



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“LA POLÍTICA DE TURISMO CULTURAL EN
MÉXICO. EL CASO DEL PROGRAMA PUEBLOS
MÁGICOS”**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:

BRAIAN FERNÁNDEZ OSORIO

TUTORA:

DRA. KARLA VALVERDE VIESCA (FCPyS)

MÉXICO, D.F., . ENERO DE 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

A nuestra Universidad Nacional Autónoma de México y a su programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, por siempre tener las puertas abiertas al conocimiento y a la discusión académica, ya que en el Campus Universitario, después de los años de estudio, ha forjado en mí la idea de seguir adelante construyendo el México que deseo.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por brindarme el apoyo de cursar una Maestría de calidad de tiempo completo.

A mi tutora, la Doctora Karla Valverde Viesca, por todo su empeño, dedicación y palabras de aliento cuando la crisis existencial aparecía, más que una tutora me llevo una gran amiga.

A mis lectores Doctor Alejandro Navarro Arredondo, Doctor Juan Carlos León y Ramírez y Doctor Maximiliano García Guzmán por sus comentarios y consideraciones para hacer realidad este proyecto. Un agradecimiento especial al Doctor Pedro Moreno Salazar por el tiempo y aportaciones a la investigación.

A mis padres con mucho cariño por estar a mi lado en todo momento y haberme dado con mucho esfuerzo estudios universitarios. A mi mamá, por haber sido tan valiente en darme la vida; a mi papá, por apoyarme en todo momento. Este trabajo de investigación es para ustedes intentando regresar un poco de tanto que me han dado. Gracias por confiar en mí.

Para mis abuelos, que desde el cielo y en la tierra velan por mí. A mis tíos, prima, sobrina y en general a toda mi familia por sus palabras y apoyo para concluir este reto académico.

A mis compañeros de la maestría y a mis amigos (que varios son ambas cosas) por siempre apoyar mis decisiones y nunca dejarme solo en el camino.

GUIÓN TEMÁTICO

INTRODUCCIÓN	9
MARCO DE REFERENCIA PARA ANALIZAR LA POLÍTICA DE TURISMO	21
1. Marco conceptual de Estado, Gobierno y Políticas Públicas	21
1.1 Estado.....	21
1.2 Gobierno.....	22
1.3 Administración Pública.....	23
1.4 Políticas Públicas.....	25
1.5 El Ciclo de las Políticas Públicas	26
1.6 La evaluación de las políticas públicas y programas	31
1.7 Tipos de evaluación.....	32
1.8 La metaevaluación.....	33
1.9 Ámbitos de análisis de la metaevaluación	35
2. Modelo de indicadores de sustentabilidad para la actividad turística de Klein - Vielhauer	37
EL TURISMO CULTURAL EN EL MUNDO Y SU IMPULSO EN MÉXICO	47
1. El patrimonio	48
1.1 Concepto de patrimonio.....	48
1.2 Tipos de Patrimonio.....	49
1.3 El Patrimonio Cultural.....	51
2. Programa Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad (UNESCO)	58
2.1 La Convención del Patrimonio Mundial.....	58
2.2 El Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad en México	61
3. El patrimonio de México: la magia de las localidades	65
3.1 La magia.....	65
3.2 Las Áreas Naturales Protegidas.....	66
3.3 Sitios arqueológicos	68
3.4 Sitios Coloniales.....	68
3.5 Patrimonio Inmaterial en México	69
4. El turismo	70

4.1 Concepto de turismo	70
4.2 El Turismo alternativo.....	73
4.3 El turismo cultural	74
4.4 La conservación del patrimonio cultural material e inmaterial como parte del turismo cultural.....	74
5. La viabilidad del turismo en México.....	76
6. Concepto de sustentabilidad	77
MARCO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS.....	85
1. Marco histórico – institucional del turismo en México	87
1.1 Etapa de nacimiento del turismo en México (1928 – 1939).....	87
1.2 Etapa de desarrollo del turismo en México (1940 – 1960).....	88
1.3 Etapa de consolidación del turismo en México (1961 – 1999).....	89
1.4 Etapa de diversificación del turismo en México (2000 – actual)	92
1.5 El marco institucional actual de la Secretaría de Turismo	94
2. Del turismo tradicional al turismo cultural.....	100
2.1 Programa 21	101
2.2 Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible	102
2.3 Agenda 21 para la Industria de Viajes y Turismo	103
2.4 Agenda 21 para el turismo mexicano	104
2.5 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	105
2.6 Programa Nacional de Turismo 2001-2006.....	106
3. Los primeros acercamientos hacia una política de turismo cultural: Los Programas Regionales	108
3.1 En el Corazón de México.....	110
3.2 Mundo Maya	110
3.3 Ruta de los Dioses.....	111
3.4 Tesoros Coloniales del Centro de México	111
DISEÑO Y OPERACIÓN DEL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS.....	115
1. El Programa Pueblos Mágicos.....	116
1.1 El Comité Interinstitucional de Evaluación y Selección (CIES)	117
1.2 Objetivos del Programa	118
2. Incorporación al Programa	118

2.1 Evaluación del expediente.....	125
2.2 Certificación de nombramiento.....	125
2.1.1 Criterios no negociables.....	130
2.2 Dictaminación de certificación.....	130
3. Reglas de Operación del Comité Pueblo Mágico.....	131
4. Desarrollo del Programa Pueblos Mágicos.....	134
4.1 Presupuesto.....	140
5. Suspensión de nuevas inscripciones.....	141
META-EVALUACIÓN DE DISEÑO Y OPERACIÓN DEL DICTAMEN TÉCNICO DE LA EVALUACIÓN DE INDICADORES DEL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS	145
1. El Dictamen Técnico de la Evaluación de Indicadores del Programa Pueblos Mágicos.....	146
1.1 Datos generales.....	146
1.2 Principales problemas del proceso de metaevaluación.....	148
2. Análisis de la evaluación de consistencia y resultados de la operatividad del Programa.....	149
2.1 Marco teórico - conceptual.....	149
2.2 Planeación estratégica.....	150
2.3 Cobertura y focalización.....	151
2.4 Percepción de la población objetivo.....	151
3. Metaevaluación del diseño de la evaluación.....	153
3.1 Indicadores.....	153
3.2 Eje Institucional y de Gobierno.....	157
3.3 Eje Patrimonio y Sustentabilidad.....	159
3.4 Eje Económico y Social.....	160
3.5 Eje Turismo.....	162
3.6 Alineación de los indicadores con los objetivos del programa.....	163
4. Resultados.....	165
5. Propuesta de un modelo de indicadores para la evaluación del Programa Pueblos Mágicos.....	168
CONCLUSIONES.....	173
BIBLIOGRAFÍA.....	177

INTRODUCCIÓN

Durante décadas, el turismo experimentó un continuo crecimiento y una profunda diversificación al punto de constituirse en uno de los sectores económicos más dinámicos y con mayor crecimiento en el mundo. Actualmente, el turismo es uno de los principales actores del comercio internacional y representa, al mismo tiempo, una de las principales fuentes de ingresos de numerosos países en desarrollo.

En efecto, el turismo mundial guarda una estrecha relación con el desarrollo y cada día, se inscriben en él un número creciente de nuevos destinos. Esta dinámica ha convertido al turismo en un motor clave del progreso socioeconómico.

Siguiendo el estudio “*The Comparative Economic Impact of Travel & Tourism*”¹ elaborado por el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, es posible identificar que en las últimas dos décadas, el turismo ha desempeñado un papel cada vez más importante en el crecimiento económico de los países. Hay varios factores que impulsan el aumento de los viajes en todo el mundo: ingresos reales más altos; más tiempo libre; la mejora de los sistemas de transporte; los sistemas de comunicación altamente eficaces que facilitan la comercialización; y un número importante de servicios y opciones de turismo que se han desarrollado, entre otros.

En este sentido, el turismo es una opción particularmente atractiva para estimular el desarrollo en los países y regiones que antes dependían en gran medida de la agricultura y la extracción de recursos naturales. Pero también, el desarrollo de este sector a menudo proporciona una doble ventaja. Por un lado, impulsa la generación de empleos y con ello incentiva la economía. Por otro lado, a través de este sector, se promociona el patrimonio cultural y las tradiciones de los lugares.

Entonces, el turismo puede apoyar el desarrollo económico, en parte, debido a que la industria turística está ligada a muchos otros sectores económicos que en su conjunto,

¹ Consejo Mundial de Viajes y Turismo. (2013). *The Comparative Economic Impact of Tourism (El Impacto Económico Comparado del Turismo)*, Reino Unido de la Gran Bretaña: CMVT.

generan una demanda adicional en una amplia gama de servicios sectoriales y profesionales. Además de los efectos directos e indirectos, el turismo también genera valiosos beneficios mediante el desarrollo de infraestructura que otras industrias pueden utilizar, y por impulsar el comercio, las habilidades y las inversiones en otros sectores que no están directamente relacionados. Los impactos económicos más amplios que son atribuibles al sector Turismo incluyen:²

- La mejora del acceso a los mercados internacionales y el aumento de las oportunidades comerciales;
- Aumento de las inversiones extranjeras;
- Las inversiones en infraestructura pública y privada; y
- El desarrollo económico local.

Independientemente de las posibles variantes que tenga el sector turístico, la importancia de esta actividad reside en dos pilares principales. El primero es aquel que tiene que ver con el movimiento y la reactivación económica que genera en la región específica en la que se realiza. Así, los países y regiones del mundo cuentan con el turismo como una actividad económica más que genera empleos, obras de infraestructura, desarrollo de establecimientos gastronómicos y hoteleros, crecimiento del transporte aéreo, terrestre o marítimo, entre otros beneficios. Obviamente, hay regiones en el mundo que están catalogadas como algunos de los puntos de turismo más importantes o dinámicos mientras que otros no. Esto último, tiene que ver con la oferta y riqueza de patrimonio y la atención que cada país puede prestarle a esta actividad, creando más posibilidades para que los visitantes disfruten.

Por otro lado, el turismo tiene otro pilar que podemos denominar sociocultural. Aquí, su importancia reside en que es el mecanismo por el cual el ser humano puede conocer de cerca y en vivo otras culturas, otras sociedades, otras formas de vivir y otros ambientes geográficos. Si bien todos estos datos pueden conocerse a través de enciclopedias, mapas y fotos, es sólo a través del turismo que la persona puede interactuar directamente con esas realidades diferentes a las que uno acostumbra a experimentar, pudiendo así enriquecer su propia cultura y experiencia personal.

² Ibídem.

Según el último Barómetro OMT del Turismo Mundial,³ los ingresos por turismo internacional fueron aproximadamente 1,075 billones de dólares en todo el mundo. Por regiones, las Américas (+7%) registró el mayor incremento de los ingresos, seguida de Asia y el Pacífico (+6%), África (+5%) y Europa (2%). Los ingresos en Oriente Medio mantuvieron el signo negativo (-2%) si bien se observó una mejoría gradual en comparación con el declive registrado en 2011. Asimismo este informe reveló que el turismo es generador de 1 de cada 11 empleos a nivel mundial.

En relación con su institucionalización, es posible ubicar hacia mediados del Siglo pasado una preocupación internacional por la regulación del turismo. En esos años, se crea la Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo, misma que fue nombrada como órgano consultivo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en 1970, es reformada para constituirse en la Organización Mundial de Turismo (OMT). Desde entonces, su principal objetivo, es estudiar los flujos internacionales de turismo en los países miembro.

Sobre nuestro país, según Rosa Mayra Ávila a partir de la segunda mitad del siglo XX el turismo en México empezó a ser una actividad que despertó el interés de autoridades e inversionistas y se convirtió en una práctica importante, que fue creciendo en términos económicos y sociales. “Durante mucho tiempo, la actividad turística se realizó sin la preocupación de planificar ni proyectar la manera en que ésta se desarrollaría. No obstante, fue apareciendo paulatinamente, una política pública coherente y preocupada por lograr su desarrollo como una actividad económica generadora de divisas, hasta convertirse en una prioridad nacional”.⁴

En la edición 2015 del Panorama de la OMT del Turismo Internacional⁵, México ocupaba la posición número diez entre los países más visitados del mundo y el segundo lugar, en el continente americano con un total de 23.3 millones de visitantes durante dicho año.

Además de su relevancia como sector dinámico de la economía y del impacto que ello ha tenido en el proceso de institucionalización de dicho ámbito, es posible apreciar una transformación importante en relación con la evolución del concepto y de las categorías que sobre el mismo existen en la actualidad. Hasta hace poco tiempo el turismo era

³ Organización Mundial del Turismo. (2015). Barómetro OMT del Turismo Mundial 2015. España: OMT.

⁴ Ávila Aldapa, Rosa Mayra. (2007) Turismo cultural en México: Alcances y perspectivas. México: Trillas.

⁵ Organización Mundial del Turismo. (2015). Panorama de la OMT del Turismo Internacional. Reino Unido de la Gran Bretaña: OMT.

entendido en su sentido tradicional como sinónimo de sol y playa, pero hoy, una nueva forma de hacer turismo ha cobrado presencia e importancia tanto en el ámbito nacional como internacional: el turismo alternativo. Este tipo de turismo se centra en el contacto con la naturaleza, la paz del paisaje y la cultura para que el visitante se ubique en otra perspectiva para comprender el mundo que los rodea, se trata de una modalidad de turismo respetuoso de la naturaleza y la cultura, entre sus variantes se encuentran: el turismo natural, el turismo cultural y el turismo de eventos.

Para los fines de esta investigación, conviene resaltar que el turismo cultural ha tenido un fuerte impacto en México, dicho porque el patrimonio cultural y natural que se posee es muy vasto. Muestra de ello es que el Gobierno Federal impulsó en 2001 el Programa Pueblos Mágicos y como estrategia para diversificar el turismo de sol y playa,

A la fecha el turismo cultural, parece presentar también diversos problemas. En este sentido, una de sus mayores críticas considera imprescindible replantear la relación entre el turismo, la conservación del patrimonio y el impacto en las comunidades receptoras, ya que para muchas de ellas el turismo cultural puede ser la principal, si no es que la única, opción de desarrollo, de tal manera que no lo pueden descartar como actividad económica. Sin embargo, esta opción de desarrollo convierte al patrimonio y a la cultura en un modelo de turismo consumista, entendido como aquel que transforma a estos elementos en productos comerciables y que dista de preocuparse por el bienestar de la población que recibe al turista, en la medida en que éste pueda significar la pérdida de elementos simbólicos y sociales centrales para estas comunidades.

Con base en este marco de referencia, el objetivo general de esta investigación es determinar el impacto de del Programa Pueblos Mágicos en el desarrollo sostenible de las comunidades receptoras. Para ello, se proponen dos objetivos particulares: analizar al turismo cultural como herramienta de desarrollo sostenible y evaluar al programa Pueblos Mágicos como herramienta para el turismo cultural.

Por lo que al Programa Pueblos Mágicos se refiere, uno de sus propósitos es atacar la pobreza teniendo como herramienta primordial el fomento del turismo cultural el que “[...]”

las comunidades receptoras aprovechen y se beneficien del turismo como actividad redituable, como opción de negocio, de trabajo y de forma de vida”.⁶

Asimismo y dado que se define a un Pueblo Mágico como aquella “localidad que tiene atributos simbólicos, leyendas, historia, hechos trascendentes, cotidianidad, en fin MAGIA que emana en cada una de sus manifestaciones socio - culturales, y que significan hoy día una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico, para lo cual serán consideradas aquellas localidades que cuenten con una población base de 20,000 habitantes”⁷ (con algunas excepciones). Es de suma importancia analizar este concepto, puesto que la magia puede ser definida desde múltiples aristas, excluyendo lugares y costumbres que, aunque pueden ser valoradas como magia, el programa las deja fuera.

Por otro lado y teniendo en cuenta que en las Reglas de Operación del Programa se estipulan ciertos criterios y requisitos a fin de que se pueda conceder el título de Pueblo Mágico, la gama de localidades que podrían candidatearse acaba limitándose a unas cuantas, eso debido a que algunos de los criterios, como es el que un poblado cuente con una infraestructura turística mínima para atender al turista, excluyen, desde un principio, a los municipios más pobres y marginados del país, y que no por esta condición de precariedad signifique que no cuenten con los elementos culturales suficientes para recibir los beneficios del Programa.

Así, cuando una localidad es nombrada Pueblo Mágico, el lugar sufre de diversas alteraciones, tanto económicas, políticas, sociales como físicas, que generalmente suceden desde antes del nombramiento, y culturales, que se refieren desde la mayor afluencia de extranjeros hasta la transformación de la cultura y de los espacios para que se hagan más atractivos al turista, aunque para eso redunde en mera escenografía, simulación y abstracción.

Ya que si bien, el Programa está lleno de buenas intenciones en la letra y se entiende como su espíritu el turismo cultural, se presentan algunas consideraciones que ponen en duda dichos argumentos. Entre los impactos del pueblo están los cambios físicos que consisten principalmente en la adaptación de la infraestructura turística y embellecimiento del lugar. Esto se trata, por ejemplo, de la unificación del color de las fachadas de las

⁶ Secretaría de Turismo. (2002). Reglas de Operación del Programa Pueblos Mágicos. México: Diario Oficial de la Federación (DOF).

⁷ *Ibíd.*

viviendas, del alumbrado público, del reencarpetado de asfalto, de la implantación de sistemas de telecomunicaciones (líneas telefónicas, acceso a banda ancha, televisión por cable, etc.), de la recuperación de zonas públicas, de la homologación de propaganda y del rescate de zonas de interés turístico, entre otras cosas; incluso muchas veces se daña el patrimonio para el acceso de los turistas.

Después de todos los procesos físicos, siguen los cambios culturales. Dado que el embellecimiento del sitio puede implicar agresiones a las cosmovisiones originales, que hacen referencia no sólo a la representación de determinados espacios en el imaginario social sino también a la manera como se organiza y se dinamiza la distribución geográfica, sumado al hecho de que la introducción de las tecnologías de la información pueden generar cambios en la dinámica socio - cultural, el programa podría impactar de manera decisiva en la estructura cultural de las localidades receptoras. Néstor García Canclini, por ejemplo, señala que se dan cambios sociales cuando se incrementa el intercambio sociocultural multinacional al lidiar con diferentes cargas culturales que los turistas nacionales y extranjeros traen consigo.⁸

En esta lógica siguen los cambios económicos. Lo más coherente sería entender que si el título de Pueblo Mágico atrae un mayor número de turistas, el circulante debería ser mayor, lo que se reflejaría en el aumento del costo de vida, que no obligatoriamente está acompañado de una mejora salarial. La idea de que la llegada del turista genera per se una oferta de trabajos mejor remunerados, influyendo en mayor bienestar, puede ser una trampa. En general lo que se observa es que los empresarios propietarios de la infraestructura turística son los que se ven beneficiados, ya que aumentan sus ganancias, y éstas no se reflejan necesariamente en mejores condiciones de empleo. La estrategia de mercado es, en general, valerse de jornadas laborales inconstantes, en la que se trabaja por temporadas y en la informalidad.

Desde el punto de vista social, recalcando que éste es el elemento en el que desea incidir prioritariamente el programa, se supondría una mejoría socioeconómica, ya que el flujo de capital que deja la actividad turística supuestamente debería aumentar el desarrollo sostenible de la población. Sin embargo, la realidad es diversa, ya que los precios de los artículos de consumo incluidos en la canasta básica, los servicios públicos y privados tienden a aumentar, y que, además, la existencia de trabajo no significa mejor

⁸ García Canclini, Néstor. (1997). El malestar en los estudios culturales. In: Revista Fractal no. 6, año 2, volumen II, México.

remuneración. En esta lógica, no se ataca la estructura socioeconómica de manera efectiva y capaz de generar cambios sociales. Contrariamente, se acentúan las diferencias en la medida en que son los dueños de la infraestructura los que se beneficiarán con el aumento del flujo turístico, y no los trabajadores y mucho menos los indígenas. Inclusive se ven trastocadas las rutinas, ya que comienzan a cambiarse las actividades económicas y los roles familiares cambian. Para esto, Nestor García Canclini explica que aunque el turismo se considera extremadamente productivo, ya que la derrama económica es inmediata e identificable, se debe tener en cuenta que su efecto viene en términos de crecimiento económico, lo que no significa necesariamente desarrollo o bienestar.⁹

En este sentido, Manuel Delgadillo afirma incluso que varios programas de aprovechamiento turístico del patrimonio cultural y natural profundizan la inequidad y la desigualdad social, debido a que en algunos casos hasta se despoja de los recursos naturales y culturales a las comunidades locales, ya que son vistos como obstáculos para el desarrollo del turismo.¹⁰

En cuanto a los cambios políticos, que pueden iniciarse antes de que se reciba el título de Pueblo Mágico, tienden a centrarse en la obtención y posterior manutención de dicho título a fin de no perder los recursos que se obtienen por concepto del programa, lo cual gesta una agenda pública con prioridades diferentes a las que la población pueda necesitar, es decir, las preocupaciones de las autoridades se centran en promover la inversión en la creación y/o el mejoramiento de la infraestructura turística que en las necesidades de bienestar de la comunidad.

Es así como los grupos sociales más marginados, que de hecho deberían ser los mayores beneficiados, se ven excluidos y hasta perjudicados en la implementación del programa, eso debido a la falta de una relación directa con los flujos económicos del turista, derivado del hecho de que no detentan la infraestructura turística y no necesariamente son beneficiados por mejorías en las condiciones laborales, optando algunas veces incluso por el comercio informal (que dentro de las Reglas de Operación es visto como amenaza al título de Pueblo Mágico, aunque la mayoría de las veces el tianguis es parte de la cultura del lugar) o por hacerse invisibles al programa.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Delgadillo Polanco, Manuel. (2009). Patrimonio urbano y turístico cultural en la Ciudad de México. In: Revista Andamios, volumen 6, México.

A través de estos cambios por los que pasa una comunidad generan desigualdad, pobreza e inequidad distributiva, la cultura se ve trastornada y el patrimonio amenazado, lo cual disminuye los niveles de desarrollo sostenible de la población y no cumple con los objetivos del turismo sustentable, característica principal del turismo cultural.

A partir de estos elementos la hipótesis de trabajo que orientó esta investigación plantea que no obstante, el Programa tiene como uno de sus objetivos principales que las comunidades receptoras se beneficien del turismo (cultural) como actividad redituable y como una opción de negocio, de trabajo y de forma de vida, es posible identificar algunos elementos que muestran cambios (físicos, culturales, económicos, sociales y políticos) que provocan un aumento en las condiciones de pobreza, así como una inequitativa distribución de la derrama económica, condiciones laborales desfavorables y deterioro al medio ambiente, lo cual impacta en el desarrollo sostenible de las comunidades receptoras.

En relación con su estructura, la investigación está dividida en 5 capítulos, de los cuales el primero ofrece un panorama general sobre el papel del Estado en el sector turístico. En este sentido, se inicia con un marco de referencia desde la perspectiva gubernamental, definiendo por una parte conceptos clásicos como Estado y gobierno y por otro lado, muestra la metaevaluación como herramienta de análisis del actuar público.

En el capítulo se hace un amplio recorrido por los conceptos fundamentales del turismo y en particular del turismo alternativo y cultural, puesto que el Programa Pueblos Mágicos se encuentra dentro de este segmento. Para este fin se pone al patrimonio como materia prima del turismo cultural y se abunda en el tratamiento que se le ha dado en el plano internacional, con énfasis en el Programa de Patrimonio Cultural de la Humanidad de la UNESCO donde se destacan los nombramientos que ha obtenido México.

De este modo, se presentan algunas de las expresiones turísticas más importantes del país, con el fin de mostrar la capacidad y oferta turística de México, puesto que el turismo cultural sería casi imposible sin elementos patrimoniales presentes en el destino turístico. Por último, en este capítulo se analiza un concepto clave dentro del patrimonio y del turismo cultural, la sustentabilidad, ya que todo destino que se diga de turismo cultural debe caminar hacia este fin.

En el tercer capítulo se presenta un recorrido histórico-institucional de la política turística en México, comenzando en 1928 y finalizando en el sexenio del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa. Este capítulo aporta la preocupación e interés de las autoridades en el sector turismo, viéndose como una importante área estratégica y de desarrollo económico para el país, tanto así que al pasar de los años se han destinado cada vez más recursos para la regulación de dicho sector. Esta investigación propone la separación de este periodo de tiempo en cuatro etapas, la primera se denomina etapa de nacimiento del turismo en México y abarca desde el año 1928 hasta 1939, en estos años empieza a surgir una frágil estructura turística acompañada de una pequeña infraestructura para atención al turismo. La segunda etapa propuesta es la etapa de desarrollo del turismo, abarcando del año 1940 hasta 1960, esta etapa es una de las más importantes, ya que se pone al turismo como pieza clave para el desarrollo económico y social del país, en ese tenor, Miguel Alemán Valdés, como Presidente de la República, surgen los polos turísticos como Acapulco, Cozumel, Los Cabos, entre otros, además de hacer un gran esfuerzo por incrementar la infraestructura carretera y aeroportuaria. Durante estas etapas la estructura gubernamental reguladora del turismo cambio de figura y de adscripción, pasando de Gobernación a depender directamente de la Oficina de la Presidencia, es también en este periodo que se publica la primera Ley Federal de Turismo.

La tercera etapa es la consolidación del turismo en México y va del año 1961 al año 1999, en este periodo el turismo ya estaba posicionado como el tercer ingreso del país, se desarrolla el polo turístico de Cancún, mientras que Acapulco estaba en su época dorada; es también en estos años que se eleva a Secretaría de Estado a la estructura encargada del sector turismo. Por último, la etapa comprendida del año 2000 a la fecha, denominada etapa de diversificación del turismo, ya que del contexto internacional de crisis económicas y ambientales, los organismos internacionales se han preocupado por preservar la cultura y el patrimonio tanto cultural como natural del mundo y han diversificado las formas de hacer turismo, cuestión que no le ha sido ajena a México.

Después de este recorrido histórico, se muestra a la Secretaría de Turismo en su estado actual y se enlistan una serie de compromisos internacionales que México ha firmado en relación al turismo, mismos que sirvieron de parteaguas para introducir al país este segmento nuevo del turismo alternativo y liberar un poco el segmento de sol y playa. En esta lógica se analiza el Programa 21; la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible; los

Foros de Parlamentarios y Autoridades Locales; las Asambleas de la Organización Mundial del Turismo (OMT); la Agenda 21 para el Turismo y cómo éstos documentos internacionales guiaron la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 y su Programa Nacional de Turismo.

El cuarto capítulo busca describir de manera clara el funcionamiento del Programa, comenzando con el contexto en el cual nace, el concepto administrativo de pueblo mágico, sus características y los requisitos para aspirar a ser uno de ellos.

Se explican todas las figuras administrativas que intervenían en el proceso de selección y evaluación como el Comité Interinstitucional de Evaluación y Selección y los Comités Pueblo Mágico. Por otro lado, se brinda un espacio para desarrollar las Reglas de Operación vigentes en ese periodo (2002-2013) y entender de manera sistemática el funcionamiento integral del Programa.

En la última parte del capítulo, se detallan las características del Programa, desde 2001 hasta 2012. Se especificando año con año las inclusiones de localidades y los movimientos que algunas de ellas tuvieron, como Papantla y Tepoztlán que fueron sancionadas retirándoles el título de Pueblo Mágico y que lograron recuperarlo, o bien como San Miguel de Allende que tuvo que renunciar al título para obtener el de Patrimonio Cultural de la Humanidad. En general este apartado detalla la historia de la implementación del Programa. Para efectos de este recorrido temporal, se proponen tres etapas de crecimiento del Programa. La primera abarca los años 2001 y 2002 en los cuales se incorporan los primeros 13 pueblos. La segunda etapa abarca de 2003 a 2006, años en los que suman 26 localidades. La tercera etapa cubre el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, en el cual se da un crecimiento exponencial logrando 83 localidades. También se muestra el presupuesto que el Gobierno Federal erogó desde el nacimiento del Programa hasta 2010. Para concluir con la decisión de la Secretaría de Turismo en 2012 de suspender el Programa para elaborar unas nuevas Reglas de Operación.

Es oportuno mencionar, que en un principio esta investigación estaba enfocada en evaluar la efectividad del Programa en las comunidades receptoras, tomando en cuenta sus objetivos y metas contrastados con mediciones realizadas por las autoridades. Una vez que se llegó al punto de realizar dichas acciones, la sorpresa fue no encontrar evaluaciones realizadas al Programa. Después de algunas solicitudes de información vía

IFAI y entrevistas con algunos funcionarios públicos, se tuvo acceso a un Dictamen Técnico de la Evaluación de Indicadores del Programa Pueblos Mágicos realizado en 2008, sin encontrar evidencia de evaluaciones en otros años, lo cual genera una preocupación al tener asignados 566,157,429.00 de pesos en 10 años y cubrir casi todo el territorio nacional.

Por esta razón, se introdujo el método de la metaevaluación al Programa, ya que teniendo una evidencia de cómo se había realizado una evaluación, se tomó como base y se complementó con la metodología de indicadores de sustentabilidad para la actividad turística que ofrece Klein-Vielhauer, para ofrecer una propuesta de evaluación de la actividad turística sustentable que pueda ser aplicable en el Programa de Pueblos Mágicos y similares.

En este contexto, se tomó la decisión de incorporar un nuevo capítulo a la investigación en la cual se del, en el que se analiza el Dictamen técnico de la Evaluación de Indicadores del Programa Pueblos Mágicos mediante una metaevaluación externa del diseño que conlleva el contexto evaluativo, la claridad de los objetivos la inclusión de las variables relevantes, la justificación del esfuerzo, su costo, el tiempo disponible, su contribución potencial a la mejoría del programa, la participación de los actores involucrados, la disponibilidad de la información necesaria, la previsión de técnicas adecuadas de recolección y análisis de datos, de presentación y difusión de informes, etc.

Se parte la explicación de datos generales del Dictamen, su estructura y los principales obstáculos que se detectaron, para proseguir con el análisis de la evaluación de consistencia y resultados de la operatividad del programa, en el cual hay una descripción del Programa, se analiza la planeación estratégica, cobertura y focalización y percepción de la población objetivo.

Del mismo modo, se llega a una crítica a la elaboración y selección de los indicadores con los que se evaluó el Programa, y por último, se presenta la proposición de un modelo de indicadores para la evaluación, teniendo como base el modelo de Klein- Vielhauer y el marco propuesto por el Manual de Indicadores del Programa Pueblos Mágicos para tener una medición que abarque las tres esferas del turismo cultural, es decir, con miras hacia la sustentabilidad.

A través de estos capítulos, este trabajo de investigación pretende dejar la puerta abierta a la discusión y desarrollo de evaluaciones adecuadas a la actividad turística cultural, tanto en la academia como en la administración pública, ya que como se muestra, la falta de seguimiento y aplicación de evaluaciones no permiten obtener la información idónea para la toma de decisiones.

Asimismo, busca dejar como reflexión la oportunidad que brinda el turismo cultural en un país como México, lleno de cultura y naturaleza, para aprovecharlo como una herramienta de combate a la pobreza y una forma de lograr una mejor calidad de vida de las personas que se encuentran en situaciones límite y que cuentan con atributos naturales y culturales posibles de aprovechar en este segmento turístico.

CAPÍTULO 1

MARCO DE REFERENCIA PARA ANALIZAR LA POLÍTICA DE TURISMO

Introducción

Este capítulo ofrece un recorrido por el marco de referencia para analizar la política de turismo desde la perspectiva gubernamental, es decir, definiendo los conceptos fundamentales del campo de conocimiento. Está conformado por dos grandes apartados, en el primero se encuentran los conceptos de Estado, gobierno, administración pública y políticas públicas, se desarrolla el ciclo de las políticas públicas poniendo especial énfasis en la etapa de la evaluación y en el método de la metaevaluación, puesto que este trabajo de investigación está orientado a la obtención del título de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y en sí se pretende lograr una metaevaluación de la evaluación al Programa Pueblos Mágicos.

Por último, el segundo apartado presenta el modelo de indicadores de turismo sustentable propuesto por Sigrid Klein-Vielhauer, con el cual se tomará de referencia para la metaevaluación desarrollada en el capítulo 4.

1. Marco conceptual de Estado, Gobierno y Políticas Públicas

1.1 Estado

El concepto de Estado es uno de los más estudiados dentro de la Ciencia Política y la Administración Pública, para éste tenemos infinidad de definiciones. Andre Hauriou

menciona que el Estado es una “agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción.”¹¹ Lo cual se entiende como un grupo de personas dentro de límites geográficos plenamente delimitados con temas públicos, es decir, de interés común y con un binomio gobernante-gobernados, donde los gobernantes están dotados de facultades para hacerse obedecer.

Para Weber el Estado “es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el ‘territorio’ es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima.”¹² El autor coincide con Hauriou, donde incluye una comunidad humana y un territorio, así como la coerción, que Weber llama violencia física legítima pero imponiéndola como monopolio exclusivo de Estado.

Otro autor que define al Estado es Sánchez Agesta diciendo que el Estado es “una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios, y definido, mediante un orden garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad.”¹³ Este autor define al Estado con hechos sociológicos, físicos, legales e institucionales; pero que coincide con los autores previamente citados.

Con estas aportaciones se puede definir al Estado como una comunidad humana organizada dentro de un territorio determinado, donde existe un orden social, político y jurídico regido por instituciones, con el fin de hacer el bien común y velar por el interés público. Entendido este último como todo aquello que beneficia al conjunto de la población en un país, así pues, el Estado es el encargado de vigilar la cultura, entre muchas otras cosas, mediante sus instituciones.

1.2 Gobierno

Para Javier Hurtado el gobierno “es la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas por medio de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen

¹¹ Hauriou, Andre. (1980). Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. México: Ariel.

¹² Weber, Max. (2005). El político y el científico. México: Colofón.

¹³ Sánchez Agesta, Luis. (1960). Principios de Teoría Política. España: Editorial Nacional.

todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos.”¹⁴ Esta definición contiene elementos como las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales en órganos que deben estar legítimamente constituidos.

Para lo cual, el grupo de estudios Hegelianos dice que “el Gobierno constituye el centro desde el cual se ejerce el poder político sobre una sociedad. Se identifica con la actividad y el orden político y jurídico, siendo su núcleo irreductible, sin el cual parece difícil pensar en el ejercicio de la política como tal. El gobierno es un conjunto de organismos que ejercen la actividad de los diversos poderes del Estado. Gobierno no es lo mismo que Estado, más bien, está vinculado a éste por medio del poder. El gobierno pasa, cambia y se transforma, mientras que el Estado permanece, independientemente de la forma de Gobierno que asuma.”¹⁵

Con estas definiciones observamos algunas similitudes y especificaciones y se puede decir que el gobierno es el grupo de personas que representan instituciones, las cuales tienen por objeto ejercer la actividad de los poderes del Estado a través de funciones previamente conferidas por la ley. Así se obtiene que la cultura y el desarrollo deben estar vigilados por instituciones del Estado, con un marco normativo para poder administrarse.

1.3 Administración Pública

Este concepto lo empezaremos con Woodrow Wilson y su Estudio de la administración publicado en 1887. Wilson fue uno de las primeras personas en plantear discusiones interesantes sobre Administración Pública, quien la defino como “la parte más obvia del gobierno; es gobierno en acción; es el lado ejecutivo, el operativo, el más visible del gobierno y, desde luego, es tan antigua como el gobierno mismo.”¹⁶

¹⁴ Hurtado, Javier. (2001). El sistema presidencial mexicano: evolución y perspectivas. México: FCE.

¹⁵ Definición tomada del glosario del Grupo de Estudios Hegelianos <http://www.estudioshegelianos.org/glosario.php>

¹⁶ Wilson, Woodrow. (1999) El estudio de la administración. In: Shafritz, Jay. Clásicos de la administración pública. México: FCE.

Por otra parte Frank Goodnow define como “conjunto de los servicios públicos destinados a concurrir la ejecución del pensamiento del gobierno y a la aplicación de las leyes de interés general.”¹⁷ Y por último menciona que la administración aplica las medidas gubernamentales.

Leonard White señala que la Administración Pública es “la administración de hombres y de materiales para realizar los propósitos del Estado.”¹⁸ Aunque es una definición breve White muestra un sistema de administración privada para lograr objetivos de la administración pública.

Para el gobierno de Colombia la Administración Pública es el “conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la Federación, de los estados y municipios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos. Conjunto ordenado y sistematizado de instituciones gubernamentales que aplican políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento a las atribuciones que las Constituciones federal y estatales confieren al Gobierno Federal, Estatal y Municipal.”¹⁹

Pedro Muñoz publicó en su libro *Introducción a la administración pública en México* que la Administración Pública es un instrumento de acción del Estado, que dicta y aplica las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes para la conservación y fomento de los intereses públicos. Y que es un elemento estratégico para el desarrollo de la sociedad, que responde a un modelo que propicia los cambios políticos, económicos, sociales y culturales.

A lo largo de la explicación se aprecia que los autores tienen convergencias en algunos puntos con lo que se puede llegar a la conclusión de que la Administración Pública son las acciones del gobierno conjugando todos sus recursos para la conclusión de los objetivos del Estado y el desarrollo de la sociedad.

¹⁷ Goodnow, Frank. (1999). *Política y administración*. In: Shafritz, Jay. *Clásicos de la administración pública*. México: FCE.

¹⁸ White, Leonard. (1999). *Introducción al estudio de la administración pública*. In: Shafritz, Jay. *Clásicos de la administración pública*. México: FCE.

¹⁹ Definición tomada del glosario del Ministerio del Interior de Nariño, Colombia http://www.narino.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1517&Itemid=230

1.4 Políticas Públicas

El concepto de Política Pública surge de la lengua anglosajona y al traducirse a otras tiene problemas conceptuales. Como lo escribe Edith F. Kauffer Michel en su artículo *Las políticas públicas: algunos apuntes generales*, el estudio de las políticas públicas es bastante reciente, data de no más de 60 años. La primera distinción es meramente conceptual “para entender el porqué y el cómo de las políticas públicas. El idioma español no permite hacer la diferencia entre dos conceptos básicos introducidos por los anglosajones: politics y policy”²⁰. Para este tema conceptual Harold Lasswell explica “la palabra ‘política’ (policy) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. [...] Por tanto, ‘política’ está libre de muchas de las connotaciones indeseables implícitas en la palabra política (politics)”²¹. En este sentido, hablando de politics se entiende la lucha por el poder y hablando de policy se hace referencia a la acción pública.

Dentro del texto de la Dra. Kauffer están citadas algunas definiciones retomadas de la literatura de políticas públicas. La primera es la que aportó Jean Thoenig: “Las Políticas Públicas se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas”²² donde se exalta de manera directa al agente de las políticas públicas, las autoridades públicas.

Para complementar agrega una segunda definición aportada por Thomas Dye: “lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar”. Al respecto, explica la Dra. Kauffer que el no hacer no es una política pública, pero el no actuar ante un problema conforma en sí una política pública. Y para finalizar agrega una tercera definición atribuida a Larrue: “Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el

²⁰ Kauffer, Edith. *Las políticas públicas: algunos apuntes generales*. Consultado el día 20 de enero de 2012 en la Coordinación General de Políticas Públicas del estado de Jalisco.

²¹ Laswell, Harold (1951). *La orientación hacia las políticas*. In: Aguilar, Luis (comp.). *El estudio de las políticas públicas*. México, 2009.

²² Kauffer, Edith. *Óp. cit.*

comportamiento de ‘grupos que conforman blancos’, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver”.

Por otra parte Harold Lasswell definió a la política pública como “quién obtiene qué, cuándo y cómo” donde se aprecia con claridad al destinatario de las políticas ya sea de manera positiva o negativa, pero como afirma Nicolás Pineda Pablos esta definición es sólo una frase sobre los efectos que tiene la política pública y no ofrece una definición en sí²³. Pineda define política pública: “como lo que deliberadamente las diversas autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en el espacio público para atender o resolver los problemas y asuntos de su elección y alcanzar fines colectivamente construidos”²⁴.

Derivado del análisis de las diversas definiciones expuestas anteriormente, se puede entender como política pública el conjunto de actividades o decisiones lógicamente conectadas, tomadas por la autoridad pública y personas o grupos de la sociedad para resolver problemas de índole pública.

1.5 El Ciclo de las Políticas Públicas

Para poder materializar una solución de un problema público, se debe seguir una serie de pasos que den como resultado la creación de una política pública, es decir, desarrollar el análisis de cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas, así como decidir el actuar o no actuar.

En primera instancia, Román Reyes en su artículo Análisis de Políticas Pública explica cómo el estudio de las políticas públicas se encuentra dividido, tanto en investigadores como en metodologías. Así bien, llega a la conclusión de que cada política ha dado lugar a una serie de definiciones generadoras a su vez de los distintos planteamientos analíticos. Al pluralismo de las definiciones de política pública corresponde, en efecto, al pluralismo de las denominaciones y de las metodologías aplicadas al ámbito de la disciplina.

²³ Pineda Pablos, Nicolás. (2007). El concepto de política pública: alcances y limitaciones. Seminario de Políticas Públicas.

²⁴ *Ibíd.* pp. 10-11

Al respecto, Francesc Pallares propone una primera generalidad en la hechura de políticas, o como se conoce en inglés policy-making, y las divide en dos modelos; el primero llamado “racional” desarrollado principalmente por Herbert Simon y el segundo llamado “incremental” de Charles Lindblom. El primer caso con un propósito más de tipo prescriptivo y en segundo descriptivo. Estos dos modelos han servido para representar lo que el autor llama como “límites del camino”²⁵ en la búsqueda de un modelo descriptivo y prescriptivo, aunque pasados los años las principales aportaciones de las dos corrientes fueron menos divergentes.

El modelo desarrollado por Herbert Simon parte de considerar que un proceso de decisión racional implica en primer lugar, la recogida de información e investigación sistemática para identificar los problemas presentes o potenciales. En un segundo momento, se encuentra la definición de todas las alternativas posibles para enfrentarse a cada problema. De aquí deriva, en un tercer momento, el análisis omnicomprendivo de todas las posibles alternativas y de sus consecuencias. Finalmente, el proceso racional de decisión se completaría con la evaluación de los diferentes conjuntos de consecuencias y la selección de aquella alternativa que maximice los valores del decisor.

Este modelo, que Simon no plantea como real sino como ideal, intenta además evitar la desconexión entre fines y medios, pues considera que estos últimos tampoco están desprovistos de valores. El autor reconoce también que, a nivel de aplicación práctica, raramente el proceso de decisión se produce de manera tan lógica, racional y claramente orientada. Entre otras razones señala la imposibilidad de analizar todas las alternativas posibles durante el proceso, además de los problemas derivados de la incertidumbre en el análisis de las consecuencias.

Precisamente por ello elabora posteriormente el concepto de “racionalidad limitada”, como enfoque que considera más realista en el sentido de expresar las limitaciones (propias y externas) a que se enfrenta el decisor al no poder examinar todas ni en toda su profundidad las posibles alternativas, con lo cual importantes opciones y consecuencias pueden ser ignoradas. En este marco, y sobre la base del importante

²⁵ Pallares, Francesc. Las políticas públicas: El sistema político en acción. In Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Número 62 octubre a diciembre de 1986.

desarrollo de las técnicas de simulación como instrumento auxiliar, plantea que ya no se trata de seleccionar la alternativa que maximice los valores, sino aquella más satisfactoria.

Por su parte, en el modelo incrementalista el análisis no es omnicompreensivo, limitándose al de las diferencias marginales entre las diversas consecuencias esperadas, y tratando de ajustar los objetivos a los medios al alcance, ya que los decisores tratan de solucionar en primer término problemas existentes actualmente, más que diseñar la obtención de un futuro ideal completando así su concepción del sistema de elaboración de las políticas que ahora queda caracterizado, por una parte, por la toma de decisiones a través de un proceso de ajuste mutuo entre las partes, y por otra, por la inexistencia de un centro realmente planificador y coordinador.²⁶

En esta lógica se desarrolla el esquema cíclico que analiza los factores que inciden en el desarrollo de una política pública a través de su proceso de vida. Según Pallares “el esquema de 'ciclo vital' de Lasswell (1956 y 1971) se ha mantenido como punto de referencia de las diferentes adaptaciones posteriores. Desde Wildavsky (1973 y 1974), pasando por T. Dye (1976) o S. Nagel (1975) hasta, más recientemente, Peters (1982 o, en Europa, Hogwood y Gunn (1984). Este enfoque cíclico se adapta, complementándolo, al esquema eastoniano sobre el funcionamiento del sistema político”. Este proceso cíclico no se plantea como una rígida organización secuencial de las diferentes fases que atraviesa en realidad cada política, sino como un marco referencial para organizar el conocimiento.

A partir de una adaptación del esquema de Lasswell, Hogwood y Gunn , a quienes Pallares sigue en buena parte de su documento, distinguen una serie de fases en el proceso vital de las políticas públicas, que, para permitir una visión más sintética, se sitúan en relación a los tres grandes momentos del proceso: la formulación o diseño de las políticas, la implementación o su proceso de aplicación práctica y la evaluación de su rendimiento, con sus correspondientes decisiones sobre su mantenimiento o cambio.²⁷

Dentro de la formulación o diseño de las políticas públicas se establece como primer fase el establecimiento de la agenda pública, que con relación al esquema

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*

eastoniano del sistema político las demandas de la sociedad se trasladan, a través de partidos políticos o grupos de presión, al núcleo del sistema, donde tras un proceso de conversión dentro de las estructuras institucionales se crean unas políticas de respuesta. Sin embargo, no todas las demandas son consideradas por el gobierno para ser objeto de una política, por lo tanto, como el autor lo expresa, “el primero momento en la vida de una política –y para algunas el último- es su entrada en la agenda política”.²⁸

La segunda fase es la definición de los problemas, una vez que alguna cuestión ha sido seleccionada de la agenda pública regularmente necesita una definición más profunda, es decir, tener la mayor cantidad de información y conocimiento posible, o como lo expresa Pallares establecer con el máximo rigor posible cuáles son los componentes del problema, así como sus más probables causas y las consecuencias que derivan de su existencia. En este momento se define el problema-objeto (gran cantidad de políticas son deficitarias por errores de definición).

La tercera fase es la previsión pues “toda política [...] tiene vocación de futuro”²⁹, es decir, que las opciones elegidas en el momento se desarrollarán en escenarios futuros y se verán condicionadas por dichos escenarios. Este análisis de previsión diseña diversos escenarios a los cuales puede enfrentarse la política.

Así se llega a la cuarta fase, conocida como el establecimiento de objetivos y los aspectos relacionados con la disponibilidad o adecuación de los recursos necesarios para poder alcanzarlos, se debe tener en cuenta que el contenido concreto de los objetivos y los rendimientos pueden variar a causa de cambios en el entorno de la política.

A la quinta fase se le denomina selección de la opción, que en función de los objetivos establecidos se abre la última fase del proceso de diseño de políticas. En este punto se ponen en práctica diversas técnicas para la toma de decisiones y dependiendo el ámbito y procedimiento de cada institución, también se pone en práctica la negociación.

Llegando así a la fase de implementación de las políticas, donde la interacción entre la elaboración y la implantación de políticas es generalmente muy compleja.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

Siguiendo el modelo eastoniano, serían las interacciones dentro de la caja negra. Para una implantación efectiva es esencial que los posibles problemas se consideren antes que la implantación, y que los procedimientos adecuados sean diseñados en el programa. Una vez que una política, y los programas relacionados con la misma están en marcha, suelen existir intentos de realizar un seguimiento de su progreso para verificar si la ejecución real se ajusta a la prevista.

Tamayo Saez identifica dos modelos que permiten entender la implementación de las políticas públicas; el primer modelo llamado Top Down (Desde Arriba) refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es la decisión, que ésta sea acatada y que la burocracia la cumpla en sus propios términos. El segundo modelo es llamado Botton Up (Desde Abajo) donde el ciudadano entra en contacto con la organización pública. Es el punto de distribución donde la política tiene éxito o fracasa. El problema de la implantación no es el ajuste a la decisión inicial, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en que se produce.³⁰

En la séptima fase comienza la evaluación de las políticas, la cual debe hacerse con referencia a los objetivos establecidos y los resultados alcanzados, tanto en aspectos previstos como no previstos. Siguiendo de nuevo a Pallares, la evaluación “consistiría [...] en el proceso necesario para medir el grado en que se están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea esperada”.³¹ Finalmente, como consecuencia de la evaluación se plantean tres posibles alternativas: su continuidad, su modificación y su finalización. Siendo este momento del ciclo de las políticas públicas, el que se enfatizará en este trabajo de investigación.

Parece pertinente señalar que esta descripción del proceso no pretende ser una generalización de lo que realmente pasa a cada problema o asunto público, más bien es un marco para organizar la comprensión de lo que ocurre. El proceso de las políticas públicas puede no estar acabado; además, las líneas divisorias entre las diferentes etapas

³⁰ Tamayo Sáez, Manuel. (1997). El análisis de políticas públicas. In Baños, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.). La nueva administración pública. España: Editorial Alianza.

³¹ Pallares, Francesc. Óp. Cit.

son artificiales y no siempre tienen el mismo orden. Las fases pueden superponerse, cambiar su secuencia cronológica a lo largo del proceso.

1.6 La evaluación de las políticas públicas y programas

La evaluación es otro concepto de las ciencias sociales que tiene una gran cantidad de definiciones, para Myriam Cardozo “es posible considerar a la evaluación como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada.”³²

Para la Sociedad Francesa de Evaluación (SFE), “evaluar una intervención pública es juzgar su valor con base en criterios explícitos e informaciones especialmente recogidas y analizadas. Se trata de un proceso pluridisciplinario que va más allá de las acciones de control, responde a una doble exigencia de ‘expertise’ independiente, de mirada exterior de la política evaluada, y de considerar especialmente el punto de los actores, decisiones y beneficiarios.”³³ Definiendo cinco criterios de evaluación: pertinencia, eficacia, eficiencia, coherencia e impactos.

Es pertinente diferenciar a la evaluación de control o fiscalización de la gestión, enfocada en el uso de los recursos presupuestales y de la auditoría tradicional, que tiene como finalidad verificar que los procedimientos legales y administrativos marchen adecuadamente. Myriam Cardozo enuncia que la realización de una evaluación implica un conjunto de actividades, cuya secuencia varía según el tipo de la evaluación que se realice³⁴:

- Identificar los efectos provocados por la acción, programa, política o evaluación a evaluar y los costos incurridos;

³² Cardozo, Myriam. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. México: Editorial Porrúa, pp. 44-45.

³³ Cardozo, Myriam (2008). Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social. México: Universidad Autónoma Metropolitana, pág. 25.

³⁴ *Ibíd.* Pág. 44.

- Aplicar una escala de medición a los efectos identificados (nominal, ordinal, de intervalo o razón);
- Comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación;
- Explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa;
- Emitir un juicio de valor que califique, en conjunto, las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global; y
- Efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, de manera de contribuir a un mayor logro de objetivos.

1.7 Tipos de evaluación

- a) Ex ante (a priori), ex post (a posteriori) y concomitante (ex tempore): La primera se refiere a la comparación de los efectos esperados de las diversas alternativas que pueden permitir la resolución de un problema y constituye una de las etapas de un proceso decisorio que trabaja con datos estimados. La segunda se compone por las acciones ya ejecutadas de los programas públicos, es decir, identifica, mide, compara y califica los resultados o impactos obtenidos, no significa que se deba considerar como una evaluación final, sino como un proceso de seguimiento continuo de avances y limitaciones que se generan, lo que puede constituir una oportunidad para adoptar medidas correctivas oportunas. Finalmente la concomitante, es el uso de herramientas de control y seguimiento de lo planeado.
- b) Interna y externa: La primera se desarrolla por la propia institución responsable del programa público, es decir, los mismos funcionarios que aplican el programa, son quienes lo evalúan (autoevaluación). La segunda se desarrolla por personas u organizaciones ajenas a quienes desarrollan la actividad evaluada.
- c) Sumatoria, de balance, recapitulativa o conclusiva: Evalúa los resultados finales de una actividad, plan, política o programa aplicado, en comparación con los objetivos planeados o los resultados obtenidos.
- d) Formativa, endoformativa o correctora: Ésta realiza un seguimiento de la actividad desarrollada para detectar a tiempo si se presentan dificultades y tratar de resolverlas.

- e) Cualitativa y cuantitativa: La evaluación cuantitativa es posible cuando los objetivos perseguidos son claros y los resultados medibles, mientras que en la cualitativa los objetivos son claros pero los resultados no son medibles y corresponden a un criterio basado en la subjetividad.
- f) Sectorial o global: La primera se enfoca a las instituciones, planes o programas dirigidos a un área sustantiva de política, mientras que la segunda involucra diferentes sectores relacionados con la política.
- g) Pseudoevaluación, cuasievaluación y evaluación verdadera: La primera intenta presentar conclusiones erróneas como fruto de una evaluación, aquí entran las evaluaciones políticamente orientadas e investigaciones encubiertas. La cuasievaluación da respuesta a algunos asuntos de interés. La tercera se compone de estudios orientados a la toma de decisiones.
- h) Integral o parcial: La evaluación integral utiliza el enfoque de sistemas con insumos, proceso, resultados e impactos, mientras que el parcial se enfoca a las partes del programa como: objetivos, pertinencia, coherencia, contexto, insumos, proceso, resultados, metas, eficacia, eficiencia, impacto, efectos, satisfacción.

1.8 La metaevaluación

Este concepto se le atribuye a Michael Scriven, quien la define como “una fase o etapa, usualmente terminal, del trabajo o proyecto de evaluación: la evaluación de la evaluación. Se define como la actividad o conjunto de actividades que consisten en la elaboración de listas de comprobación y en la aplicación directa de estas listas a un caso específico para, con base en ellas, construir un juicio sobre la evaluación como resultado.”³⁵

Para Luis Fernando Díaz, es necesario distinguir primero entre evaluación y metaevaluación. Una diferencia importante reside en la complejidad, determinada por el número y la naturaleza de las variables a estudiar, y la profundidad, definida fundamentalmente por los objetivos y consecuentemente por la focalización del objeto. La evaluación se ocupa de los resultados del proyecto. En cambio, a la metaevaluación le interesan los resultados solo en cuanto producto de la evaluación.

³⁵Díaz, Luis Fernando. (2001). La metaevaluación y su método. Revista de Ciencias Sociales, 92-93, pág. 115.

Para Myriam Cardozo, la metaevaluación es definida como “una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad (política, programa, institución, funcionario, evaluación, etc.), así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada”.³⁶

Por su parte, Myriam Cardozo argumenta que los conceptos de evaluación y metaevaluación significan esencialmente lo mismo y lo único que cambia es su objeto de estudio, es decir, en la evaluación los objetos estudiados son los programas mientras que en la metaevaluación son los informes de evaluación que entregan las empresas evaluadoras. Así la metaevaluación es una reflexión sobre las evaluaciones realizadas para valorar su pertinencia y utilidad, se trata de valorar todos los campos de la evaluación (diseño, eficacia, impacto, viabilidad) para verificar si las evaluaciones están cumpliendo con su objetivo, si los enfoques y métodos adoptados son los adecuados, y en su caso, cuales son las causas por las que las evaluaciones no cumplen con la finalidad que se les atribuye.

Myriam Cardozo retoma un documento de Stufflebeam³⁷ para clarificar sobre las diferencias entre la evaluación y la metaevaluación:

- La evaluación es la valoración del mérito, de ese modo, la metaevaluación significa la valoración o estimación del mérito del empeño evaluativo.
- La evaluación sirve a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, por lo que la metaevaluación debe proporcionar información proactiva de soporte a las decisiones que se toman en la conducción del trabajo evaluativo y deberá proporcionar información retroactiva para ayudar a los evaluadores responsables de su trabajo evaluativo, es decir, la metaevaluación debe ser formativa y sumativa.
- Las evaluaciones deben valorar la finalidad, diseño, puesta en práctica y resultados, así mismo la metaevaluación debe evaluar la importancia de los objetivos de la evaluación, la idoneidad de su diseño, la adecuación de la

³⁶ Cardozo, Myriam, Óp. Cit.

³⁷ *Ibíd.*

realización al diseño de la evaluación y la calidad e importancia de los resultados de la evaluación.

- La evaluación debe proporcionar una información descriptiva, crítica y además recomendaciones apropiadas. Igualmente, la metaevaluación debe describir y juzgar el trabajo evaluativo, también debe recomendar cómo las evaluaciones pueden ser perfeccionadas y cómo los hallazgos pueden ser utilizados apropiadamente.
- Las evaluaciones deben servir a todas las personas, tanto aquellas que están involucradas en ella como aquellas que han sido afectadas por el programa, la metaevaluación debe servir a los evaluadores ya todas las personas que están interesadas en el trabajo de los evaluadores.
- La evaluación debe ser conducida por personas internas y externas. Por lo tanto, se debe conducir una metaevaluación formativa y obtener juicios externos del valor global de las actividades evaluativas realizadas.
- La evaluación involucra el proceso de esbozar los asuntos a los que se deben dirigir, el proceso de obtención de la información necesaria y el uso de la información para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Los metaevaluadores deben llevar a cabo tres pasos: determinar los asuntos específicos a que debe dirigirse la metaevaluación; acopiar, organizar y analizar la información necesaria y, finalmente, emplear la información obtenida en la toma de decisión apropiada y en la rendición de cuentas.
- La evaluación debe ser técnicamente adecuada, útil y efectiva. La metaevaluación debe satisfacer los mismos criterios.

Derivado de lo anterior se comprende de una mejor manera la diferencia entre las evaluaciones y las metaevaluaciones, que en resumen las primeras se enfocan a medir las políticas y los programas, mientras que las segundas se dedican a evaluar las evaluaciones antes referidas.

1.9 Ámbitos de análisis de la metaevaluación

Siguiendo el modelo de Myriam Cardozo, se tienen siete ámbitos de análisis de la metaevaluación para lograr que sea integral y que logre un mecanismo de

retroalimentación. Estos ámbitos son: coherencia, reglas de operación, calidad, eficiencia y eficacia, impacto, focalización y satisfacción.

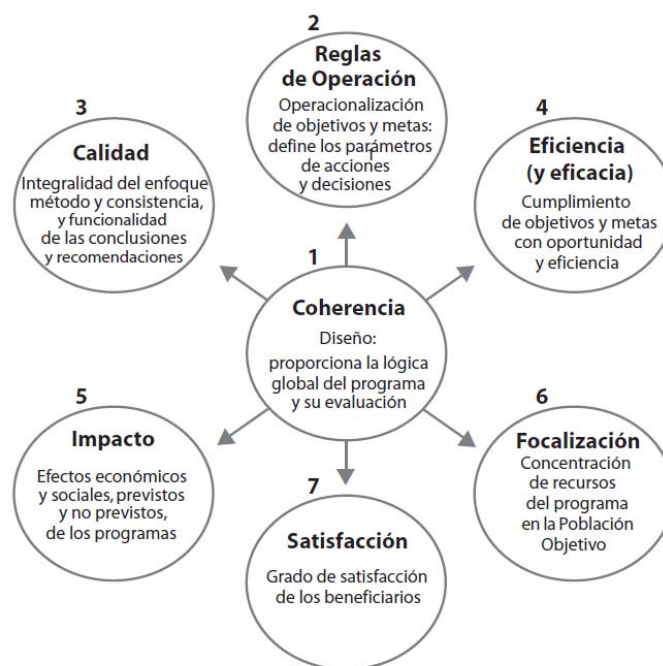
El análisis de coherencia se refiere tanto a la coherencia interna del programa metaevaluado como a la que necesariamente debe prevalecer en las relaciones de complementariedad con otros programas, en general define la lógica global y alcances del programa. Es en este análisis debe revisar la congruencia que presenta con otros conjuntos programáticos y verificar que no se compense, duplique o contradiga con los objetivos, metas e instrumentos respectivos.

En el ámbito de análisis de las reglas de operación, no sólo se debe observar si la dependencia se apega o no a las reglas de operación, sino se debe analizar, reflexionar, si las mismas reglas de operación son adecuadas para el cumplimiento programático.

Por lo que se refiere al ámbito de calidad, no debe reducirse al diseño de las muestras estadísticamente representativas, la aplicación, o no, de métodos cuantitativos. Se trata de valorar si hay un adecuado conocimiento de los programas por parte de los evaluadores en cuanto a su naturaleza, fines y alcances para que su labor no se restrinja al cumplimiento de los términos de referencia.

Con los tres ámbitos descritos, se deben ver los ámbitos restantes de manera sistémica y articulada, puesto que la eficiencia no tiene significado si no se vincula con el impacto de beneficios económicos, sociales y/o ambientales. En esta articulación entra de manera transversal el ámbito de la coherencia.

Cuadro 1 - Ámbitos de análisis de la metaevaluación



Tomado de Metaevaluación de Programas de la SAGARPA – Myriam Cardozo

2. Modelo de indicadores de sustentabilidad para la actividad turística de Klein - Vielhauer

Para Segn Ribeiro & Stigliano la relación entre el desarrollo del turismo y las cuestiones ambientales ha sido abordada bajo dos enfoques principales: el turismo como origen de la degradación socio-ambiental y el turismo visto como alternativa de desarrollo económico y social sustentable.³⁸ En este contexto, hay que considerar que aunque el turismo sea una actividad económica que puede generar efectos adversos en el medio ambiente puede ser una oportunidad para el desarrollo local. Se debe considerar que el turismo exige calidad en la infraestructura de servicios urbanos e inversiones por parte de los municipios y regiones en salud y educación para los habitantes, los actores sociales esenciales para la propia actividad turística.

³⁸ Ribeiro, H. & Stigliano, B. V., Desarrollo turístico e sustentabilidad ambiental (Desarrollo turístico y sustentabilidad ambiental), In: Phillipi Jr, A. & Ruschmann, D. V. de M. Brasil: Editorial Gestão ambiental e sustentabilidade no turismo (Gestión ambiental y sustentabilidad en el turismo).

Por lo tanto, la interrelación entre el desarrollo turístico y la sustentabilidad ambiental debe contemplar tres ejes básicos de acción: a) promoción de equidad en los procesos distributivos; b) consolidación y construcción de los derechos; c) garantía de reproducción de las bases ecológicas del desarrollo social.

La Organización Mundial del Turismo destaca que las directrices para el desarrollo sustentable del turismo y las prácticas de gestión sustentable son aplicables a todas las formas de turismo en todos los tipos de destinos, incluyendo el turismo de masas y los diversos segmentos turísticos. Los principios de sustentabilidad se refieren a los aspectos ambiental, económico y sociocultural del desarrollo turístico debiendo establecer un equilibrio entre las tres dimensiones para garantizar la sustentabilidad a largo plazo. Así, el turismo sustentable debe garantizar la optimización del uso de los recursos ambientales; respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades receptoras; conservar su patrimonio arquitectónico cultural y vivo, y sus valores tradicionales; contribuir a entender la tolerancia intercultural; asegurar una actividad económica viable a largo plazo con beneficios socioeconómicos bien distribuidos; y contribuir a la reducción de la pobreza.

Así, intentar una actividad de turismo sustentable puede no tener sentido si no existen maneras objetivas de evaluar la sustentabilidad. La OMT destaca como componente central en el proceso de planificación y gerenciamiento turístico la definición y el uso de indicadores de sustentabilidad, lo que hace posible monitorear los cambios a través del tiempo de manera constante y consistente, y orientar acerca de cuándo es necesario alterar las políticas públicas o cuándo se necesita una nueva acción.

El uso de indicadores de sustentabilidad del turismo es esencial para un análisis adecuado de la sustentabilidad del desarrollo turístico. Así, la identificación y la elección de esos indicadores resultan etapas relevantes para analizar la sustentabilidad turística. A partir de esos indicadores es posible generar un conjunto de información sobre la situación real del desarrollo turístico, en lo que se refiere a los aspectos sustentables e insustentables, lo cual deberá subsidiar la toma de decisiones de los diversos actores involucrados en su planificación para que la definición de las acciones futuras a ser adoptadas estén basadas en prácticas sustentables.

Popova presenta los principales tipos de indicadores que son utilizados actualmente para el monitoreo de las actividades turísticas de una localidad, en base al sistema PSR (*Pressure/State/Response*) desarrollado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Éstos son indicadores preventivos que ayudan a identificar y prevenir problemas; indicadores de capacidad de carga y medición de estrés para medir los factores ambientales externos y las tendencias; indicadores de medición del estado de los recursos naturales y el volumen de demanda de los recursos; indicadores de impactos y efectos del turismo; indicadores de medición de esfuerzos y acciones de gestión; e indicadores de medición de las consecuencias de manejo. Estos indicadores deben incorporar las dimensiones ambiental, económica, social, tecnológica, cultural y política en el monitoreo y la gestión del desarrollo turístico, y deben ser implementados en todos los niveles de análisis de la sustentabilidad turística: local, regional, nacional e internacional.³⁹

La elección de los indicadores de sustentabilidad para el turismo debe ser hecha de acuerdo con los temas prioritarios identificados para cada destino turístico investigado. La OMT sugiere cinco criterios a ser considerados en la selección de los indicadores: relevancia del indicador en la problemática seleccionada; viabilidad de obtención y análisis de la información requerida; credibilidad de la información y confiabilidad para los usuarios de los datos; claridad y facilidad de entendimiento entre los usuarios; y comparación a través del tiempo y en torno de las regiones.

A pesar de que la OMT enfatiza que la elección de los indicadores debe determinarse de acuerdo con las necesidades y prioridades locales, recomienda 12 indicadores principales para evaluar la sustentabilidad del turismo: satisfacción local con el turismo; efectos del turismo en las comunidades; satisfacción sustentable del turista; estacionalidad del turismo; beneficios económicos del turismo; gerenciamiento de la energía; disponibilidad y consumo de agua; calidad del agua para beber; tratamiento de cloacas; manejo de residuos sólidos; control de desarrollo (basura); y control de la intensidad del uso.

³⁹ Popova, Nadia. (2002). *Ecotourism impacts/success indicators baseline data 2002: Kalofer pilot region of Central Balkan National Park, Biodiversity Conservation & Economic Growth Project, Sofia (Impactos del ecoturismo/ base de datos de indicadores de éxito 2002: Kalofer, región piloto del Parque Nacional de los Balcanes Centrales, Proyecto de Conservación de la Biodiversidad y Crecimiento Económico, Sofía)*.

A lo que Federico Hanai resalta que, en función del sistema de medición, los indicadores de sustentabilidad del turismo pueden ser cuantitativos (números simples, proporciones, porcentajes) y/o cualitativos (categorías, nivel de satisfacción, etc.) y considera que una combinación entre los dos indicadores (cualitativo y cuantitativo) es adecuada, pertinente, deseable y enriquecedora para el establecimiento de un buen sistema de monitoreo.⁴⁰

En este sentido, la OMT avala la propuesta integradora de Klein-Vielhauer, en la que no hay distinción entre las dimensiones económica, ambiental y social del desarrollo. Esta construcción se basa en la idea de que la sustentabilidad es dinámica y no debe ser considerada como un objetivo fijo y constante.⁴¹

El modelo de Klein-Vielhauer se basa en principios substanciales que son interpretados a partir de los tres objetivos generales del concepto de sustentabilidad integrada (garantía de la existencia humana, mantenimiento del potencial productivo de la sociedad y preservación del desarrollo y opciones de vida) conforme se puede observar en los siguientes cuadros.

Cuadro 2. – Dimensión 1

DIMENSIÓN 1: GARANTIZAR LA EXISTENCIA HUMANA	
El desarrollo turístico debe enfocar al individuo como principal beneficiario de sus actividades	
INDICADORES	CRITERIOS DE ANÁLISIS
Porcentaje de habitantes que acreditan que el turismo ha ayudado a traer nuevos servicios de infraestructura (datos obtenidos a través de encuestas).	Este indicador será mejor evaluado cuanto mayor sea la percepción de los habitantes locales en cuanto a la contribución del turismo para generar beneficios en la infraestructura del destino turístico.
Número y capacidad de los servicios sociales disponibles para la comunidad (porcentaje atribuible al turismo).	Este indicador será mejor evaluado cuando existe un número elevado de servicios sociales relacionados con la actividad turística disponibles para la comunidad.

⁴⁰ Hanai, Federico, *Sistemas de Indicadores de sustentabilidade: uma aplicação ao contexto de desenvolvimento do turismo na região de Bueno Brandão, estado de Minas Gerais, Brasil*, Escuela de Ingeniería de São Carlos (EESC) – Universidad de São Paulo (USP), São Carlos, Brasil 2009.

⁴¹ Klein-Vielhauer, Sigrid. (2009). *Framework model to assess leisure and tourism sustainability (Modelo marco para evaluar el ocio y el turismo sustentable)*. In *Journal of Cleaner Production* 4(17), Alemania.

Nivel de satisfacción de los habitantes locales con el turismo (datos obtenidos a través de encuestas).	Este indicador será mejor evaluado cuando existe un nivel elevado de satisfacción de la comunidad local con el turismo.
Proporción de turistas en los lugares (media y período de pico/días).	Este indicador es mejor evaluado cuando hay equilibrio en la distribución de los turistas en los períodos, evitando la sobrecarga de los servicios de infraestructura y de entretenimiento y daños considerables al medio ambiente.
Nivel de satisfacción de los visitantes (datos obtenidos a través de encuestas)	Este indicador será mejor evaluado si existe un nivel elevado de satisfacción de los visitantes en relación al destino turístico.
Porcentaje de visitantes que regresan al destino en otra oportunidad.	Este indicador es evaluado positivamente cuando los visitantes regresan al destino turístico en otras oportunidades.
Cumplimiento de la legislación laboral por parte de los emprendimientos turísticos.	Este indicador es evaluado positivamente cuando se constata que los emprendimientos turísticos cumplen con la legislación laboral, evitando la explotación de la mano de obra local.
Abandono de actividades tradicionales debido al turismo.	Este indicador es mejor evaluado cuando es bajo el nivel de abandono de las actividades tradicionales debido al turismo.
Marginalidad de la población local por falta de acceso a los beneficios económicos del turismo.	Este indicador será mejor evaluado cuanto menor sea la marginalidad de la población local, permitiéndole el acceso a los beneficios económicos del turismo.

Tomado de Indicadores de sustentabilidad para la actividad turística – Verónica Macairo

En el dimensión 1 el desarrollo turístico es evaluado a partir de la garantía de la existencia humana, lo que presupone que el individuo debe ser focalizado como el principal beneficiario de sus actividades. De esta forma, los indicadores para evaluar la sustentabilidad en esta dimensión constituyen variables que expresan aspectos sociales como la percepción de los habitantes sobre el impacto que el turismo produce en la comunidad con los nuevos servicios de infraestructura y el cumplimiento de la legislación laboral por parte de los emprendimientos turísticos. También indicadores relacionados con los aspectos ambientales como el análisis de la distribución de turistas por períodos, cuyo objetivo es evitar la sobrecarga de los servicios turísticos y los daños al medio ambiente; así como los indicadores relacionados con los aspectos económicos como el acceso de la comunidad a los beneficios económicos del turismo y sus impactos, como la marginación de las poblaciones locales y la continuidad de las actividades tradicionales de la localidad.

Cuadro 3 – Dimensión 2

DIMENSIÓN 2: MANTENER EL POTENCIAL PRODUCTIVO DE LA SOCIEDAD	
Debe mantener los prerequisites indispensables para las actividades sociales y no se restringe a lo relacionado con la producción de bienes y servicios.	
INDICADORES	CRITERIOS DE ANÁLISIS
Consumo per cápita de energía de todas las fuentes (total, sector de turismo, por persona, por día).	Este indicador será mejor evaluado cuanto menor sea el consumo de energía de todas las fuentes.
Porcentaje de empresas que participan de programas de conservación de energía o que aplican políticas y técnicas de economía de energía.	Este indicador será mejor evaluado si existe un nivel elevado de empresas turísticas que participen de programas de economía de energía o que utilicen técnicas en ese sentido.
Porcentaje de consumo de energía de fuentes renovables (en los destinos y en los establecimientos).	Este indicador será mejor evaluado cuanto mayor sea el porcentaje de consumo de energía de fuentes renovables en los destinos turísticos.
Disponibilidad y consumo de agua.	Será mejor evaluado si existe disponibilidad de agua en los destinos turísticos y el consumo no es excesivo.
Uso del agua (volumen total consumido y litros por turista, por día).	Este indicador será mejor evaluado cuanto menor sea el consumo de agua por los turistas.
Economía de agua (porcentaje de consumo reducido de agua recapturada o reciclada).	Será mejor evaluado si existen acciones para reducir el consumo de agua, como la recapturada o reciclada.
Porcentaje de establecimientos turísticos con agua tratada según patrones internacionales de potabilidad.	Este indicador será mejor evaluado cuanto mayor sea el porcentaje de establecimientos turísticos con agua tratada.
Frecuencia de enfermedades producidas por el agua.	Cuanto menor sea la frecuencia de enfermedades producidas por el agua en los destinos investigados.
Número/porcentaje de visitantes que refieren enfermedades producidas por el agua en la localidad investigada.	Este indicador será mejor evaluado cuanto menor sea el índice de difusión de enfermedades en los destinos receptores, referido por los turistas.
Porcentaje de aguas tratadas (niveles primario, secundario o terciario).	Cuanto mayor sea el porcentaje de aguas tratadas en el destino turístico investigado.
Porcentaje de establecimientos turísticos (o alojamientos) con sistemas de tratamiento.	Cuanto mayor sea el porcentaje de establecimientos que poseen sistemas de tratamiento.
Volumen de basura producido por el destino (toneladas por mes).	Cuanto menor sea el volumen de residuos generados en el destino turístico.
Volumen de basura reciclada (m ³) / Volumen total de basura (m ³) (especificar por tipos diferentes).	Cuanto mayor sea la proporción entre el volumen de basura reciclada y el volumen total de basura

	producido en la localidad investigada.
Cantidad de basura arrojada en las áreas públicas.	Cuanto menor sea la cantidad de basura arrojada en áreas públicas, evitando la contaminación.
Porcentaje de establecimientos comerciales relacionados con el turismo, abiertos todo el año.	Este indicador será mejor evaluado cuanto mayor sea el porcentaje de establecimientos comerciales relacionados con el turismo, abiertos todo el año.
Estado de Preservación de los Recursos Turísticos.	Cuanto mayor sea el estado de acciones que permitan preservar los recursos turísticos.
Número y porcentaje de empleos relacionados con el turismo que son permanentes – válidos todo el año (comparado con los empleos temporarios).	Este indicador será mejor evaluado cuanto mayor sea la estabilidad de los empleos relacionados con el turismo (permanentes).
Número de nativos (proporción entre hombres y mujeres) empleados en el turismo (proporción entre empleos relacionados con el turismo y la población total empleada).	Si hay equilibrio en el número de empleados nativos, considerando el género, y cuando no hay dependencia excesiva de la comunidad local a los empleos relacionados con la actividad turística.
Ingreso generado por el turismo (porcentaje del total de ingresos generados a la comunidad).	Cuanto más equilibrado sea el ingreso generado a la comunidad, a través de la diversificación de sus actividades económicas.

Tomado de Indicadores de sustentabilidad para la actividad turística – Verónica Macairo

En la dimensión 2 el desarrollo turístico es evaluado considerando el mantenimiento del potencial productivo de la sociedad. En esta dimensión los indicadores para el análisis de la sustentabilidad del desarrollo turístico incluyen variables ambientales como el gerenciamiento de energía, la disponibilidad y consumo de agua, la calidad del agua para beber, el tratamiento de cloacas y el manejo de residuos sólidos, además de las variables económicas y sociales del turismo.

Cuadro 4 – Dimensión 3

DIMENSIÓN 3: PRESERVAR EL DESARROLLO Y OPCIONES DE VIDA	
El desarrollo turístico debe asegurar igualdad de oportunidades a todos los miembros de la sociedad, y así la generación actual debe establecer y preservar condiciones de libertad para las generaciones futuras	
INDICADORES	CRITERIOS DE ANÁLISIS
Existencia o uso del proceso de planificación/desarrollo del turismo local.	Este indicador será mejor evaluado cuando exista un proceso de planificación/desarrollo del turismo local que garantice un acceso equitativo a los recursos limitados y que reoriente las actividades turísticas para aliviar la presión.
Control de la intensidad del uso a través del número total de llegadas de turistas (media, mensual, en alta temporada) y del Número de turistas por km2 del destino.	Este indicador será mejor evaluado cuando exista un dimensionamiento del flujo de turistas para preservar las regiones ecológicas y los modos de vida tradicionales de las comunidades receptoras.
Llegadas de turistas por meses o trimestres (distribución a lo largo del año).	Este indicador será mejor evaluado cuanto menor sea la estacionalidad del turismo, evitando la inestabilidad de la demanda turística que provoca trastornos y considerables consecuencias económicas negativas en las comunidades receptoras.
Tasas de ocupación del alojamiento licenciado (oficial) por mes (períodos de pico comparados con la baja temporada) y porcentaje de todas las ocupaciones por mes o trimestre.	Este indicador será mejor evaluado cuanto más equilibradas sean las tasas de ocupación en períodos de alta y baja temporada, evitando pérdidas de rentabilidad a los hospedajes y desempleo durante la temporada baja.
Número de hectáreas de vegetación removida para instalar infraestructura turística.	Este indicador será mejor evaluado cuanto menor sea el área de paisaje degradada para instalar infraestructura turística.
Recursos Destinados anualmente a la conservación y mantenimiento de bienes culturales.	Este indicador será mejor evaluado cuanto mayores sean los recursos invertidos anualmente en medidas de preservación para mantener la calidad de los bienes culturales.
Cambios en la biodiversidad.	Este indicador será mejor evaluado cuanto menores sean los cambios en la biodiversidad de la localidad receptora.
Interacción de los emprendimientos turísticos con el artesanado local.	Este indicador será mejor evaluado cuanto mayor sea la interacción de los emprendimientos turísticos con el artesanado local, valorizando la cultura de las localidades receptoras y disminuyendo la presión para substituir al artesanado local por otros tipos de productos.

<p>Nivel de participación local en las consultas relativas a las acciones de desarrollo del turismo local.</p>	<p>Este indicador será mejor evaluado cuanto más elevado sea el nivel de participación local en las consultas relacionadas al desarrollo turístico, con vistas a atender los intereses de las comunidades receptoras.</p>
--	---

Tomado de Indicadores de sustentabilidad para la actividad turística – Verónica Macairo

En dimensión 3 se evalúa el desarrollo turístico considerando la preservación del desarrollo y opciones de vida. Esto significa asegurar igualdad de oportunidades a todos los miembros de la sociedad actual y futura, de modo que la generación actual debe establecer y preservar condiciones de libertad para que las generaciones futuras tengan buenas opciones de vida y condiciones de desarrollo. La dimensión 3 incluye indicadores de sustentabilidad que abarcan aspectos económicos, sociales y ambientales como el control del desarrollo y de la intensidad de uso, la estacionalidad del turismo y la planificación y la gestión responsables para lograr la preservación del desarrollo y opciones de vida para las generaciones futuras.

Es pertinente mencionar, que para este trabajo de investigación, se propondrá este modelo de evaluación para la metaevaluación del Programa Pueblos Mágicos, la cual se realizará en el cuarto capítulo.

CAPÍTULO 2

EL TURISMO CULTURAL EN EL MUNDO Y SU IMPULSO EN MÉXICO

Introducción

Este capítulo hace un amplio recorrido por los conceptos fundamentales para entender este trabajo de investigación, sobre todo haciendo énfasis en los elementos del turismo cultural, ya que uno de los principales objetivos de este trabajo es ubicar al Programa Pueblos Mágicos dentro del segmento del turismo cultural.

Este capítulo está conformado por seis grandes apartados, en el primero se encuentra una amplia definición del patrimonio, sus variantes y se hace profundiza en el patrimonio cultural, el cual es utilizado por el turismo cultural como su materia prima. Además se explicar la tipología del patrimonio hasta ahora conocida.

Una vez que el concepto de patrimonio cultural está definido, se pasa al segundo apartado en el cual se muestra el Programa Mundial de la Organización de las Naciones Unidas, a través de la UNESCO: El Programa de Patrimonio Cultural de la Humanidad (World Heritage), destacando su funcionamiento y su importancia a nivel global y haciendo un recorrido por los nombramientos que México ha obtenido.

El tercer apartado ahonda en el patrimonio natural y cultural que posee México, denominándolo la magia de las localidades, se abordan diversas manifestaciones culturales que posee México como son las zonas arqueológicas, las áreas naturales

protegidas, las ciudades coloniales, ferias, fiestas y festividades, éstas manifestaciones que hacen que el país destaque a nivel mundial.

El cuarto apartado está destinado a la definición del turismo en general y su acepción de turismo cultural, haciendo un recorrido histórico del concepto desde el turismo tradicional, entendido como sol y playa, y de negocios, hasta la diversificación donde se encuentra el turismo cultural, desarrollando una característica de éste tipo de turismo, la conservación del patrimonio. Así el quinto apartado aborda la viabilidad del turismo en México, teniendo como base la magia contenida en el apartado tercero, se dan datos de organismos internacionales especializados en turismo como el lugar que ocupa México a nivel mundial y la derrama económica que ha generado en los últimos años.

El sexto apartado se enfoca en definir el concepto de la sustentabilidad desde el enfoque de la teoría del desarrollo sustentable, debido a que el turismo cultural tiene como base esta teoría para su aplicación, considerando que el turismo cultural tiene una visión sustentable, es decir, que tiende o debería tender a preocuparse por la economía, la sociedad y el medio ambiente.

1. El patrimonio

1.1 Concepto de patrimonio

La palabra patrimonio, tiene una connotación generalmente jurídica, viene del latín *patri* (padre) y *monium* (recibido), que significa “lo recibido por línea paterna”. El concepto de patrimonio se remonta al derecho romano (durante la República Romana), periodo en el cual era la propiedad familiar y heredable de los patricios⁴² (de *pater*, padre) que se transmitía de generación en generación y a la cual todos los miembros de una gens o familia amplia tenían derecho.

A pesar que el dominio sobre esa propiedad no era de ningún individuo en particular, sino de la familia como tal a través de las generaciones, en ese periodo se

⁴² Patricio u *optimo cive iuris*, era la palabra utilizada en el derecho romano, para designar a los ciudadanos romanos óptimos, éstos eran los que descendían de algún fundador de Roma y tenían todos los derechos políticos y civiles (*sui iuris*).

entendía que estaba bajo el control o administración del *pater familiae*⁴³, quien podía disponer de los bienes libremente, pero estaba bajo la obligación de preservarla y aumentarla en la medida de lo posible: Guillermo Borda resume la situación de la siguiente manera: “El *pater familiae* preside una comunidad constituida por su mujer, hijos, parientes y esclavos. Tenía sobre todos poder de vida y muerte. Era el dueño de todos los bienes familiares y disponía libremente de ellos, quienquiera los hubiera adquirido con su trabajo”.⁴⁴ Así, el patrimonio es tomado como todos los bienes que estaban bajo la posesión de una persona (moral o física), que han sido heredados de sus antecesores.

Para esta investigación se utilizará la definición que ofrece DeCarli, a través de la Fundación ILAM, que conceptualiza al patrimonio como “el conjunto de bienes culturales y naturales, tangibles e intangibles, generados localmente, y que una generación hereda/transmite a la siguiente con el propósito de preservar, continuar y acrecentar dicha herencia”.

1.2 Tipos de Patrimonio

El patrimonio cultural-natural parte de una visión donde la aproximación al patrimonio se redimensiona, entendiéndolo como un patrimonio integral, es decir, continuo e inseparable, como tal, es expresión de una intensa y permanente relación de los seres humanos y su medio.

El Patrimonio Cultural-Natural está constituido por elementos de la naturaleza, que se mantienen en su contexto original, intervenidos de algún modo por los seres humanos.

Ejemplo de ello son:

- Vestigios arqueológicos o históricos en su contexto natural original;
- Vestigios fósiles paleontológicos asociados a actividad humana in situ;
- Vestigios subacuáticos de actividad humana; y

⁴³ *Pater familias*, en el derecho romano, era aquel miembro de la familia, por la línea paterna, más avanzado de edad, quien tenía la administración y la posición de los bienes de la familia.

⁴⁴ Borda, Guillermo. (1993). Tratado de derecho civil, Tomo 2 – Sucesiones. Argentina: Editorial Abeledo Perrot, pág. 63.

- El paisaje cultural, producido en un determinado tiempo y espacio, que se ha mantenido inalterable.

Por su parte, el patrimonio natural es el conjunto de bienes y riquezas naturales, o ambientales, que la sociedad ha heredado de sus antecesores, el cual está integrado por:

- Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico;
- Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal, amenazadas o en peligro de extinción;
- Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas (como parques nacionales, áreas de conservación, entre otros) que tengan un valor excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

Existe una nueva rama, llamada patrimonio natural intangible, surgida muy recientemente y en plena investigación, se conceptualiza como aquellos elementos “no tocables” del entorno natural que se combinan para crear los objetos naturales. Esta noción ayuda a entender y definir, en nuevos términos, la relación de los sujetos con los elementos de lo natural vivo. Estos elementos, explica el Comité del ICOM para los Museos y Colecciones de Historia Natural, pueden ser sensoriales, como el sonido de un paisaje, o procesos como la selección natural.

Este novedoso tema ha despertado creciente interés en los museos que coleccionan, resguardan e interpretan el patrimonio natural, dando creciente atención al medio o entorno en el que éste se desarrolla y manifiesta su fisiología, esto es, la naturaleza en sus procesos de manifestación y generación.

Es importante destacar que el patrimonio en sus diversos tipos, constituye la materia prima del turismo cultural, el cual ha desencadenado diversos programas nacionales e internacionales para su conservación y divulgación.

Cuadro 5 - Tipos de patrimonio



Cuadro tomado de Tipos de Patrimonio, disponible en:

<http://www.mav.cl/patrimonio/contenidos/tipos.htm> consultado el 24 de julio de 2012.

1.3 El Patrimonio Cultural

En este sentido, Pilar García argumenta que el patrimonio cultural, se refiere a los bienes de los que no se tiene por qué ser el propietario directo, sino que alude a una propiedad colectiva.⁴⁵ En esta lógica, el sentido más amplio del patrimonio cultural es considerado como el conjunto de bienes materiales e inmateriales heredados de nuestros antepasados, que han de ser transmitidos a nuestros descendientes.

A lo largo del tiempo ha habido una evolución del concepto patrimonio cultural. Francisca Hernández afirma que el patrimonio “está vinculado al concepto de coleccionismo y a la conservación de bienes culturales”, lo que da una idea de museo, ahora se entienden como cosas muy diferentes. Durante el siglo XVIII, en el proceso de la Ilustración nace el sentido moderno del patrimonio junto con el concepto de cultura y la creación de una conciencia de la existencia de un pasado: “a cada pasado de cada

⁴⁵García Cuetos. Pilar. (2011). El patrimonio cultural. Conceptos básicos. España: Prensas Universitarias de Zaragoza, pág. 13.

pueblo era visto por ilustrados y románticos como un elemento que sirve para identificarlo y sus testimonios materiales serían el testimonio de ese pasado.”⁴⁶ Así, surge como la concepción arqueológica de esos testimonios con el nombre de monumento antiguo.

A partir del siglo XIX se considera al monumento nacional como elemento básico que integraría el patrimonio, basado en el valor de la antigüedad. La consecuencia fue la identificación del monumento como propiedad de un solo pueblo. En el siglo XX, con la Primera Guerra Mundial, el patrimonio dejó de ser una cuestión particular de los Estados y empezó a discutirse en foros internacionales para resolver los problemas que se habían planteado en su protección y conservación. Para Pilar García “el concepto de patrimonio creció exponencialmente y la restauración terminó por convertirse en una ciencia, como consecuencia de la Carta de Atenas de 1931, donde se comprometen los Estados a la conservación del patrimonio artístico y arqueológico.”⁴⁷

No es hasta 1954 con la Convención para la Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado (Convención de la Haya) que aparece por primera vez el concepto de patrimonio cultural. La convención promovida por la UNESCO tenía como objeto la protección de los bienes culturales debido del conflicto bélico de la Segunda Guerra Mundial. Dicha convención cuenta con dos protocolos, el primero sobre el riesgo de exportar propiedades culturales fuera de los territorios ocupados y el segundo establece sanciones penales que debían incluirse en las legislaciones nacionales.

La importancia de la Convención de la Haya radica en la inclusión del derecho de protección al patrimonio como una parte del derecho humanitario, entendido como el derecho a la cultura y a los bienes culturales (como un derecho humano).

De esta manera, Pilar García llega a la conclusión de que el patrimonio cultural “representa lo que tenemos derecho a heredar de nuestros predecesores y supone la obligación de conservarlo a su vez por las generaciones futuras [...] en el siglo XX la noción de patrimonio cultural se ha extendido a categorías del mundo natural: formaciones físicas, biológicas y geológicas extraordinarias, las zonas con valor excepcional de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural y los hábitats de

⁴⁶Ibíd. pág. 17.

⁴⁷Ibíd. pág. 24.

especies animales y vegetales amenazadas.”⁴⁸ Así, se observa que en un principio se consideraba patrimonio a lo que cada ser humano tenía en su posesión, después dio un giro hacia una concepción de centros históricos, pasando por la aceptación de áreas naturales y finalizando con una idea más antropológica.

Finalmente Pilar García da una definición de qué es el patrimonio cultural: “conjunto de objetos materiales e inmateriales, pasados y presentes, que definen a un pueblo: lenguaje, literatura, música, tradiciones, artesanía, bellas artes, danza, gastronomía, indumentaria, manifestaciones religiosas y, por supuesto, la historia y sus restos materiales, es decir el patrimonio histórico.”⁴⁹

A lo que se suma la definición elaborada por la Conferencia Mundial UNESCO, señala: “el patrimonio cultural de un pueblo comprende las obras de sus artistas, arquitectos, músicos, escritores y sabios, así como las creaciones anónimas, surgidas del alma popular, y el conjunto de valores que dan sentido a la vida, es decir, las obras materiales y no materiales que expresan la creatividad de ese pueblo; la lengua, los ritos, las creencias, los lugares y monumentos históricos, la literatura, las obras de arte y los archivos y bibliotecas.”⁵⁰

Como se observa, el patrimonio cultural puede definirse como todo aquello heredado por los antepasados de una comunidad; herencia que refleja un modo de vivir de una comunidad y la hace única. Este concepto es dividido en dos grandes rubros: el tangible o material y el intangible o también llamado inmaterial.

Así, Enrique Florescano define al patrimonio cultural como “los testimonios de los grupos dominantes y de la alta cultura (templos, palacios, centros ceremoniales, objetos pertenecientes a los grupos altos de la escala social); hoy ampliado para abarcar los asentamientos campesinos, las zonas de cultivo, la habitación popular y la cultura material.”⁵¹ En esta concepción el autor converge con algunos elementos expuestos por Pilar García, como lo es el conjunto de objetos materiales e inmateriales en una temporalidad pasada o presente, pero es distinta en cuanto a su importancia social.

⁴⁸ Ibíd. pág. 32.

⁴⁹ Ibíd. pág. 15.

⁵⁰ Conferencia Mundial UNESCO sobre el patrimonio cultural celebrada en México en 1982.

⁵¹ Ibíd. pág. 12.

Al respecto, Enrique Florescano comenta que, a su criterio, existen cuatro variables⁵² acerca del patrimonio cultural:

“Primera: la manera como cada época rescata el pasado y selecciona, dentro de éste, ciertos bienes y testimonios que identifica con su noción de patrimonio cultural o de identidad cultural del presente con el pasado;

Segunda: en la mayoría de los casos, la selección de bienes y testimonios culturales es realizada por los grupos sociales dominantes, de acuerdo con valores y criterios no generales, sino restrictivos o exclusivos;

Tercera: en el Estado Nacional el concepto de ‘patrimonio cultural’ se construye a partir de una oposición entre lo que se reconoce como patrimonio cultural universal y lo que se distingue como patrimonio cultural propio; y

Cuarta: por ser el patrimonio cultural resultado de un proceso histórico, una realidad que se va conformando a partir del choque y la interacción de los distintos intereses sociales y políticos que conforman a la nación.”⁵³

Para Lourdes Arizpe el patrimonio cultural “incorpora la memoria colectiva de pueblos y naciones alrededor del mundo y toma forma a partir de la capacidad exclusiva de la humanidad para concebir el significado que nace en el pasado pero construye también el futuro.”⁵⁴ En esta definición toma en cuenta una base histórica, como ya se ha mencionado, pero le da una categoría especial al ser sólo percibida por los seres humanos en cuenta su pasado para poder construir un presente.

Al respecto, María Ángeles Querol afirma que “el patrimonio cultural o histórico, es concebido como el conjunto de bienes materiales e inmateriales que han sido creados por la sociedad a lo largo de su historia y considerados, desde el presente, que merece la pena conservar”.⁵⁵

⁵² Florescano, Enrique. (1993). El patrimonio cultural y la política de cultura. In: Florescano, Enrique (Comp.), El patrimonio cultural en México. México: FCE, pág. 09.

⁵³ *Ibíd.* pp. 9-11.

⁵⁴ Arizpe, Lourdes. (2009). El patrimonio cultural inmaterial de México. México: Porrúa, pág. 27.

⁵⁵ Querol, María Ángeles. (2003). Patrimonio cultural y patrimonio natural. In: Moure Romanillo, Alfonso. Patrimonio cultural y patrimonio natural. España: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, pág. 31.

Como se observa, una importante anotación sobre la idea de María Ángeles Querol en relación al patrimonio, es que por lo general se utilizan patrimonio cultural y patrimonio histórico sin distinciones. La autora plantea que aunque el concepto de patrimonio cultural debería ser más extenso que el histórico, “son casi iguales, tratan de los mismo, pretenden idénticos objetivos y no hacen distinciones, por lo que no hay más remedio de llegar a la conclusión que desde el punto administrativo y legal ‘cultural’ e ‘histórico’ se utilizan como sinónimos.”⁵⁶

Así, se puede afirmar que, para fines de esta investigación, patrimonio cultural o patrimonio histórico se pueden usar sin distinción, y su definición es el conjunto de bienes antepasados de un pueblo (sean materiales o inmateriales) que incorpora la memoria colectiva del pueblo e identifican sus patrones específicos como el lenguaje o tradiciones, es decir, toman valor en un proceso histórico a través del tiempo y las generaciones futuras tienen el compromiso de cuidar y preservar.

Para este análisis se hará la distinción entre patrimonio cultural inmaterial y material. El patrimonio cultural material “son los bienes culturales, entre objetos y edificaciones, que adquieren significado y relevancia con el paso del tiempo y conforme se desarrollan los procesos históricos de las naciones. Es la herencia física que refleja momentos históricos o manifestaciones del arte”. Entre este tipo de patrimonio se encuentran todos los vestigios y objetos arqueológicos, incluyendo los restos fósiles, edificios coloniales como catedrales, conventos y haciendas, palacios de gobierno o arquitectura civil relevante por su estilo o hechos históricos que se le asocian, aunque también se manifiesta a través de manuscritos históricos, códices, obras de arte, instalaciones industriales significativas para procesos históricos o arquitectura vernácula representativa de pueblos y comunidades.⁵⁷

Los bienes culturales materiales son clasificados según su naturaleza en cuatro grandes rubros: histórico; bellas artes; artes aplicadas y arqueológico, paisajístico y etnográfico. Ellos están divididos en bienes inmuebles como núcleos urbanos, sitios

⁵⁶ Querol, María Ángeles. (2010). Manual de gestión del patrimonio cultural. España: Ediciones Akal, pág. 24.

⁵⁷ Coordinación Nacional de patrimonio cultural y turismo de CONACULTA. Patrimonio cultural inmaterial y turismo: salvaguardia y oportunidades. http://www.conaculta.gob.mx/turismocultural/documentos/pdf/pat_inmaterial.pdf consultado el 24 de julio de 2012.

arqueológicos y paisajísticos y bienes individuales; y muebles como colecciones arqueológicas, acervos museológicos, documentales, bibliográficos, de archivos, en videos, fotografías o cinematográficos.

Y a su vez se divide el patrimonio cultural material en mueble e inmueble, el primero se refiere a los objetos arqueológicos, históricos, artísticos, etnográficos, tecnológicos, religiosos y aquellos de origen artesanal o folklórico que constituyen colecciones importantes para las ciencias, la historia del arte y la conservación de la diversidad cultural del país. Entre ellos cabe mencionar las obras de arte, libros manuscritos, documentos, artefactos históricos, grabaciones, fotografías, películas, documentos audiovisuales, artesanías y otros objetos de carácter arqueológico, histórico, científico y artístico. El patrimonio cultural material inmueble está constituido por los lugares, sitios, edificaciones, obras de ingeniería, centros industriales, conjuntos arquitectónicos, zonas típicas y monumentos de interés o valor relevante desde el punto de vista arquitectónico, arqueológico, histórico, artístico o científico, reconocidos y registrados como tales. Estos bienes culturales inmuebles son obras o producciones humanas que no pueden ser trasladadas de un lugar a otro, ya sea porque son estructuras o porque están en inseparable relación con el terreno.

Lourdes Arizpe apunta que “el patrimonio cultural inmaterial no es un objeto, una representación o un sitio, si bien estos pueden incorporarlo y darle forma material. Básicamente consiste en la propagación de significados alojados en lo profundo de la memoria colectiva.”⁵⁸ Por su parte, Conaculta enriquece esta noción al señalar que “el patrimonio cultural inmaterial reúne las diferentes expresiones y manifestaciones de la vida de los pueblos, se transmiten de generación en generación, dependen de los portadores para su existencia y son fundamentales para mantener la cohesión social entre los miembros del grupo. Está compuesto por la tradición oral y narrativa, conocimientos tradicionales sobre cocina, ciclos agrícolas, herbolaria y medicina tradicional, mitos y concepciones del universo y la naturaleza, espacios y entorno geográfico dotados de valor simbólico, expresiones dancísticas y musicales, vida y festividades religiosas, diseños en todas las artes populares y oficios artesanales, destrezas y habilidades de los creadores en todas las artes y oficios.”⁵⁹

⁵⁸ Arizpe, Lourdes. Óp. Cit. Pág. 28.

⁵⁹ Coordinación Nacional de patrimonio cultural y turismo de CONACULTA. Op.Cit.

Para la UNESCO⁶⁰, el patrimonio cultural inmaterial debe cumplir con cuatro aspectos fundamentales:

- Tradicional, contemporáneo y viviente a un mismo tiempo: el patrimonio cultural inmaterial no sólo incluye tradiciones heredadas del pasado, sino también usos rurales y urbanos contemporáneos característicos de diversos grupos culturales.
- Integrador: expresiones del patrimonio cultural inmaterial que son parecidas a las de otros, tanto si son de la aldea vecina como si provienen de una ciudad en las antípodas o han sido adaptadas por pueblos que han emigrado a otra región, todas forman parte del patrimonio cultural inmaterial, se han transmitido de generación en generación, han evolucionado en respuesta a su entorno y contribuyen a infundir un sentimiento de identidad y continuidad, creando un vínculo entre el pasado y el futuro a través del presente. El patrimonio cultural inmaterial no se presta a preguntas sobre la pertenencia de un determinado uso a una cultura, sino que contribuye a la cohesión social fomentando un sentimiento de identidad y responsabilidad que ayuda a los individuos a sentirse miembros de una o varias comunidades y de la sociedad en general.
- Representativo: el patrimonio cultural inmaterial no se valora simplemente como un bien cultural, a título comparativo, por su exclusividad o valor excepcional. Florece en las comunidades y depende de aquéllos cuyos conocimientos de las tradiciones, técnicas y costumbres se transmiten al resto de la comunidad, de generación en generación, o a otras comunidades.
- Basado en la comunidad: el patrimonio cultural inmaterial sólo puede serlo si es reconocido como tal por las comunidades, grupos o individuos que lo crean, mantienen y transmiten. Sin este reconocimiento, nadie puede decidir por ellos que una expresión o un uso determinado forma parte de su patrimonio.

Con estos elementos se puede distinguir claramente la diferencia entre patrimonio cultural material e inmaterial. Otra manera en el que se conoce es con el nombre de patrimonio tangible e intangible, lo cual parece más didáctico ya que el significado de

⁶⁰ UNESCO. ¿Qué es el patrimonio cultural inmaterial? <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=es&pg=00002> consultado el 24 de julio de 2012.

tangible es aquello que se puede tocar⁶¹, así se tiene un primer razonamiento, el patrimonio cultural material o tangible es aquel que se puede tocar. Pero el patrimonio cultural inmaterial o intangible es más complicado de explicar, sí bien no se puede tocar no es la única característica, ya que son aquellos signos de una cultura que la hacen ser ella misma, desde su cosmovisión hasta técnicas y lenguaje. Como mencionan los autores antes mencionados, muchas veces un concepto está ligado con el otro, por ejemplo las técnicas de cocina son parte del patrimonio cultural intangible pero no podrían ser posibles sin los instrumentos necesarios, es así que un concepto está ligado con el otro.

2. Programa Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad (UNESCO)

2.1 La Convención del Patrimonio Mundial

Durante la 17ª Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología (UNESCO, por su nombre en inglés), celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972, se creó la Convención del Patrimonio Mundial, debido a los grandes daños que surgió el patrimonio durante la Segunda Guerra Mundial y en el proceso de industrialización de los países.

Esta Convención ha sido ratificada por los 188 países miembros de la ONU, siendo así, el programa más apoyado en la historia de la Organización⁶², y ha resultado ser un instrumento único de cooperación internacional para la protección del patrimonio cultural y natural de valor universal excepcional.

La UNESCO ha constatado que el Patrimonio Cultural y el patrimonio natural están cada vez más amenazados de destrucción, no sólo por causas tradicionales de deterioro sino también por el evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción.⁶³ Por esta razón, la Convención incita a los Estados Parte, a proponer nuevos sitios que sean símbolo del patrimonio natural y cultural

⁶¹ Real Academia de la Lengua Española. <http://lema.rae.es/drae/?val=tangible> consultado el 24 de julio de 2012.

⁶² World Heritage Convention. (1997). *But the Convention is widely supported (Pero la Convención tiene amplio apoyo)*. In: UNESCO Sources, Francia, pág. 13.

⁶³ UNESCO. (2006). Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. Francia, pág. 03.

internacional. Esto se realiza para que los sitios sean adheridos a la lista ya existente, y así incrementar el número de sitios patrimoniales; por lo antes mencionado, es significativo que los países miembro identifiquen los lugares que deben ser legado internacional para las próximas generaciones. Por fortuna, el índice de adhesión a la Convención ha sido lo suficientemente rápida, quedando representadas una gran diversidad de culturas y características geográficas.

Los Estados Parte, de acuerdo con la Convención, deben de asegurar la participación entre los administradores locales de los sitios patrimoniales, los gobiernos estatales y municipales, así como con organizaciones de la sociedad civil que estén interesados.

Debido a que los sitios Patrimonio Mundial se encuentran dentro de territorios nacionales, la Convención ha impuesto a los Estados Parte diversos compromisos, respetando la soberanía de cada país. Estos compromisos deben llevarse a cabo, en la medida de lo posible, puesto que deben garantizar su protección y conservación. Por tal motivo, los Estados Parte deben adoptar una política general encaminada a atribuir al Patrimonio Cultural y Natural que se encuentre inscrito en el Patrimonio Mundial una función en la vida colectiva. Asimismo, se deben implementar programas de planificación general.⁶⁴ Cada Estado Parte tiene la obligación de instituir en su territorio, si no existen, servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio, dotándolos de personal y recursos para lograr su objetivo.

En resumen, los Estados Parte deben adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar el patrimonio que ha sido declarado por la UNESCO. Por otro lado, cada Estado Parte habrá de promover el Patrimonio Mundial a través de mecanismos como la comunicación, la educación, la investigación y la sensibilización de la población y habrá de velar por la participación activa de las comunidades locales representantes de la gestión y la conservación.

La Convención promueve que la conservación de los sitios sea a través de actividades que contribuyan al desarrollo social y económico. La calidad de vida de las

⁶⁴ *Ibíd.* pág. 05.

comunidades donde se localizan dichos sitios, es un factor muy importante que debe ser considerado.

Los Estados Parte tiene la obligación de realizar la identificación, protección, conservación, restauración y finalmente transmitir a las generaciones futuras el Patrimonio Cultural y Natural localizado en su área. Por lo tanto, la primera acción es realizar un catálogo que enumere los sitios históricos, culturales y naturales más importantes del país.⁶⁵ El Estado Parte debe aplicar todos los recursos para la conservación del patrimonio, sin embargo, puede disponer de asistencia tecnológica, científica, artística o económica por parte de la cooperación internacional del resto de los Estados Parte de la Convención.

En el año de 1976, la Convención creó dos mecanismos internacionales para la protección del patrimonio: el Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural y el Fondo para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. El primero, es un órgano compuesto por 21 miembros, los cuales se reúnen por lo menos una vez al año, sus principales funciones son: establecer los lugares que cuentan con Valor Universal Excepcional e inscribirlos a la lista del Patrimonio Mundial, asimismo puede incluirlos en la lista del Patrimonio Mundial en Peligro, e incluso puede remover lugares de la lista, la actividad más importante del Comité es el monitoreo de los sitios inscritos, dictamina las solicitudes de asistencia internacional, define e implementa los objetivos del programa (conocidos como las cuatro C: credibilidad, conservación, capacitación y comunicación) administra los recursos del Fondo y busca el aumento de sus recursos, es importante mencionar que todas las acciones realizadas por el Comité se informan a la Conferencia General de la UNESCO.

Por su parte, el segundo instrumento es un fondo fiduciario, contempla la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro, en este caso, la atención y asistencia internacional habrá de ser prioritaria. Por lo tanto, todo Estado Parte podrá tener acceso a la asistencia financiera internacional de Fondo, siempre y cuando lo justifique. En caso de que el patrimonio pierda su valor la Convención puede excluirlo de la lista.

⁶⁵ *Ibíd.* pág. 04.

El programa también cuenta con órganos consultivos que son el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), el Centro Internacional de Estudios de Conservación y Restauración de los Bienes Culturales (ICCROM) y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN).

2.2 El Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad en México

México tiene una excelente posición dentro de la Lista del Patrimonio Mundial Cultural y Natural a nivel mundial⁶⁶, ostentando la primera posición en América Latina y la sexta posición mundial, sólo por detrás de Italia, España, China, Francia y Alemania.

Actualmente cuenta con 33 sitios en la Lista del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la UNESCO, de los cuales cinco son naturales, veintiséis son culturales y uno es mixto, los cuales se muestran en el Cuadro 2.

Cuadro 6 – Patrimonio de México inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.

SITIO	UBICACIÓN	AÑO	TIPO
Centro Histórico de México y Xochimilco	Distrito Federal	1987	Cultural
Centro Histórico de Oaxaca y Zona Arqueológica de Monte Albán	Oaxaca	1987	Cultural
Centro Histórico de Puebla	Puebla	1987	Cultural
Ciudad Prehispánica de Teotihuacán	Estado de México	1987	Cultural

⁶⁶ Hasta julio de 2014, la lista del Patrimonio cuenta con 1007 sitios inscritos. México cuenta con el 3.17% del total.

Ciudad Prehispánica y Parque Nacional de Palenque	Chiapas	1987	Cultural
Sian Ka'an	Yucatán	1987	Natural
Ciudad Histórica de Guanajuato y sus Minas Adyacentes	Guanajuato	1988	Cultural
Ciudad Prehispánica de Chichen-Itzá	Yucatán	1988	Cultural
Centro Histórico de Morelia	Michoacán	1991	Cultural
Ciudad Prehispánica de El Tajín	Veracruz	1992	Cultural
Centro Histórico de Zacatecas	Zacatecas	1993	Cultural
Pinturas Rupestres de la Sierra de San Francisco	Baja California	1993	Cultural
Santuario de Ballenas de El Vizcaíno	Baja California Sur	1993	Natural
Primeros Monasterios del Siglo XVI en las laderías del	Estado de México y Puebla	1994	Cultural

Popocatépetl			
Ciudad Prehispánica de Uxmal	Yucatán	1996	Cultural
Zona de Monumentos Históricos de Querétaro	Querétaro	1996	Cultural
Hospicio Cabañas	Jalisco	1997	Cultural
Zona Arqueológica de Paquimé	Chihuahua	1998	Cultural
Zona de Monumentos Históricos de Tlacotalpan	Veracruz	1998	Cultural
Ciudad Histórica Fortificada de Campeche	Campeche	1999	Cultural
Zona de Monumentos Arqueológicos de Xochicalco	Morelos	1999	Cultural
Misiones Franciscanas de la Sierra Gorda de Querétaro	Querétaro	2003	Cultural
Casa-Taller de Luis Barragán	Distrito Federal	2004	Cultural

Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California	Baja California y Baja California Sur	2005	Natural
Paisaje de Agaves y Antigua Instalaciones Industriales de Tequila	Jalisco	2006	Cultural
Campus Central de la Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal	2007	Cultural
Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca	Estado de México y Michoacán	2008	Natural
Villa Protectora de San Miguel de Allende y Santuario de Jesús Nazareno de Atotonilco	Guanajuato	2008	Cultural
Camino Real de Tierra Adentro	Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Querétaro, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, Aguascalientes, Zacatecas, Durango y	2010	Cultural

	Chihuahua.		
Cuevas Prehistóricas de Yagui y Mitla	Oaxaca	2010	Cultural
Reserva de la Biosfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar	Sonora	2013	Natural
Panteón Inglés de Real del Monte	Hidalgo	2013	Cultural
Ciudad Ancestral Maya y Selva Tropical Protegida de Calakmul	Campeche	2014	Cultural y Natural

Fuente: Elaboración propia con información de la Lista del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.

3. El patrimonio de México: la magia de las localidades

3.1 La magia

Al referirse a un determinado pueblo, se le caracteriza mediante una serie de particularidades, desde sus orígenes, su arquitectura, su tipo de vestimenta, los tipos de vivienda, la artesanía que elaboran, sus leyendas, mitos, gastronomía, costumbres, bailes, fiestas, festivales, ferias, flora y fauna, parques, en fin, todo aquello que en su conjunto hace único a ese lugar y que resulta interesante y atractivo conocer, en general se le conoce como magia.

Malinowski menciona que “no existen pueblos, por primitivos que sean, que carezcan de religión o magia”⁶⁷, es decir, como argumenta María del Carmen Valverde, la magia es un atributo intrínseco de los pueblos⁶⁸, existe una relación inseparable y estrecha entre el conjunto de personas de ese pueblo y la cultura, manifestada a través de costumbres, prácticas económicas, creencias, mitos, ritos, entre muchas otras cosas que dejan huella en esa población y que se aprehenden para transmitir las de generación en generación.

Lo mágico es producto de la expresión de algo que maravilla por sus efectos y que se encuentra intrínsecamente presente en cualquier pueblo, es así, que se infiere que esa magia de los pueblos es traducida, en gran parte, por su patrimonio.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México tiene una extensión territorial de 1,959,248 km² y 14,880 km de costas, superficie en la que se extiende el amplio patrimonio cultural y natural que posee.

3.2 Las Áreas Naturales Protegidas

Las Áreas Naturales Protegidas son las zonas bajo la administración de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y sobre las que la nación ejerce su soberanía, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o bien, que requieren ser preservadas y restauradas. En el país existen diversos tipos de áreas protegidas: federales, estatales, municipales, comunitarias, ejidales y privadas.

Se crean mediante un decreto presidencial y las actividades que pueden llevarse a cabo en ellas se establecen en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, su Reglamento y los programas de manejo. Existen seis categorías de Áreas Naturales Protegidas:

- Reservas de la Biosfera;
- Parques Nacionales;

⁶⁷ Malinowski, Bronislaw. (1985). Magia, ciencia y religión. España: Editorial Ariel, pág. 2

⁶⁸ Pueblo entendido como localidad.

- Monumentos Naturales;
- Áreas de Protección de Recursos Naturales;
- Áreas de Protección de Fauna y Flora; y
- Santuarios.

Actualmente, la CONANP administra 176 áreas naturales de carácter federal⁶⁹ que representan más de 25 millones de hectáreas, divididas en nueve regiones.

La zona Península de Baja California y Pacífico Norte, esta zona cuenta con siete áreas, entre las que destacan la Bahía de Loreto y Biosfera Bahía de los Ángeles en las cuales se practica el avistamiento de ballenas; Parque Nacional Cabo Pulmo y Archipiélago Espíritu Santo.

En la zona Noroeste y Alto Golfo de California sobresale la Reserva de la Biosfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar, la zona desértica de Norte América con mayor biodiversidad.

En la zona Norte y Sierra Madre Oriental se encuentran el Área de Protección de Flora y Fauna Cuatrociénegas, el Parque Nacional Cumbres de Monterrey el Área de Protección de Flora y Fauna Cañón de Santa Elena.

Para la zona Occidente y Pacífico Centro se encuentran la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán y la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca.

En lo conocido como zona Centro y Eje Neovolcánico se encuentran el Área de protección de Flora y Fauna Corredor Biológico Chichinautzin, el Parque Nacional Grutas de Cacahuamilpa, el Parque Nacional Iztaccíhuatl-Popocatepetl, el Área de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca, la Reserva de la Biosfera Sierra Gorda y la Reserva de la Biosfera Tehuacán Cuicatlán.

La Planicie Costera y Golfo de México abarca las Áreas Protegidas del Golfo de México, Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur, la Reserva de la Biosfera El Triunfo.

⁶⁹ 41 Reservas de la Biosfera, 67 Parques Nacionales, 5 Monumentos Naturales, 8 Áreas de Protección de Recursos Naturales, 37 Áreas de Protección de Fauna y Flora y 18 Santuarios.

Y por último, para la zona Península de Yucatán y Caribe Mexicano se encuentran el Parque Nacional Arrecife Alacranes, el Parque Nacional Arrecifes de Cozumel, el Parque Nacional Tulum, el Proyecto Domino y Reserva de la Biosfera Calakmul.

Aunque cabe resaltar, que no son las únicas áreas naturales en el territorio nacional, solamente son las que se encuentran dentro de este programa gubernamental.

3.3 Sitios arqueológicos

México cuenta con más de 200,000 sitios arqueológicos ubicados a lo largo de todo el país, de los cuales aproximadamente 4,000 reúnen las condiciones para convertirse en sitio de atractivo turístico; 182 de estos lugares se encuentran abiertos al público y cuentan con la infraestructura necesaria para llegar a ellos, por lo que cuentan con los servicios correspondientes. Además, se cuenta con 116 museos en 5 categorías: Nacionales, Regionales, Locales, Sitio arqueológico, Sitio histórico, Centros comunitarios y Metropolitanos. Los principales sitios arqueológicos en México son: Chichen-Itzá, Teotihuacán, Templo Mayor, Monte Albán, Palenque, Tulum y Xochicalco.

Es pertinente mencionar que Chichen-Itzá fue galardonada con el título de maravilla del mundo contemporáneo, derivado de un concurso que realizó la empresa New Open World Corporación en 2007.

3.4 Sitios Coloniales

El periodo conocido como la Colonia o Virreinato empieza en el siglo XVI, cuando los españoles, al mando de Hernán Cortés conquistaron la antigua México-Tenochtitlan.

Así pues el periodo de la Colonia abarca 300 años y está usualmente dividido en tres periodos: el primero, y más antiguo el que corresponde al siglo XVI y abarca todo lo que pasó en la Nueva España desde 1521 hasta 1600; el segundo, el del siglo XVII, que comprende lo sucedido entre 1601 y 1700, y finalmente, el tercero y último, el del siglo XVIII mexicano y que va de 1701 y 1800. Durante este periodo se delinearón ciudades,

que ahora se les conoce como coloniales por su diseño arquitectónico, entre las más importantes destacan:

- Ciudad de México;
- Guadalajara;
- Guanajuato;
- Zacatecas;
- Mérida;
- Oaxaca;
- Puebla;
- San Cristobal de las Casas;
- Campeche.

3.5 Patrimonio Inmaterial en México

Dentro del rubro del patrimonio inmaterial, se tienen registrados en el Sistema de Información Cultural, 249 elementos, entre los cuales sobresalen: la charrería, peregrinaciones de los Santuarios Marianos de Jalisco, el Balché (bebida ritual maya), la topada de la flor en Chiapa de Corzo, la comida yucateca, la danza del maíz en Chiapas, las peregrinaciones a la Basílica de Guadalupe, la cocina tradicional indígena derivada del maíz, los voladores de Papantla, en bordado en pepenado de Puebla, en fin, danzas, rituales, alimentos, fiestas, etc.

Las ferias más importantes del país son: Feria Nacional de San Marcos, Feria Internacional del Caballo en Texcoco, Fiestas de Octubre en Guadalajara, Feria Internacional de Querétaro, Feria de León, Feria de Pachuca, Feria Nacional Potosina y el Festival Internacional Cervantino.

Lo antes descrito, es sólo una parte de lo que México puede ofrecer a los turistas, tanto nacionales como extranjeros, sin duda cada pequeño espacio del territorio tiene grandes cosas que ofrecer.

4. El turismo

4.1 Concepto de turismo

Para definir el concepto del turismo cultural, se debe partir desde el concepto de turismo, entendido como un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su lugar de residencia habitual por motivos personales, de negocios o profesionales. Estas personas se denominan visitantes (que pueden ser turistas o excursionistas; residentes o no residentes) y el turismo tiene que ver con sus actividades, de las cuales algunas implican un gasto turístico.

En la Cuenta Satélite del Turismo de México se define al turismo como “el desplazamiento momentáneo que realizan las personas y comprende las acciones que efectúan durante sus viajes y estancia fuera de su entorno habitual”.⁷⁰ Cuando una persona realiza un viaje sin motivo de lucro, requiere de una innumerable cantidad de servicios que van desde transporte, hospedaje y alimentos hasta distracciones, esparcimiento, o compras. Así, el turismo engloba un conjunto de actividades que producen los bienes y servicios que demandan los turistas.

La Organización Mundial de Turismo (OMT) menciona que el turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a los de su entorno habitual, por un periodo inferior a un año, con fines de ocio, por negocio y otros motivos. De esta forma, como una actividad que realizan los visitantes, el turismo no constituye una actividad económica productiva, sino una actividad de consumo.⁷¹

Clive L. Morley señala que a pesar de su creciente importancia y del trabajo realizado por las personas que han estudiado al fenómeno, el turismo no es un concepto bien definido. Los esfuerzos por establecer una definición se remontan hasta 1933 y desde entonces se han realizado distintos acercamientos a una definición emanada del

⁷⁰ INEGI-SECTUR, Cuenta Satélite del Turismo de México 1998-2003.

⁷¹ *Ibíd.*

despliegue económico, sociológico, de comercio o por la preocupación de establecer estadísticas confiables de la actividad.⁷²

Autores como Neil Leiper y John Hunt coinciden en que definir al turismo no es una tarea sencilla, pues el término ha venido evolucionando y adaptándose a los cambios que ha sufrido la actividad a lo largo de los años.⁷³ A través de las definiciones podemos distinguir tres etapas del desarrollo del turismo, la primera durante la primera mitad del siglo XX donde el turismo empieza a ser estudiado como fenómeno social principalmente por la escuela alemana; la segunda, cuando surge el turismo de masas con el desarrollo de la aviación comercial después de la Segunda Guerra Mundial; y la tercera etapa, el turismo moderno con el nacimiento de la Organización Mundial de Turismo, en la década de los setentas, que influye en la alineación de las políticas turísticas nacionales y el reconocimiento de la importancia de su contribución en la economía.

En la segunda mitad del siglo XX, aparece el turismo de masas como un fenómeno económico-social fruto de los cambios y transformaciones de la sociedad que surge posterior a la Segunda Guerra Mundial, y se consolida como una de las actividades productivas más dinámicas de la era pos-industrial. El turismo entonces se define como una actividad socioeconómica que se distingue de la simple actividad viajera y del movimiento de forasteros registrada en la época anterior.

En 1963, durante la conferencia de las Naciones Unidas sobre viajes y turismo internacional, se reconoció la importancia del turismo en las economías nacionales y en el comercio internacional y se establecieron definiciones y clasificaciones del turismo para fines estadísticos. Para 1965, se celebró en México el Congreso Internacional de Sociología, donde se definió al turismo como “el conjunto de interacciones humanas, como transportes, hospedaje, servicios, diversiones, enseñanza, derivados de los desplazamientos transitorios, temporales o de transeúntes de fuertes núcleos de

⁷² Clive L. Morley. (1990). *What is Tourism? Definitions, Excerpts and Characteristics (¿Qué es turismo? Definiciones, extractos y características)*. In *The Journal of Tourism Studies (Revista de Estudios de Turismo)*, Vol. 1, Number 1, pp. 3-8.

⁷³ Neil Leiper. (1979). *The Framework of Tourism: Towards a Definition of Tourism, Tourist and the Tourism Industry (El Marco del Turismo: Hacia una definición de Turismo, Turista e Industria del Turismo)*. *Annals of Tourism Research*, Vol. 6, Number 4, pp. 309-407; John Hunt and Donlyne Layne. (1991). *Evolution of Travel and Tourism Terminology and Definitions (Evolución de la Terminología y Definiciones de Viajes y Turismo)*. *Journal of Travel Research*, Vol. 29, Number 4, pp. 7-11.

población con propósitos tan diversos como son múltiples los deseos humanos y que abarcan gamas derivadas de motivaciones”.⁷⁴

En 1967, la Unión internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT) definió al turismo como “la suma de las relaciones y de servicios resultantes de un cambio de residencia temporal y voluntario no motivado por razones de negocios o profesionales”.⁷⁵ Oscar de la Torre Padilla amplía esta definición y nos dice que “es un fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupos de personas que, fundamentalmente con motivo de recreación, descanso, cultura o salud, se trasladan de su lugar de residencia habitual a otro, en el que no ejercen ninguna actividad lucrativa ni remunerada, generando múltiples interrelaciones de importancia económica y cultural”.⁷⁶ Con este aporte, de la Torre Padilla introduce para el análisis y estudio, elementos como desplazamiento voluntario y temporal; el motivo: recreación, descanso, cultura o salud; la actividad no lucrativa ni remunerada; y las interrelaciones económicas o culturales que se generan.

De esta manera el turismo empieza a estudiarse como un factor determinante en el desarrollo económico, como un redistribuidor del gasto y como un generador de divisas.

Posteriormente, durante la conferencia de la Organización Mundial de Turismo (OMT) celebrada en París en 1985, se cuestionó el antiguo concepto de turismo y se propuso su extensión para incluir todo movimiento de personas sin tomar en cuenta sus motivaciones. Más adelante, en junio de 1991, la OMT, durante su Conferencia Internacional de Estadísticas de Turismo y Viajes, revisó y actualizó sus conceptos estableciendo que “el turismo comprende las actividades de personas que viajan y permanecen en lugares fuera de su ambiente usual durante no más de un año consecutivo con fines de gozar de tiempo libre, negocios u otros”.⁷⁷ Esta definición fue adoptada por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas el 4 de marzo de 1993 y se utiliza para definir y clasificar las actividades turísticas internas e internacionales.

⁷⁴ Cárdenas Cutiño, Gustavo. (2002). Diccionario de Ciencias Económico-Administrativas. México: Centro Universitario de Ciencias Económicas – Administrativas, Universidad de Guadalajara, pág. 457.

⁷⁵ “Cursos de Estudios de Turismo de la UIOOT”, Tomo I, 1967, citado en Oscar de la Torre Padilla, Turismo, fenómeno social, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pp. 15-19.

⁷⁶ Torre Padilla, Oscar de la, Turismo, fenómeno social, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pág. 19.

⁷⁷ Organización Mundial de Turismo. (1991). Conferencia Internacional de Estadísticas de Turismo y Viajes, Ottawa, Canadá.

En resumen, para esta investigación se puede establecer que turismo es la combinación de actividades, servicios e industrias que suministran una experiencia de viaje como transporte, alojamiento, establecimientos para comer y beber, tiendas, espectáculos y otras instalaciones para actividades diversas para individuos o grupos que viajan fuera de casa por más de 24 horas y menos de un año consecutivo.

4.2 El Turismo alternativo

El turismo alternativo se ha constituido en una nueva forma de disfrutar el tiempo libre. El contacto con la naturaleza y la paz del paisaje provocan que el turista se ubique en otra perspectiva para comprender el mundo que los rodea y también para redescubrirse a sí mismo. Se trata de una modalidad de turismo respetuoso de la naturaleza, basado en la actitud, la conducta y el compromiso que debe asumir la humanidad en cuanto a la conservación. Esta alternativa turística de basa en recobrar la importancia de lo que cotidianamente pasa desapercibido y enriquece la cultura espiritual y física.

El turismo alternativo integra dos dimensiones de la recreación: la de visitar un lugar y la de interactuar con dicho entorno a partir de actividades que involucran en mayor o menor medida la relación con el mismo lugar, pudiendo ser etnológico o de aventura.

Para definir el turismo alternativo se deben tener presentes sus componentes: el motivo, la actividad, el riesgo, el desempeño la experiencia y el medio ambiente. El turismo alternativo tiene como finalidad poner en contacto al turista con las distintas actividades que se realizan en comunidades locales de países con características especiales e incluso únicas, donde se puede participar en las tareas rurales, degustación de productos, religión, etc.

La clasificación del turismo alternativo puede ser natural, cultural y de evento. El primero está relacionado con la apreciación y disfrute de lugares naturales e incluye los segmentos de turismo de aventura, ecoturismo y turismo de naturaleza. El segundo involucra contacto y aprendizaje de una o más culturas, en este segmento se encuentran el turismo arqueológico, rural, religioso, étnico, enológico, industrial, de formación

(aprender idiomas), literario, cinematográfico, científico, funerario y gastronómico; y por último, el turismo de eventos invita a experimentar eventos característicos de una zona o eventos anuales o de temporada, incluye deportes, carnavales y festivales, asimismo, se incluye el turismo de voluntariado.

4.3 El turismo cultural

Cabe señalar que es un concepto nuevo, poco explorado y discutido. Para la Secretaría de Turismo, el turismo cultural “es un segmento turístico que se materializa en aquel viaje motivado por conocer, comprender y disfrutar el conjunto de rasgos y elementos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o grupo social de un destino específico”.⁷⁸

Así, se configura el turismo con fuerte vínculo con la cultura, para lo cual se especifica que dentro del segmento de turismo cultural existen dos corrientes turísticas: una con interés especial y otra con interés ocasional. La primera está orientada especialmente hacia la cultura. El visitante tiene una aproximación a los sitios y elementos del patrimonio cultural de carácter didáctico, estético o con implicaciones más profundas como motivos religiosos o espirituales. Mientras que la corriente con interés ocasional está relacionada con otros segmentos del mercado que participan en actividades culturales. La aproximación del visitante a los sitios y elementos del patrimonio cultural es generalmente de carácter recreativo o panorámico.

4.4 La conservación del patrimonio cultural material e inmaterial como parte del turismo cultural

Como se ha mencionado, la relación entre la cultura, el patrimonio y el turismo es evidente, aunque en diferentes proporciones y fines, pero este vínculo no se disuelve. Así, el patrimonio se vuelve parte fundamental de la motivación de los visitantes a las localidades, por eso el peligro del deterioro patrimonial siempre está presente, el papel del turismo es fomentar la cultura de conservación y debido uso de los bienes a través de las campañas de promoción y comercialización de los productos turísticos.

⁷⁸ SECTUR. (2002) Estudio estratégico de viabilidad para el segmento de turismo cultural en México. México.

No obstante a ello, el cuidado del patrimonio corresponde a todos; los encargados de la custodia del patrimonio, los que lo visitan, los que lo promueven y los que lo paseen, es decir: organismos públicos y privados relacionados con el patrimonio cultural, los visitantes, gestores culturales, comunidad receptora y dependencias de turismo.

La gestión del patrimonio cultural tangible e intangible tiene una connotación de participación colectiva, donde los intereses de todos converjan en un común denominador de preservación, divulgación y disfrute del legado cultural.

Aprovechar el patrimonio cultural como un elemento de motivación o atracción del turismo conlleva la responsabilidad de conservarlo a través de políticas culturales, de rentabilidad social y medio ambiental que garanticen la sostenibilidad de los sitios patrimoniales.

Omitir las medidas preventivas para los sitios con declaratoria, lejos de ser un beneficio, será un peligro para los mismos, ya que los turistas y visitantes llegaran a consumirlos de manera desproporcionada, provocando daños al patrimonio que en muchas ocasiones han sido irreparables.

La comunidad receptora con intenciones de aprovechar la llegada del turismo, también puede ser móvil del deterioro de los sitios que albergan el patrimonio cultural, instalando “puestos” para la venta de alimentos y artesanías, los cuales no consideran medidas de higiene, la recolección adecuada de la basura o espacios adecuados para su ubicación.

Por otra parte, el desplazamiento de grandes multitudes provoca un gran problema en el suministro suficiente de los servicios requeridos por los visitantes, los sitios son “pequeños” la capacidad de carga se excede. Esta capacidad es considerada como un nivel de vida sin que la comunidad sufra degradación tanto en el medio físico como en las costumbres de la comunidad receptora y brindar una capacidad de acogida, espacios urbanos con servicios públicos seguros, limpios y suficientes.

Para el cuidado del patrimonio cultural inmaterial, resulta también de importancia concientizar a los visitantes sobre la solemnidad y religiosidad de algunas representaciones culturales, tales como rituales, danzas, entre otras, para que se dé el significado simbólico que le otorga la comunidad, y a su vez es indispensable que las

comunidad no caiga en meras representaciones escenográficas para la obtención de recursos y el patrimonio pierda ese valor simbólico.

Como se observa, el turismo puede ser un gran aliado para la conservación del patrimonio, siempre y cuando se tengan las precauciones y la responsabilidad de todos los involucrados en el turismo.

5. La viabilidad del turismo en México

En la edición 2011 del Panorama de la OMT del Turismo Internacional, México ocupaba la posición número diez entre los países más visitados del mundo, y el segundo lugar en América, con un total de 23.3 millones de visitantes durante dicho año (ver Cuadro 7).⁷⁹

Por su parte, la International Congress and Convention Association (ICCA), encargada de indicar la posición de los países en el rubro de turismo de reuniones, evidencia que México en 2011 ascendió dos lugares en el escenario mundial de los eventos, pasando del lugar veintidós al número veinte y pasando de ciento cuarenta a ciento setenta y cinco eventos. Esto representa un 25% de aumento en el rubro.⁸⁰

Cuadro 7 - Llegadas de turistas internacionales 2011	
País	Millones
Francia	77.1
Estados Unidos	59.8
China	55.7
España	52.7
Italia	43.6
Turquía	27
Reino Unido	28.3
Alemania	26.9

⁷⁹ Organización Mundial del Turismo. (2012). *Panorama OMT del turismo internacional, Edición 2012*. España, p. 06.

⁸⁰ Martínez, Pol. Países más visitados del mundo: Ranking de la OMT. En línea: <http://www.mundo-nomada.com/articulos/los-paises-mas-turisticos-ranking-de-la-omt> consultado el 04 de marzo de 2013.

Malasia	24.6
México	23.3

Fuente: Elaboración propia con información del Panorama OMT del turismo internacional
2012

Por su parte, el turismo en la economía de México, en 2011 el turismo representó el 8.4% ⁸¹del PIB Nacional y fue responsable por el 15% de los empleos formales⁸², lo que lo coloca entre las principales actividades económicas del país, por detrás solamente del petróleo y de las remesas del exterior.

Cuadro 8 - Participación del turismo en el PIB Nacional (en millones de pesos)									
AÑO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB NAL.	7302821	8299895	9028899	10120003	10962144	11941199	11568456	12723475	14002703
PIB TURISMO	695061	785169	836245	917595	974834	1028907	1029399	1105479	1171866
% DEL TURISMO EN EL PIB	9.5	9.5	9.3	9.1	8.9	8.6	8.9	8.7	8.4

Fuente: Elaboración propia con información de las Cuentas Nacionales del INEGI.

6. Concepto de sustentabilidad

El desarrollo sustentable tiene sus orígenes en el año 1972, en la publicación del Informe al Club de Roma, titulado *Límites del Crecimiento: Un Informe del Proyecto del Club de Roma*, en el cual se señalaba la existencia de límites físicos al crecimiento, debido al agotamiento previsible de los recursos naturales y a la incapacidad global de asimilación de los residuos del planeta.

⁸¹ En las cuentas nacionales, sólo se presenta en el PIB la contribución del turismo, pero no lo desagrega entre sus segmentos, por lo cual no es posible medir el impacto real del turismo cultural en el PIB.

⁸² Organización Mundial del Turismo. *Ibíd.*, p. 45.

Este planteamiento es retomado casi 20 años después en el debate internacional a través del Informe elaborado en 1987 por Gro Harlem Brundtland, Nuestro Futuro Común, mejor conocido como Informe Brundtland, con el cual surgió la Comisión Brundtland, quien en sus deliberaciones, definió el Desarrollo Sustentable, como “aquel que provee las necesidades de la generación actual, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para solventar sus propias necesidades”.⁸³ En virtud de ello, se deducen dos conceptos básicos: atención a necesidades y equidad transgeneracional. Es decir, que la generación actual no comprometa, ni maltrate el medio ambiente, como para impedir que las próximas generaciones puedan hacer lo mismo y que las futuras generaciones tengan la misma opción.

En ese sentido, la Comisión para el Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas, señala que, “el desarrollo sustentable tiene como punto central la gente, en el sentido de que su principal objetivo, es el mejoramiento de la calidad de vida del hombre, y está fundamentada en la conservación, en virtud de estar condicionado por la necesidad de respetar la capacidad de la naturaleza para el suministro de recursos y servicios para el mantenimiento de la vida”⁸⁴.

De igual manera, el desarrollo sustentable abarca tres componentes básicos: económico, social y ambiental, que constituyen sus dimensiones sobre los que descansa este desarrollo.

El componente económico de la sustentabilidad, señala que las sociedades se encaminen por sendas de crecimiento económico, que generen un verdadero aumento del ingreso y no apliquen políticas a corto plazo que conduzcan al empobrecimiento a largo plazo.⁸⁵

Con relación a la dimensión social de un desarrollo sustentable, presupone que la equidad y una comprensión de la interdependencia de las comunidades humanas son requisitos básicos para una calidad de vida aceptable, que es el principal objetivo del desarrollo. A fin de sostener una trayectoria del desarrollo durante un largo período (sostenible en el tiempo), las riquezas, recursos y oportunidades deben compartirse de

⁸³ Harlem Brundtland, Gro. (1980). Nuestro futuro común, Alemania.

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ *Ibíd.*

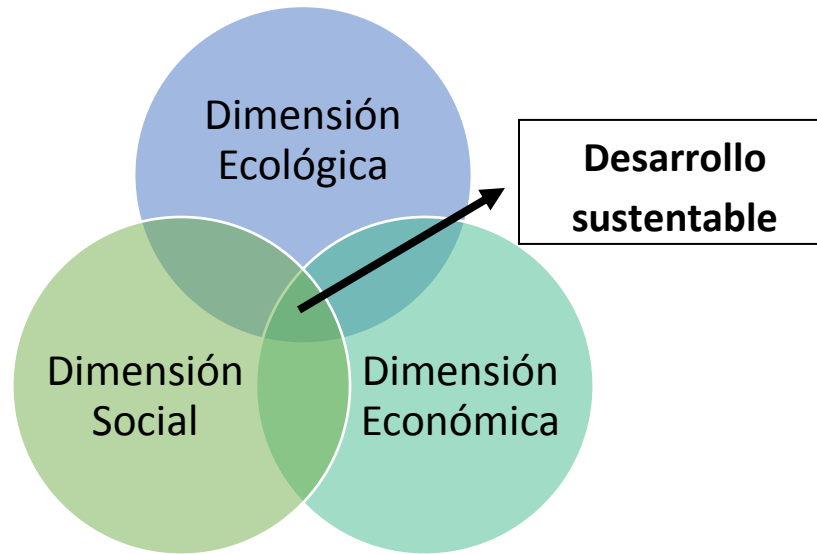
manera tal, que todos los ciudadanos tengan acceso a niveles mínimos de seguridad, derechos humanos y beneficios sociales, como alimentación, salud, educación, vivienda y oportunidades de autorrealización personal.

La equidad social significa, asegurar que todas las personas tengan acceso a la educación y tengan la oportunidad de hacer contribuciones a la sociedad que sean productivas y justamente remuneradas. La interdependencia de la comunidad humana implica comprender que las severas desigualdades sociales constituyen una amenaza para la estabilidad y la viabilidad a largo plazo de la convivencia humana. La interdependencia implica además, reconocer que los niveles de vida de las comunidades están relacionados, en última instancia, con el tamaño de la población humana que deberá ser mantenida por los recursos ambientales y la infraestructura del planeta. De igual manera, la dimensión social de un desarrollo sustentable, exige la activa participación política de todos los sectores sociales y la rendición de cuentas por parte de los gobiernos a una sociedad más amplia en relación con su formulación de políticas sociales básicas referentes, entre otras cosas, a asuntos de equidad social y tamaño de la población. Requiere también aprovechar el conocimiento y experiencia de las poblaciones y fortalecer la capacidad de los grupos sociales para moldear y manejar sus propias vidas.

Por último la dimensión ambiental del desarrollo sustentable, se fundamenta en el mantenimiento de la integridad, y por lo tanto, de la productividad a largo plazo de los sistemas que mantienen la infraestructura ambiental, y por extensión, la vida en el planeta. La sustentabilidad ambiental, requiere el uso de los bienes ambientales de forma tal, que no disminuya la productividad de la naturaleza, ni la contribución general de los bienes y servicios ambientales al bienestar humano.

Estas tres dimensiones del desarrollo sustentable, como lo muestra el cuadro 9 deben converger de forma tal, que generen un flujo estable de ingresos, aseguren la equidad social, alcancen niveles de población socialmente convenientes, mantengan las fuentes de capital de fabricación humana y de capital natural, y protejan los servicios del ambiente que imparten vida.

Cuadro 9 – Las dimensiones del desarrollo sustentable



Elaboración propia con información de Nuestro futuro en común – Gro Harlem Brundtland

En el documento antes citado se establecen algunas acciones que deben realizarse para lograr un desarrollo sustentable.

En la dimensión económica:

- Administración macroeconómica sana: Aplicación de políticas fiscales prudentes, mantenimiento a largo plazo del equilibrio de la balanza de pagos, contratación de niveles manejables de las obligaciones financieras internacionales.
- Crecimiento con alivio de la pobreza: Aplicación de políticas económicas intensivas en el uso de mano de obra, a fin de aumentar al máximo la creación de empleos para los sectores más necesitados y vulnerables, aplicación de incentivos monetarios y fiscales para ampliar las oportunidades productivas y de comercialización para los pequeños agricultores y comerciantes, distribución de los aumentos de la productividad nacional en forma tal que se amplíen las oportunidades de producción para los sectores más pobres, fortalecimiento de los incentivos económicos y sociales para las empresas asociativas y cooperativas entre los sectores más necesitados.

- Producción Agrícola: Reversión de las políticas contrarias al sector agrícola, fortalecimiento de la seguridad en el suministro interno de alimentos, aumento de la participación de la inversión pública en la agricultura para el mejoramiento de la tierra, administración de cuencas hidrográficas, reforestación y servicios de extensión.

El papel del Estado incluye tres vertientes: la primera como agente económico, debe adaptarse el papel del Estado a las áreas en las que se desempeñe con mayor eficiencia que el sector privado, y en donde se facilite la participación óptima del sector privado; la segunda como garante del bienestar social, es decir, el fortalecimiento de las funciones de administración, regulación y fijación de normas en áreas en las que se requiere la defensa de los intereses y del bienestar social; y la tercera como garante del desarrollo social, con el suministro de bienes y servicios sociales y ambientales y creación de condiciones sociales equitativas.

La dimensión social:

- Equidad Distributiva: Institucionalización de los mecanismos para la redistribución de la riqueza, activos productivos e inversiones futuras para garantizar la participación de los más necesitados en actividades generadoras de ingresos, así como su acceso a la riqueza social y a los recursos productivos.
- Servicios Sociales: Suministro de las necesidades básicas de vivienda, sanidad y agua potable, mejoramiento de la infraestructura social para garantizar la educación, capacitación, atención a la salud y servicios para la población, garantía de acceso igualitario de los pobres a la asistencia legal, servicios crediticios y financieros y oportunidades de empleo.
- Equidad de Sexos: Provisión de oportunidades igualitarias con el fin de que las mujeres se incorporen a las actividades generadoras de ingresos, educación y capacitación y programas de salud, establecimiento de un status legal igualitario, a fin de que las mujeres puedan ejercer derechos a la propiedad y obtener acceso al crédito.
- Estabilización de la Población: Fomento de la estabilización demográfica y estrategias de adaptación y provisión a las familias de servicios de planificación familiar, para garantizar una población que no exceda la capacidad de soporte del ecosistema de un país.

- Responsabilidad Oficial y Participación Política: Instrumentación de mecanismos transparentes y accesibles mediante los cuales los gobiernos deban responder ante la población en relación con los asuntos sociales, ambientales y del desarrollo económico, garantía de consulta y participación de todos los sectores en la formulación e implantación de políticas para el desarrollo nacional.

La dimensión ambiental:

- Uso sostenido de los Recursos: Limitación del consumo de los recursos naturales renovables a tasas regenerativas, garantía de que las tasas de consumo de los recursos no renovables, no excedan el suministro de sustitutos.
- Funciones de Absorción: Disminución de las descargas de contaminantes atmosféricos, contaminantes del agua y desechos tóxicos, para así garantizar que las emisiones no excedan la capacidad de absorción del ambiente.
- Capital Natural: Instrumentación de mecanismos reglamentarios y basados en el mercado, para asegurar que la existencia total del capital natural sea constante con el transcurrir del tiempo, establecimiento de políticas nacionales que contribuyan a aumentar la cantidad y calidad del capital natural.

Consideraciones finales del capítulo

A lo largo del capítulo se clarifica que el turismo cultural tiene como materia prima al patrimonio, el cual a nivel internacional lleva algunos años desarrollándose con el Programa de las Naciones Unidas: Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad. Y a su vez, se demuestra que México es una gran potencia a nivel mundial en sitios culturales y naturales que han permitido posicionarlo en los 10 países más visitados en todo el mundo, generando una gran derrama económica de aproximadamente el 10 por ciento del Producto Interno Bruto.

Esta situación puede verse como un arma de dos filos, ya que por las condiciones de inequidad que tiene el país, estos recursos económicos no se distribuyen de manera correcta, quedando en manos de capitales extranjeros y empresarios.

El Programa Pueblos Mágicos se cataloga como una herramienta enfocada en el turismo cultural, ya que contempla todos los elementos que distinguen a este segmento

turístico, por lo cual se propone un modelo de indicadores de turismo sustentable para su evaluación.

CAPÍTULO 3

MARCO INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS

“El turismo y sus actividades ocupan un espacio cada vez mayor en la agenda de la sociedad en términos sociales, económicos y ambientales, con reflejos profundos en el ámbito de los negocios, el ocio y la dinámica de regiones.”

Phillipi Jr & Ruschmann

Introducción

Este capítulo pretende proporcionar el marco de referencia histórico e institucional que permitirá entender porque México buscó la creación e implementación de un programa de turismo cultural a nivel nacional, así como demostrar que el turismo ha generado una preocupación gubernamental puesto que tiene beneficios económicos y sociales palpables. En este tenor, la estructura burocrática ha ido en aumento, hasta contar con una Secretaría Federal cabeza de sector con delegaciones regionales.

El capítulo se divide en tres apartados: el primero nombrado Marco histórico – institucional del turismo en México, aborda los acontecimientos más importantes en el sector turismo desde 1928 hasta la actualidad, para dicho fin se propone la separación de este tiempo en cuatro etapas, la primera se denomina etapa de nacimiento del turismo en México y abarca desde el año 1928 hasta 1939, en estos años empieza a surgir una frágil estructura turística acompañada de una pequeña infraestructura para atención al turismo; la segunda etapa propuesta es la etapa de desarrollo del turismo, abarcando del año 1940 hasta 1960, esta etapa es una de las más importantes, ya que se pone al turismo como pieza clave para el desarrollo económico y social del país, en ese tenor, Miguel Alemán Valdés, como Presidente de la República, surgen los polos turísticos como Acapulco, Cozumel, Los Cabos, entre otros, además de hacer un gran esfuerzo por incrementar la

infraestructura carretera y aeroportuaria. Durante estas etapas la estructura gubernamental reguladora del turismo cambio de figura y de adscripción, pasando de Gobernación a depender directamente de la Oficina de la Presidencia, es también en este periodo que se publica la primera Ley Federal de Turismo.

La tercera etapa es la consolidación del turismo en México y va del año 1961 al año 1999, en este periodo el turismo ya estaba posicionado como el tercer ingreso del país, se desarrolla el polo turístico de Cancún, mientras que Acapulco estaba en su época dorada; es también en estos años que se eleva a Secretaría de Estado a la estructura encargada del sector turismo. Por último, la etapa comprendida del año 2000 a la fecha, denominada etapa de diversificación del turismo, ya que del contexto internacional de crisis económicas y ambientales, los organismos internacionales se han preocupado por preservar la cultura y el patrimonio tanto cultural como natural del mundo y han diversificado las formas de hacer turismo, cuestión que no le ha sido ajena a México.

El segundo punto que abarca este apartado, después de enunciar su desarrollo histórico, se muestra a la Secretaría de Turismo actual, con su misión, su visión, sus funciones y atribuciones, así como su estructura orgánica, para presentarla como la mayor autoridad federal en México de la regulación del sector turismo.

Estos compromisos internacionales de carácter vinculante a los que se hace referencia, comprenden el apartado número dos de este capítulo denominado del turismo tradicional al turismo cultural, ya que con la diversificación del turismo el paradigma de cómo hacer turismo se rompió, el binomio del hotel-playa quedó obsoleto para darle paso al turismo alternativo. En esta lógica se analiza el Programa 21, la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible, los Foros de Parlamentarios y Autoridades Locales, las Asambleas de la Organización Mundial del Turismo (OMT), la Agenda 21 para el Turismo y cómo éstos documentos internacionales guiaron la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 y su Programa Nacional de Turismo.

Para finalizar este capítulo, el tercer apartado habla sobre los esfuerzos que ha tenido la Secretaría de Turismo, que aunque no se tenía clara la diversificación comentada en las etapas del apartado 1, se logró combinar el turismo tradicional con elementos de turismo cultural. Estos esfuerzos son los Programas Regionales, que perdieron vigencia en 2014,

pero dejan huella de una regionalización del turismo y marcan la importancia que se le ha dado a patrimonio para desarrollar el turismo.

1. Marco histórico – institucional del turismo en México

El México postrevolucionario, encontró una población desgastada, con apenas 14 millones de habitantes, ya que uno de cada 8 mexicanos había muerto durante el conflicto armado, esta población contaba con baja escolaridad, altos niveles de pobreza, el progreso alcanzado durante el Porfiriato había sido destruido, ya que vías de ferrocarril y puentes eran blancos socorridos por los revolucionarios. La primera década después de la Revolución fue difícil, pues el objetivo era regresar a la normalidad la vida cotidiana, ocupando los recursos gubernamentales para dicho fin.

En esta época, los Presidentes de la República se enfocaron en temas de salud y de educación, este último sector encabezado por José Vasconcelos, logrando un gasto sin precedente en la educación y la impresión de libros, así como la apertura de bibliotecas. Las prioridades nacionales estaban enfocadas es temas sociales que dignificaran a los mexicanos y no en el turismo, ya que debido a la misma Revolución el país no se hacía atractivo para los turistas extranjeros ni se concebía una posibilidad de turismo nacional.

1.1 Etapa de nacimiento del turismo en México (1928 – 1939)

Es en 1928 que se cuentan con esfuerzos gubernamentales para tratar el tema del turismo, con la creación de la Comisión Mixta Pro Turismo, la cual fue convertida en 1930 en la Comisión Nacional de Turismo. Más tarde en 1933 la Comisión se convirtió en el Departamento de Turismo, dependiendo de la Secretaría de Economía Nacional, para en 1934 revivir a la Comisión Nacional de Turismo, la misma que en 1936 le fue atribuida a la Secretaría de Gobernación. En 1939 por acuerdo presidencial, se fundó el Consejo Nacional de Turismo, que absorbió a la Comisión. Fue durante estos años que se crearon los organismos de agencias de viajes, como el Club de Viajes de Pemex o la Asociación Mexicana de Agencias de Viajes, y de hoteles, y así se da el nacimiento de una escueta infraestructura turística en el país.

1.2 Etapa de desarrollo del turismo en México (1940 – 1960)

Según Rosa Mayra Ávila, a partir de la segunda mitad del siglo XX el turismo empezó a ser una actividad que despertó el interés de autoridades e inversionistas y se convirtió en una práctica importante, que fue creciendo en términos económicos y sociales. “Durante mucho tiempo, la actividad turística se realizó sin la preocupación de planificar ni proyectar la manera en que ésta se desarrollaría. No obstante, fue apareciendo paulatinamente, una política pública coherente y preocupada por lograr su desarrollo como una actividad económica generadora de divisas, hasta convertirse en una prioridad nacional”.⁸⁶

Durante la administración de Miguel Alemán Valdés, el turismo toma importancia en la planeación del desarrollo social y económico del país, al gobierno le parece de gran importancia este sector y surgen los grandes centros turísticos. “Como estadista le dio a nuestro país la oportunidad de convertirse en un moderno y atractivo destino turístico digno de ser visitado.”⁸⁷ Durante este periodo el turismo fue considerado como factor esencial para el progreso y la modernización, generador de empleos, fuente de ingresos y vía de acercamiento entre los pueblos, como fue señalado en el capítulo 1; para finales de su mandato México logra gran éxito en el mercado mundial del turismo y llega a constituirse el turismo como una de las más importantes industrias de la economía nacional. En este contexto, en 1947 se conformó de nuevo la Comisión Nacional de Turismo, fortaleciéndose dos años más tarde, puesto que en 1949 se publicó la primera Ley Federal de Turismo. En 1956 se crea paralelamente el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR), dos años más tarde se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el artículo 18, se definen las atribuciones del Departamento de Turismo, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal, a la cual, en 1961 se le atribuyeron la aplicación de la Ley y el Reglamento expedidos en ese año. Para 1959, tratando de alentar el desarrollo de la actividad turística, el 6 de junio se publicó un decreto estableciendo los lugares y poblaciones nacionales de interés turístico, a fin de que el Departamento de Turismo realizara los estudios en la materia.

⁸⁶ Ávila Aldapa, Rosa Mayra. (2007). Turismo Cultural en México. México: Editorial Trillas.

⁸⁷ Fundación Miguel Alemán Valdés A.C. Turismo, consultado en línea en: <http://www.miguelaleman.org/programas/turismo>

Asimismo, durante el sexenio de Miguel Alemán se crearon los primeros polos o centros turísticos del país, como Acapulco, Manzanillo, Mazatlán, Puerto Vallarta, Cabo San Lucas, Isla de Cozumel, Isla Mujeres, Veracruz, Mérida, Guadalajara y la Ciudad de México.

Entre 1945 y 1957 se emprendieron acciones para dotar de infraestructura de acceso para el desarrollo del país, promocionar al turismo y facilitar los trámites migratorios para los visitantes extranjeros. En el aspecto de infraestructura terrestre se fortalecieron los tramos carreteros de México-Acapulco, México-Veracruz, México-Guadalajara, México-Guanajuato, México-Cuernavaca, se concluyó la carretera Panamericana que va desde Ciudad Juárez hasta la frontera con Guatemala, se construyó la primera central de autobuses en Guadalajara y se creó la Comisión Mexicana de Caminos; en cuanto a la infraestructura aérea se mejoraron los aeropuertos de México, de Acapulco y de Tijuana; empezaron a operar líneas aéreas internacionales como Air France, KLM, Aerovías Guest y Pan Am, realizándose el primer vuelo comercial a Europa (México-Madrid) en 1948.⁸⁸

En 1960, se crea la Corporación Ángeles Verdes, con el lema “Viaja seguro a tu destino, los Ángeles Verdes resguardan tu camino”, con el objeto de brindar un servicio turístico de orientación, asistencia y auxilio turístico que en forma gratuita proporcionada a los turistas nacionales y extranjeros que viajan por carretera a los diferentes destinos turísticos.

En los años sesenta, Gustavo Díaz Ordaz afirmó que “el turismo no debe verse ya sólo como un negocio en el mundo, sino como un medio para que los hombres se conozcan y comprendan; comprensión que es tan en estos momentos; el turismo es por sobre todo, un medio para el mejor conocimiento y amistad de los hombres y paz mundial.”⁸⁹ En esta administración creció la red de carreteras en 14200 kilómetros, se modernizaron y construyeron más de 50 aeropuertos.

1.3 Etapa de consolidación del turismo en México (1961 – 1999)

⁸⁸ McDonald Escobedo, Eugenio. (1981). Turismo: una recapitulación. México: Editorial Bonodi.

⁸⁹ Jiménez, Alfonso. (1992). Turismo: Estructura y Desarrollo. México: Editorial McGraw-Hill.

Durante el sexenio de Luis Echeverría, el turismo estaba ya posicionado dentro de los tres mayores ingresos que el país tenía, como lo mencionó en su primer Informe de Gobierno "El turismo es generador muy importante de divisas: junto con las transacciones fronterizas superó en casi 10% el valor total de nuestra exportación de mercancías. Ello explica la decisión de reforzar una estructura sobre la cual se construyan nuevos centros de población planificados, que permitan atender a un mayor número de turistas y crear nuevas fuentes de empleo para los habitantes de regiones poco favorecidas."⁹⁰

En 1970, Acapulco estaba en su época de oro, se realizaron inversiones como es el caso del Holiday Inn, inaugurado en 1971 bajo un novedoso diseño en forma circular que permitía tener una vista agradable desde cada una de las habitaciones. La cifra de visitantes superaba ya los dos millones, la promoción se mantendría y cada vez más fuerte. En 1972 al rendir su Segundo Informe, Echeverría dijo: "El turismo a su vez ha contribuido notablemente al equilibrio de la balanza de pagos. Aprovechamos, por medio de una propaganda intensiva la coyuntura que ofrecían ajustes de prioridades monetarias y la relación internacional de precios, que nos era favorable. Más de 2 millones 300 mil turistas se internaron en nuestro país, lo que significa un incremento del 28% y un ingreso total, durante el periodo del que informo, de 8 mil 618 millones de pesos."⁹¹ Asimismo, en este periodo comenzó a desarrollarse el centro turístico de Cancún, obra emblemática de este primer mandatario.

Así las cosas, en 1974 se eleva al Departamento a rango de Secretaría otorgándole una mayor estructura capaz de atender sus nuevas atribuciones, así como mayores recursos presupuestales, destinados a la planeación y desarrollo de la actividad turística, designándola en 1977 como cabeza del sector; es en 1979 que se lleva un a desconcentración administrativa a los Estados, ampliando en mayor número su personal y su presencia en el país; para 1988 su estructura orgánica comprendía una Secretaría, dos Subsecretarías, una Oficialía Mayor, una Contraloría Interna y 13 Direcciones Generales; además de incluir los siguientes órganos desconcentrados: 7 Coordinaciones Regionales de Turismo de las que dependían 27 Delegaciones Federales, 13 Representaciones de Turismo en el Extranjero y un órgano de apoyo directo al Secretario del Ramo,

⁹⁰ Cámara de Diputados. (2006). Informes Presidenciales de Luis Echeverría Álvarez, México.

⁹¹ *Ibíd.*

denominado Centro de Estudios Superiores en Turismo; para 1992 se publica la Ley Federal de Turismo.

En 1994, fue reestructurada la Secretaría y se publicó su Reglamento Interior en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de febrero, así como el acuerdo por el que se adscribieron orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría, quedando como nueva estructura orgánica básica la siguiente: la Oficina del C. Secretario de Turismo, de la cual dependían la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Unidad de Comunicación Social y el Centro de Estudios Superiores en Turismo; la Subsecretaría de Turismo Interno, anteriormente Subsecretaría de Operación, a la cual se adscribieron cuatro Direcciones Generales: de Turismo Interno, Coordinación y Enlace, Información y Auxilio al Turista y Capacitación y Educación Turística; la Subsecretaría de Promoción y Fomento, con las Direcciones Generales de Promoción para Norteamérica y Asia, de Promoción para Europa y Latinoamérica y la de Fomento. Así como las Representaciones de Turismo en el Extranjero. Independientemente de lo previsto en el Reglamento Interior, el 7 de marzo se publicó un acuerdo secretarial, por medio del cual se adscribieron como puestos homólogos específicos a la oficina del C. Subsecretario, la Unidad de Política Turística y a la Subsecretaría de Promoción y Fomento, la Unidad de Eventos.

Más tarde, en 1996, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dictaminaron favorablemente otra reestructuración orgánica de la Dependencia. La nueva estructura orgánica se fundamentó en tres grandes procesos: Desarrollo, Promoción y Servicios Turísticos, integrándose por un total de 295 plazas de mando, de las cuales 17 corresponden a la estructura orgánica básica, misma que se integró de la siguiente forma⁹²:

- 1 Secretaría, dependiendo en línea directa de ella la Contraloría Interna, la Unidad de Comunicación Social, así como el Centro de Estudios Superiores en Turismo, en el ámbito desconcentrado.
- 1 Subsecretaría de Desarrollo Turístico, con 2 Direcciones Generales: Política Turística y Desarrollo de Productos Turísticos.

⁹² Secretaría de Turismo. (2014). Manual de Organización General de la Secretaría De Turismo, México.

- 1 Subsecretaría de Promoción Turística, conformada con 2 Direcciones Generales: Mercadotecnia y Operación Promocional, dependiendo de esta última en el ámbito desconcentrado, las Representaciones de Turismo en el Extranjero.
- 1 Unidad de Servicios Turísticos que contaba con 3 puestos homólogos de autorización específica, correspondiendo estos a las Direcciones Generales de: Servicios a Prestadores de Servicios Turísticos; Servicios al Turista y Desarrollo de la Cultura Turística.
- La Corporación Ángeles Verdes.

1.4 Etapa de diversificación del turismo en México (2000 – actual)

El 04 de junio de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, mismo que abrogó el publicado en 1996; creándose la nueva estructura orgánica cuyo propósito fundamental, radicó en posicionar a la actividad turística como eje estratégico del desarrollo nacional, partiendo de un programa de alineación de los procesos y de las actividades sustantivas de planeación, desarrollo de la oferta, operación de los servicios turísticos, promoción e inversión en materia turística, así como de un programa de innovación y modernización. Esta se conforma con un total de 244 plazas de mando de las cuales 18 corresponden a la estructura orgánica básica, misma que se integró de la siguiente forma⁹³:

- 1 Secretaría dependiendo gráficamente la Unidad de Contraloría Interna, y en línea directa 3 Direcciones Generales: Asuntos Jurídicos, Asuntos Internacionales y Comunicación Social.
- 1 Subsecretaría de Operación Turística, con 4 Direcciones Generales: Programas Regionales, Desarrollo de Productos Turísticos, Mejora Regulatoria y Desarrollo de la Cultura Turística.
- 1 Subsecretaría de Planeación Turística, con 2 Direcciones Generales: de Información y Análisis, y Planeación Estratégica y Política Sectorial.
- 1 Subsecretaría de Innovación y Calidad, con 3 Direcciones Generales: de Administración, Desarrollo Institucional y Coordinación Sectorial, y Servicios al Turista.
- 1 Centro de Estudios Superiores en Turismo, en el ámbito desconcentrado.

⁹³ Ibídem.

- La Corporación Ángeles Verdes.

El 08 de septiembre de 2009, el Presidente Felipe Calderón, al exponer los lineamientos principales de su paquete económico, anunció la desaparición de la Secretaría de Turismo, entre otras dependencias y ajustes al gasto público que lograrían un ahorro de más de 180 millones de pesos en el año siguiente, propuesta que fue rechazada por el Congreso de la Unión. Es también en este año que se publica la actual Ley General de Turismo.

El 12 de diciembre de 2012, a los 11 días de haber tomado posesión de la Secretaría de Turismo, su Titular Claudia Ruiz Massieu, anunció una reestructura de la dependencia a fin de responder mejor a las necesidades de la industria, proceso que terminó en enero de 2015, dando como resultado la modificación de las tres subsecretarías asignándoles nuevas funciones.

Como se observa, con el paso de los años, el turismo ha sido una preocupación gubernamental latente, puesto que han existido decisiones y esfuerzos gubernamentales para contar con instancias públicas que regulen este sector, como se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro 10 - Evolución de las Dependencias del Sector Turismo

Etapa	Año	Nombre	Características
1	1928	Comisión Mixta Pro Turismo	Su función principal era realizar estudios y proyectos que fomentaran el incremento de corrientes de visitantes extranjeros al país.
	1929	Comisión Mixta Pro Turismo	Se requirió la participación de las empresas privadas.
	1930	Comisión Nacional de Turismo	Le confirieron las atribuciones que tenía asignadas la Comisión Mixta Pro-Turismo, estableciéndose además, mecanismos de coordinación con las comisiones de los estados.
	1933	Departamento de Turismo	Dependía de la Secretaría de Economía Nacional. Tenía las facultades para tratar asuntos relacionados con la actividad turística, involucrándose también a las empresas particulares.

	1934	Comisión Nacional de Turismo	Era responsable de orientar, regular y coordinar todo lo referente al turismo.
	1936	Comisión Nacional de Turismo	Se incorporó a la Dirección General de Población de la Secretaría de Gobernación.
	1939	Consejo Nacional de Turismo	Integrada por la Comisión Nacional de Turismo y las Comisiones Locales.
2	1947	Comisión Nacional de Turismo	Integrada por un Consejo Nacional y un Comité Ejecutivo, cuyas atribuciones fueron similares a los organismos anteriores.
	1958	Departamento de Turismo	Dependiendo directamente del Ejecutivo Federal.
3	1974	Secretaría de Turismo	Se le otorgó una mayor estructura capaz de atender sus nuevas atribuciones, así como mayores recursos presupuestales, destinados a la planeación y desarrollo de la actividad turística.
	1977	Secretaría de Turismo	Se designa como cabeza de sector.
	1979	Secretaría de Turismo	Lleva a cabo la desconcentración administrativa a los estados, estableciendo Delegaciones.
4	2009	Secretaría de Turismo	Felipe Calderón propone desaparecer SECTUR, incorporando sus funciones a la Secretaría de Economía, el Senado rechazó la propuesta.
	2012	Secretaría de Turismo	Surge una reestructura interna.

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Turismo.

1.5 El marco institucional actual de la Secretaría de Turismo

Después de la reestructura organizacional que tuvo la Secretaría, la Misión de la Dependencia se definió como “conducir el desarrollo turístico nacional, mediante las actividades de planeación, impulso al desarrollo de la oferta, apoyo a la operación de los servicios turísticos y la promoción, articulando las acciones de diferentes instancias y niveles de gobierno.”⁹⁴

⁹⁴ Información obtenida del sitio web de la Secretaría de Turismo en: <http://www.sectur.gob.mx/conoce-la-sectur/vision-y-mision/>

Mientras que su visión es ser país líder en la actividad turística en el 2030, logrando:

- Reconocer al turismo como pieza clave del desarrollo económico de México.
- Diversificar los productos turísticos y desarrollar nuevos mercados.
- Impulsar a las empresas turísticas a ser competitivas a nivel nacional e internacional.
- Desarrollar el turismo respetando los entornos naturales, culturales y sociales.

1.5.1 Atribuciones

Para conseguir el logro de su objetivo y alcanzar su visión, la Secretaría de Turismo cuenta con las atribuciones que le confiere el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

I.- Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;

II.- Promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la declaratoria respectiva;

III.- Participar con voz y voto en las comisiones Consultiva de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación;

IV.- Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes;

V.- Promover y opinar el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;

VI. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la Administración Pública Federal, tomando en cuenta las leyes, reglamentos y demás disposiciones que regulan las facultades de las dependencias y entidades;

VII. Se Deroga.

VIII.- Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística;

IX.- Emitir opinión ante la Secretaría de Economía, en aquellos casos en que la inversión extranjera concorra en proyectos de desarrollo turísticos o en el establecimiento de servicios turísticos;

X.- Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades estatales y municipales;

XI.- Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XII.- Promover, y en su caso, organizar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística;

XIII.- Formular y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúan los sectores social y privado;

XIV.- Promover, coordinar, y en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística;

XV.- Fijar y en su caso, modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos por ramas:

XVI.- Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo;

XVII.- Llevar la estadística en materia de turismo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII.- Promover y apoyar la coordinación de los prestadores de servicios turísticos;

XIX.- Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado;

XX.- Fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística, y

XXI.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.”⁹⁵

Por lo cual es considerada la máxima autoridad federal en materia turística en el país, pues tiene asignadas facultades de desarrollo turístico, la investigación, el desarrollo tecnológico, la regulación, los estímulos del turismo, así como coordinar los esfuerzos intergubernamentales en la misma materia.

1.5.2 Organograma

Después del proceso de reestructura encabezado por la Secretaria Ruiz Massieu y para el cumplimiento de sus objetivos y el ejercicio de sus atribuciones, la Secretaría de Turismo cuenta con la siguiente estructura orgánica sustantiva:

- Oficina del C. Secretario, encargada de formular y conducir en nombre del Ejecutivo Federal la política nacional turística, así como planear y conducir sus actividades con sujeción a las políticas para el logro de los objetivos y prioridades

⁹⁵ Cámara de Diputados. (2015). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma publicada DOF 27-01-2015.

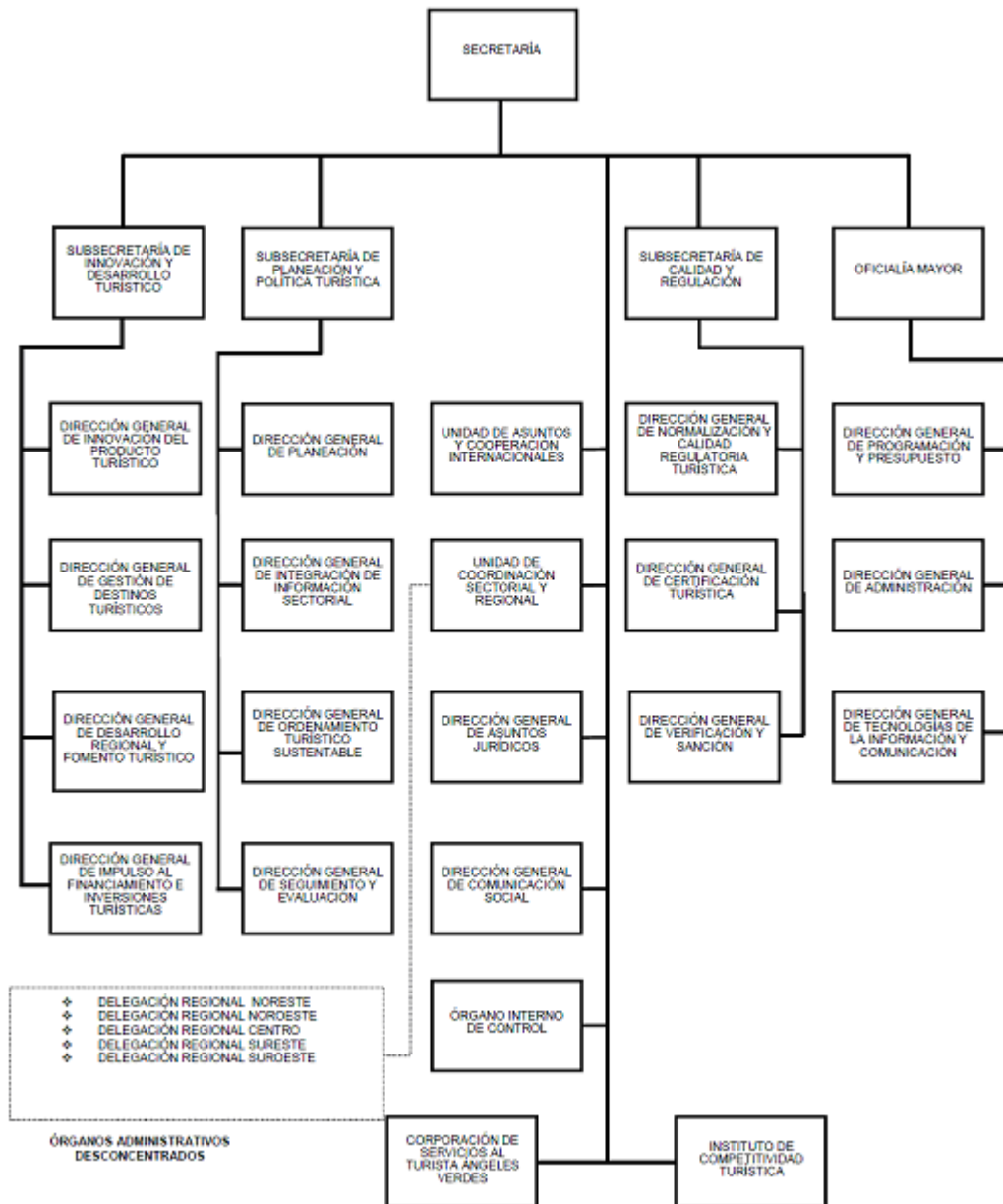
de la planeación nacional del desarrollo, de esta oficina dependen la Unidad de Asuntos y Cooperación Internacionales, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Dirección General de Comunicación Social y el Órgano Interno de Control.

- La Subsecretaría de Innovación y Desarrollo Turístico, define y establece los lineamientos y procedimientos necesarios para el fomento, colaboración y coordinación entre la Secretaría y las autoridades competentes en los tres órdenes de gobierno, así como con organismos privados y sociales, nacionales e internacionales, para la innovación, el desarrollo y la diversificación de productos turísticos competitivos, programas de impulso a la inversión, desarrollo turístico sustentable en los destinos y regiones turísticas del país. De esta dependen la Dirección General de Innovación del Producto Turístico, la Dirección General de Gestión de Destinos, Dirección General de Desarrollo Regional y Fomento Turístico y la Dirección General de Impulso al Financiamiento e Inversiones Turísticas.
- A la Subsecretaría de Planeación y Política Turística le corresponde diseñar y establecer los lineamientos para la instrumentación, seguimiento y evaluación de la política nacional turística y la planeación estratégica del sector turístico del país, así como proponer esquemas de gestión del desarrollo turístico local, con estrategias de coordinación interinstitucional, mediante mecanismos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, que permitan diseñar planes y programas que identifiquen los proyectos prioritarios para el fomento y promoción de la actividad turística nacional. Tiene a su cargo la Dirección General de Planeación, la Dirección General de Integración de Información Sectorial, la Dirección General de Ordenamiento Turístico Sustentable y la Dirección General de Seguimiento y Evaluación.
- Por su parte, la Subsecretaría de Calidad y Regulación está encargada de contribuir al aumento de la competitividad del sector mediante el incremento en la calidad de la operación de los prestadores de servicios turísticos, así como normar y dictar las bases, directrices políticas y lineamientos relativos a los procesos y procedimientos para operar los sistemas de normalización, certificación y verificación en materia turística, integrar y administrar el Registro Nacional de Turismo y el Sistema Nacional de Certificación Turística y proponer las políticas y los instrumentos para una eficiente coordinación con las entidades federativas, municipios y sector privado y social en apoyo al cumplimiento de los objetivos

institucionales. Para la materialización de estas funciones tiene a su cargo la Dirección General de Normalización y Calidad Regulatoria Turística, la Dirección General de Certificación Turística y la Dirección General de Verificación y Sanción.

- Unidad de Coordinación Sectorial y Regional con Delegaciones Regionales Noreste, Noroeste, Centro, Sureste y Suroeste.
- Y como Órganos Administrativos Desconcentrados se encuentra la Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes y el Instituto de Competitividad Turística.

Cuadro 11 - Organograma vigente de la Secretaría de Turismo

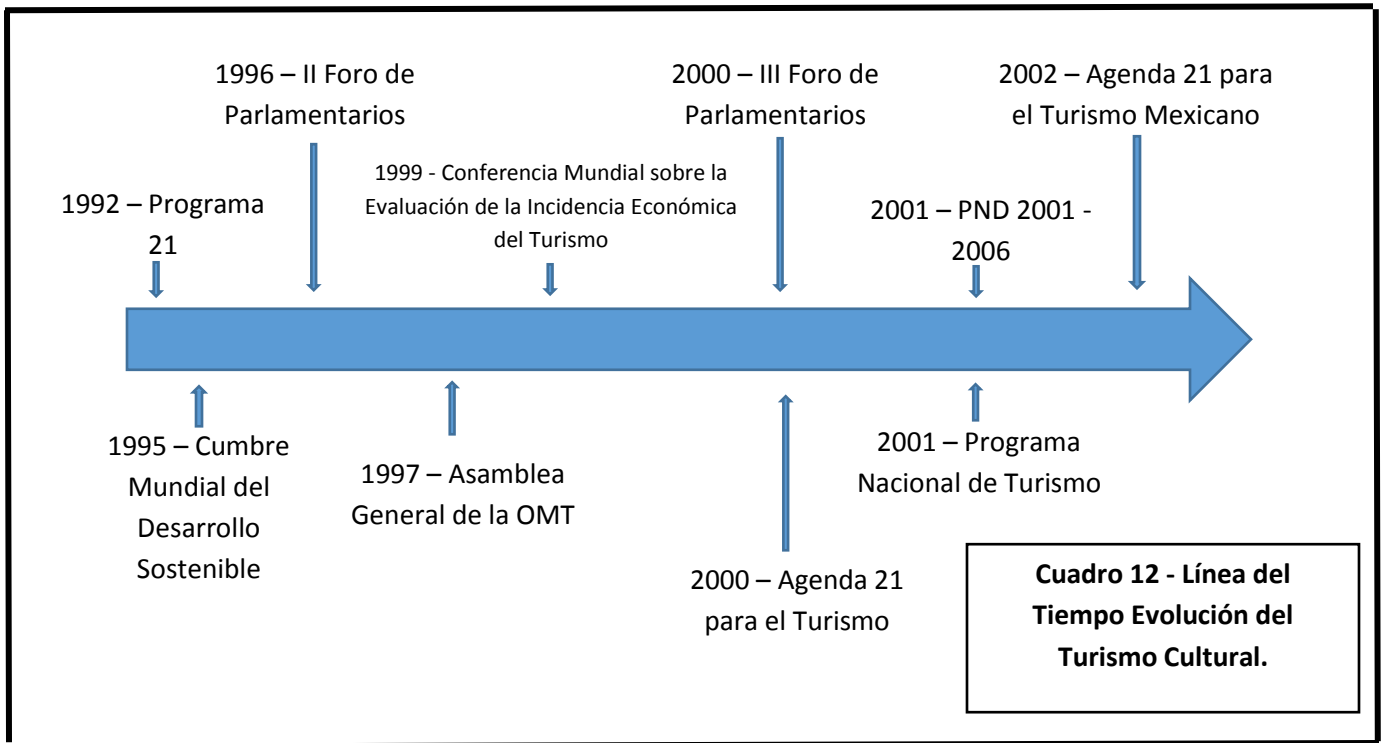


2. Del turismo tradicional al turismo cultural

Después de la Segunda Guerra Mundial y al hacer el recuento de los daños al patrimonio cultural de los países involucrados en el conflicto, sobre todo europeos, surge la Convención para la Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado (conocida como la Convención de la Haya). Por el contexto bélico, los esfuerzos gubernamentales e internacionales se centraron en la protección de los bienes por conflictos y dejaron de lado la cuestión sustentable. Como se mencionó en el capítulo 1, el patrimonio y el turismo son un binomio muy difícil de separar.

Es por esta razón que los gobiernos no tuvieron presente las consecuencias de un turismo sin planificar y que los clusters⁹⁶ de turismo tradicional empezaron a decaer, incluso a morir, lo cual despertó el interés internacional por diversificar el turismo, creando productos diferenciados de turismo, como el turismo alternativo con todas sus variantes. Es así como nace la preocupación internacional por perpetuar el patrimonio cultural con diferentes maneras de hacer turismo.

⁹⁶ Raúl Jaramillo Panesso, en Apuntes sobre los Clusters Turísticos; Turismo y Sociedad, Vol. v. No 2 pág. 36, Bogotá, octubre 2003, lo define como: "...Un espacio geográfico determinado por unas ventajas comparativas concretas, lo bastante homogéneas, territorialmente enmarcadas en una relativa unidad y con unas condiciones de conectividad promisorias, donde se dan los atractivos naturales o culturales necesarios para perfilar un buen producto turístico o una familia de productos, más los componentes empresariales y tecnológicos que forman una cadena de producción y mercadeo armónica y relativamente autárquica, la cual debe operar en condiciones adecuadas de productividad, para ofrecer el producto o productos en condiciones de excelencia, a menor precio que los competidores de calidad comparable, y en la oportunidad y cantidad buscada por la demanda; es decir, donde las ventajas comparativas se pueden maximizar como ventajas competitivas..."



2.1 Programa 21

El Programa 21 (o Agenda 21 como comúnmente se le denomina) fue gestado durante la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible organizada por la organización de las Naciones Unidas (ONU) en Rio de Janeiro, Brasil del 03 al 14 de junio de 1992, también conocida como Cumbre de la Tierra. Su objetivo fue apoyar iniciativas que contribuyeran a un modelo de desarrollo sostenible para el siglo XXI, basándose en la Declaración de Estocolmo de 1972.

La Agenda 21 fue suscrita por 172 países miembro de Naciones Unidas, incluido México. Estos países se comprometieron a aplicar políticas ambientales, económicas y sociales en el ámbito local encaminadas a lograr un desarrollo sostenible. Cada región o cada localidad, por su parte, desarrolla su propia Agenda Local 21, en la que deberían participar tanto ciudadanos, como empresas y organizaciones sociales, con el objetivo de generar y consensuar un programa de políticas sostenibles.

Se podría definir la Agenda 21 como una estrategia global que se lleva a la práctica de manera local y que implica a todos los sectores de una comunidad: sociales, culturales, económicos y ambientales. Es un compromiso hacia la mejora del medio ambiente y, por ende, de la calidad de vida de los habitantes de una comunidad, municipio o región.

En principio, la Agenda 21 debe contemplar tres aspectos: la sostenibilidad medioambiental, la justicia social y el equilibrio económico. Todas ellas dependen de la participación ciudadana. No es posible la Agenda 21 sin la participación de la ciudadanía, aunque alentada de manera efectiva por los poderes públicos y las diferentes asociaciones públicas o privadas.

Otro gran logro de la Cumbre de la Tierra, es que además de comprometer a 172 países al cumplimiento de la Agenda 21, fue la expedición de la Declaración de Río, documento que contiene 27 principios para lograr un desarrollo sostenible.

2.2 Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible

Celebrada en Lanzarote, Islas Canarias, España, del 27 al 28 de Abril de 1995, conscientes de la realidad del turismo como fenómeno de alcance mundial que implica las más altas y profundas aspiraciones de los pueblos, constituyendo un importante elemento para el desarrollo social, económico y político en muchos países y reconociendo que el turismo es una actividad ambivalente, dado que puede aportar grandes ventajas en el ámbito socioeconómico y cultural, mientras que al mismo tiempo contribuye a la degradación medioambiental y a la pérdida de la identidad local, por lo que debe ser abordado desde una perspectiva global.

El resultado fue la gestación de la Carta del Turismo Sustentable, compuesta por 18 objetivos enfocados al desarrollo turístico sobre criterios de sostenibilidad, es decir, de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales.

Las resoluciones finales de la Cumbre Mundial fueron las siguientes:

- La Conferencia recomienda a los gobiernos estatales y regionales formular, con carácter de urgencia, planes de acción para un desarrollo sostenible aplicados al turismo, en consonancia con los principios enunciados en esta Carta.
- La Conferencia acuerda elevar al Secretario General de Naciones Unidas la Carta del Turismo Sostenible a fin de que pueda ser asumida por los Organismos y Agencias del sistema de Naciones Unidas, así como por las Organizaciones Internacionales con acuerdo de cooperación con Naciones Unidas, para ser sometida a la Asamblea General de Naciones Unidas.

En 1996 se desarrolla el II Foro de Parlamentarios y Autoridades Locales: Protagonistas de las Políticas de Turismo, convocado en Bali, Indonesia, adopta la Declaración de Bali sobre Turismo. Un año después, es decir, en 1997, la XII Asamblea General de la OMT, celebrada en Estambul, Turquía, en la cual se aprueba el Libro Blanco que define la estrategia de la OMT para afrontar los retos del Siglo XXI.

En 1999, la Conferencia Mundial sobre la Evaluación de la Incidencia Económica del Turismo, Niza, Francia, aprueba la Cuenta Satélite del Turismo y la XII Asamblea General de la OMT en Santiago, Chile, adopta el Código Ético Mundial para el Turismo.

2.3 Agenda 21 para la Industria de Viajes y Turismo

La Organización Mundial de Turismo, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo y el Consejo de la Tierra elaboraron conjuntamente el Programa 21 para la Industria de los Viajes y del Turismo, como seguimiento de la Conferencia de Río y como plan de acción en el sector turismo, entre sus consideraciones más importantes, destacan las siguientes:

- El desarrollo sustentable debe ser parte medular del negocio del turismo.
- Las prácticas sustentables serán las que controlarán el mercado en un largo plazo.
- La importancia de la asociación entre el gobierno, la industria turística y la sociedad civil estableciendo una serie de herramientas de implementación.

En general, este documento plasma las bases para el desarrollo económico a partir del impulso de la actividad turística, con el referente teórico del desarrollo sostenible.

En el año 2000, se lleva a cabo el III Foro de Parlamentos y Administraciones Locales: Protagonistas de las Políticas Turísticas en el Siglo XXI, con sede en Río de Janeiro, Brasil.

2.4 Agenda 21 para el turismo mexicano

Surge como una propuesta de la SECTUR para trabajar en forma coordinada los tres niveles de gobierno, lo empresarios turísticos, la academia, OCS's y la comunidad, en el mejoramiento de los destinos, tanto de la actividad turística, como en las condiciones de vida de la comunidad y como acción para dar cumplimiento a los compromisos contraídos con la firma del Programa 21.

En este documento el Gobierno Federal tiene un papel fundamental, ya que con el apoyo de los Gobiernos Locales, participa como promotor y coordinador de apoyos federales para la aplicación de la Agenda, en tanto que los destinos turísticos, son los encargados de establecer metas y objetivos.

El municipio también tiene un papel importante en la implementación de esta Agenda, ya que funciona como promotor estratégico para atender los desafíos ambientales locales y funciona como enlace entre los grupos que interactúan en los procesos locales de desarrollo económico, social y cultural.

Su objetivo fue proponer estrategias y acciones en el corto, mediano y largo plazo, para fortalecer la dinámica de los destinos turísticos, trabajar hacia el desarrollo sustentable de la actividad, consolidando el bienestar del ser humano, preservando el medio ambiente y la cultura, así como optimizando los beneficios económicos y sociales de las comunidades.

Una de sus estrategias fue crear un programa de incentivos a la actividad turística sustentable, entendida como el conjunto de beneficios económicos de la actividad, el mejoramiento en el nivel de vida de los habitantes del destino, el equilibrio ecológico a

largo plazo y la preservación del patrimonio y la cultura, lo que da origen al Programa Pueblos Mágicos.

El año 2002, es crucial para el turismo alternativo, ya que se proclama el año 2002 como Año Internacional del Ecoturismo, se celebra en la Ciudad de Quebec, Canadá, la Cumbre Mundial del Ecoturismo, que adopta la Declaración de Quebec sobre el Ecoturismo y participa la OMT en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDSD), en Johannesburgo, Sudáfrica, durante la cual se presenta el Programa “Turismo Sostenible-Eliminación de la Pobreza”. La Cumbre adopta su Informe Final en el cual se hace referencia directa al desarrollo sostenible del turismo.

2.5 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

En el PND de la administración del Presidente Vicente Fox Quezada, se le da un lugar estratégico al sector turismo, aunque el turismo cultural no toma una gran relevancia en el documento, se sientan las bases para el desarrollo de este tipo de turismo.

“El sector turismo es una prioridad del Estado mexicano y éste se ha propuesto asegurar su capacidad competitiva. Se buscará desarrollar y fortalecer la oferta turística para consolidar los destinos turísticos tradicionales y diversificar el producto turístico nacional, aprovechando el enorme potencial con que cuenta México en materia de recursos naturales y culturales.”⁹⁷ Las bases se encuentran en la diversificación de la oferta turística apoyándose en el patrimonio natural y cultural, es decir, aunque mantiene a los destinos tradicionales, se busca en desarrollar otro tipo de turismo: el turismo cultural.

En el objetivo rector 4 “fortalecer la cohesión y el capital sociales”, estrategia “e” busca impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país, se establece el desarrollo de una infraestructura y oferta culturales de acuerdo con las nuevas necesidades de la población, fomentar el turismo y la cultura, estableciendo

⁹⁷ Presidencia de la República. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Diario Oficial de la Federación 30 de mayo de 2001.

además una comunicación con los estados y municipios y la sociedad organizada, de forma horizontal, directa y continua.

Y por último, en el objetivo rector 5 “crear condiciones para un desarrollo sustentable” se plasma la estrategia dedicada a promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía, en el cual se busca apoyar ante los sectores productivos y la sociedad la incorporación de criterios de aprovechamiento sustentable de los recursos no renovables, en particular en lo referente al turismo; promover la gestión eficiente de los bosques y alcanzar el uso equilibrado del agua en cuencas y acuíferos, y apoyar la planeación regional con un enfoque sustentable, para la utilización de los recursos naturales locales.

De estos dos ejes rectores, con sus respectivas estrategias, formaron la base para impulsar el Programa Nacional de Turismo y a su vez, el Programa Pueblos Mágicos.

2.6 Programa Nacional de Turismo 2001-2006

Este documento define por primera vez la política de turismo cultural como las “acciones que evolucionen la puesta en valor de los sitios arqueológicos, coloniales, manifestaciones de arte y tradiciones, monumentos y edificios históricos, así como otras expresiones culturales, considerando su uso, difusión y comercialización por parte de la cadena productiva del turismo, contribuyendo de igual manera a generar recursos para la conservación del patrimonio cultural”.⁹⁸ La principal crítica, es que no toma al turismo cultural desde su base teórica, sino que se preocupa por la comercialización de bienes y servicios turísticos relacionados con expresiones culturales para generar recursos que beneficien y promuevan el cuidado del patrimonio, no se habla del cuidado del medio ambiente ni de los beneficios sociales.

También, por primera vez, hay una definición oficial de turismo cultural entendido como “el conjunto de todas aquellas actividades que se realizan en contacto directo con el patrimonio tangible e intangible de una nación, basado en la sustentabilidad, se consolida como un elemento importante que coadyuva al desarrollo y progreso tanto de los actores que en él participan, como para las comunidades involucradas en este campo de

⁹⁸ SECTUR. (2002). Programa Nacional de Turismo 2002-2006. Diario Oficial de la Federación.

acción”.⁹⁹ En este punto se encuentra una contradicción, puesto que define a la política de turismo cultural en términos económicos, mientras que la definición de turismo cultural abarca la sustentabilidad y el progreso de las comunidades involucradas.

El objetivo era coordinar esfuerzos encaminados a asegurar un desarrollo del segmento del turismo cultural, fortaleciendo mecanismos e instrumentos para lograr el aprovechamiento a largo plazo de los recursos culturales, garantizando la rentabilidad económica y social de los proyectos.

En el eje rector 3 del documento, se enmarcan los destinos sustentables, en el cual se reconoce que la falta de políticas claras de desarrollo regional ha dado lugar a la coexistencia de distintas realidades del país dentro de un mismo modelo de desarrollo. En materia de turismo los aspectos positivos de su desarrollo han generado un conjunto de beneficios económicos que se reflejan fundamentalmente en términos de empleo, captación de divisas y participación en el PIB. Sin embargo, en términos regionales, estatales y municipales se han impulsado de manera preferente aquellos proyectos turísticos que, por sus beneficios inmediatos de recuperación de inversión y fuerte crecimiento de su demanda, se han considerado como exitosos, es decir, destinos de turismo tradicional específicamente turismo de sol y playa.

También se reconoce que los beneficios no han sido suficientes para detonar integralmente procesos de crecimiento y alternativas económico-sociales en esas regiones.

Debido a que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, señala que el turismo deberá constituirse en un “promotor del desarrollo regional equilibrado”, asignándole al Sector Turismo una serie de objetivos. Entre éstos sobresale el de fortalecer “las capacidades de los actores locales y regionales para enfrentar los retos del desarrollo turístico en las entidades y municipios, creando sinergias regionales que favorezcan la integración y el aumento de la competitividad”, adicionalmente a lo cual los programas y proyectos deberán ejecutarse dentro del marco de una concepción sólida de sustentabilidad. Para este eje, se enlistan varias estrategias como:

⁹⁹ *Ibíd.*

- Fortalecer los programas regionales (descritos en párrafos anteriores), además que en las acciones se establece diseñar y conducir programas regionales para el desarrollo turístico con estados y municipios, atendiendo a su vocación, revisables en forma anual con actores participantes de los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado; incidir en el desarrollo sustentable y competitivo de las regiones, mediante la aplicación e inclusión de productos turísticos adecuados a la vocación de cada destino y su zona de influencia, transfiriendo tecnologías de procesos, como tareas permanentes; e integrar condiciones de marca y su posicionamiento para alentar la comercialización del producto regional, como actividad permanente;
- Impulsar esquemas de coordinación y participación para el desarrollo regional con los estados y municipios;
- Implantar un sistema de indicadores de sustentabilidad en el turismo, acción que no se ha visto concretada;
- Fomentar la inversión en el sector; y
- Desarrollar productos para atender segmentos específicos, ya que en un mercado cada vez más competido, lo que requiere desarrollar productos específicos para atender los segmentos de turismo de negocios, cultural, de salud, alternativo, náutico, deportivo y especializados.

3. Los primeros acercamientos hacia una política de turismo cultural: Los Programas Regionales

Es pertinente resaltar que México estaba enfocado en el desarrollo del turismo tradicional, mejor conocido como segmento de sol y playa. Sin embargo, se contaron con experiencias de acercamiento al turismo cultural con los Programas Regionales implementados por SECTUR, esto, como se revisó en el capítulo 1, debido a la cantidad de patrimonio cultural y natural con el que cuenta el país, pero sin contar una definición de lo que significaría este tipo de turismo, así que el enfoque que se estableció fue el de complementar el turismo tradicional con turismo tradicional. Estos programas son:

- En el corazón de México;
- Mundo Maya;
- Ruta de los Dioses; y

- Tesoros Coloniales del Centro de México.

Para la operación de estos programas, el país está regionalizado, esto se debe a factores relacionados con el entorno geográfico, el clima, el patrimonio asociado y la capacidad de acceso e interconexión entre los sitios turísticos de una región determinada.

Se ha definido 4 regiones que agrupan a las entidades federativas con características geográficas, económicas, sociales y turísticas similares, con elementos comunes que permitan realizar análisis puntuales para diseñar políticas para el desarrollo, promoción y comercialización del turismo relacionado con la cultura:¹⁰⁰

Cuadro 13 – Regionalización del turismo en México

REGIÓN	ESTADOS
Norte	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.
Occidental	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.
Central	Ciudad de México, Guerrero, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
Sur-Sureste	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Fuente: Elaboración propia con información del Resumen ejecutivo del estudio estratégico de viabilidad del turismo cultural en México.

¹⁰⁰ Secretaría de Turismo. (2001). El turismo cultural en México. Resumen ejecutivo del estudio estratégico de viabilidad del turismo cultural en México, México.

3.1 En el Corazón de México

Surge como iniciativa de las entidades federativas del centro del país: Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala, que buscar la consolidación de destinos y productos que garantizaran niveles de calidad y excelencia que satisficieran las motivaciones y expectativas de los turistas.

Entre sus objetivos se encontraba el posicionar los destinos y productos turísticos de la región Corazón de México en los mercados nacional e internacional; consolidar y fortalecer los destinos y productos turísticos de la región Corazón de México, agregándoles valor mediante la diversificación y especialización de los mismos; potenciar el desarrollo de nuevas oportunidades de negocio en destinos turísticos consolidados y emergentes; y mantener y acrecentar los niveles de competitividad y rentabilidad de los destinos y negocios turísticos de la región.

Los segmentos a los que estaba dirigido el programa eran diversos ya que en la región se encuentran los mercados de: negocios; congresos y convenciones; ferias y exposiciones; cultura; ecoturismo y aventura; sol y playa; deportivo y muy especialmente en la combinación turismo-recreación.

Este programa, aunque tomaba elementos de turismo cultural, no dejó de lado el ser sólo un complemento a los segmentos del turismo tradicional, es decir, jugaba con combinaciones de ambos tipos de turismo, pero sin la conciencia de sustentable que implica el turismo cultural. Este programa en la actualidad ya no se encuentra operando, funciona sólo como región turística.

3.2 Mundo Maya

La región del Mundo Maya, está integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, que comprende un área de 241,784 Km², adicionando los esfuerzos internacionales por incluir en el marco de la Organización Mundo Maya a los países centroamericanos de Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras.

Su objetivo es impulsar el fortalecimiento de la región Mundo Maya, a través de estrategias y acciones orientadas al desarrollo de nuevos productos y a la consolidación de la oferta existente, en el marco del desarrollo turístico sustentable, con la participación de los sectores público y privado e incorporando a las comunidades locales.

Este programa se encuentra dirigido a los segmentos turísticos de sol y playa, cultura, ecoturismo y aventura, buceo, cruceros, negocios y convenciones. Y aunque se encuentran esfuerzos por incluir elementos culturales, no se abandona la idea de que funcione como un complemento al turismo tradicional, en especial al de sol y playa.

3.3 Ruta de los Dioses

El Programa está integrado por los estados de Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y del Distrito Federal. Su extensión territorial comprende desde la Costa del Golfo de México hasta el Océano Pacífico y cuenta con atractivos culturales, naturaleza, gastronomía y tradiciones, lo que permite ofrecer circuitos y rutas turísticas en los segmentos de sol y playa, cultura, negocios y alternativo. Su mercado de origen es prioritariamente nacional y se complementa con turismo de Estados Unidos y Europa.

El principal objetivo es posicionar a la región como un destino turístico integrado y diferenciado, con productos novedosos desarrollados con base en la investigación de mercado y técnicas de marketing que garanticen el incremento de turistas, divisas, inversión y empleo iguales o superiores a la media nacional.

Está dirigido a los segmentos turísticos de cultura, negocios y convenciones, alternativo y sol y playa. Pero al igual que los programas regionales anteriores, no encontramos completos los elementos integradores del turismo cultural.

3.4 Tesoros Coloniales del Centro de México

El Programa lo integran los estados de: Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Esta zona concentra tal riqueza patrimonial e histórica; aunada a la presencia de ciudades medias con importancia económica; un entorno de abundantes bellezas naturales y una amplia red carretera y de

servicios aeroportuarios, lo que permite ofrecer productos turísticos diferenciados en los segmentos de cultura, negocios y alternativo. En este programa también se tiene presencia prioritariamente nacional y se complementa con turismo de Estados Unidos y Europa.

El objetivo principal es posicionar a Tesoros Coloniales como una marca corporativa turística, ubicándola como un multidesino para vacacionar por su gran variedad de atractivos.

Los segmentos en los que se centra este programa son cultural, negocios y convenciones y alternativo. Pero sufre de las mismas consideraciones que los programas anteriores.

Aunque formalmente el Programa Pueblos Mágicos nace como un Programa Regional, será analizado de forma separada para fines de esta investigación.

En 2013, éstos Programas Regionales fueron eliminados, con excepción del Programa Mundo Maya y del Programa Pueblos Mágicos, ya que se consideró que habían sido rebasados por las características del turismo actual en México.

Consideraciones finales del capítulo

Durante la historia del desarrollo del sector turismo en México, se ubican 4 etapas, siendo de mayor importancia la comprendida desde 1940 hasta 1960, llamada etapa de desarrollo, pues no existía duda de las bondades que generaba el turismo; en este periodo nacen los cluster turísticos que hicieron famoso al país a nivel mundial como Acapulco, Los Cabos y Cozumel. Dado este contexto, en los años setentas, se logra crear una Secretaría de Estado encargada de regular este sector, misma que ha sufrido diversas modificaciones a su estructura orgánica debido a las coyunturas turísticas, tanto nacionales como internacionales.

Este recorrido histórico, permite entender la regulación del turismo y la creación del marco normativo para definir una política de turismo en el país. El capítulo ofrece

comprender los antecedentes y la transición de la política de desarrollo del turismo tradicional a la política de turismo diversificados, como es el turismo cultural.

México tiene firmados diversos tratados internacionales que impactan directamente en el sector turismo, mismos que son de observancia obligatoria para las autoridades y que han roto el paradigma de la forma de hacer turismo, debido a que los desarrollos turísticos tradicionales han muerto por falta de cuidado ambiental y la sobre demanda que manejan. Es así, que se presentan nuevas formas de hacer turismo, alejadas del binomio hotel-playa, adentrándose en el turismo alternativo, dentro del cual está contenido el turismo cultural.

Debido a la gran oferta que se cuenta en patrimonio cultural y natural, México ya había experimentado algunos esfuerzos de turismo cultural, sin tener claramente este concepto, pues los Programas Regionales intentaron acercar a este patrimonio a los turistas con planes de turismo tradicional, ofreciendo un extra al sol y la playa. Desafortunadamente, al ir definiendo al turismo cultural se concibió que estos programas habían sido rebasados por el concepto y fueron eliminados en 2014, subsistiendo el Programa Mundo Maya y el Programa Pueblos Mágicos.

CAPÍTULO 4

DISEÑO Y OPERACIÓN DEL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS

“Para ser Pueblo Mágico debemos demostrar de forma técnica que tuvimos un pasado de esplendor, un presente de pobreza y un futuro prometedor”.

Pablo Torres Corpus

Introducción

Este capítulo pretende describir de manera clara el funcionamiento del Programa Pueblos Mágicos. El primer apartado retoma una pequeña parte del nacimiento del Programa, después de analizar en el capítulo anterior, el cambio de paradigma en el concepto del turismo, asimismo, se establece el concepto de Pueblo Mágico desde la perspectiva del Programa y estipula algunas condiciones para ser considerado como tal. En este mismo apartado, se desarrolla la composición del Comité Interinstitucional de Evaluación y Selección para terminar con los objetivos del Programa.

En el apartado dos, se desarrolla el proceso de incorporación al Programa que debían seguir las localidades interesadas en recibir la denominación. El proceso abarca desde la elaboración del expediente, con la solventación de los 8 criterios que estuvieron vigentes hasta 2013, hasta la evaluación que hacía el CIES para aprobar o declinar la inclusión al Programa y posteriormente realizar la certificación de la localidad. Para dicha certificación y continuidad en el Programa era obligatorio cumplir con una serie de indicadores y condiciones.

Una de las condiciones no negociables para la inclusión de una localidad al Programa, era contar con un Comité Pueblo Mágico, mismo que da origen al tercer apartado de este capítulo, en el cual se detallan las reglas de operación de este comité y se explican las funciones que desempeñaban.

El apartado cuatro se enfoca en desarrollar la vida del Programa, desde 2001 hasta 2012, detallando año con año las inclusiones de localidades y los movimientos que algunas de ellas tuvieron, como Papantla y Tepoztlán que fueron sancionadas retirándoles el título de Pueblo Mágico y que lograron recuperarlo, o bien como San Miguel de Allende que tuvo que renunciar al título para obtener el de Patrimonio Cultural de la Humanidad, en general este apartado detalla la historia de la implementación del Programa. Para efectos de este recorrido temporal, se proponen tres etapas de crecimiento del Programa, la primera abarca los años 2001 y 2002 en los cuales se incorporan los primeros 13 pueblos, la segunda etapa abarca de 2003 a 2006, años en los que suman 26 localidades y la tercera etapa cubre el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, en el cual se da un crecimiento exponencial logrando 83 localidades. También se muestra el presupuesto que el Gobierno Federal erogó desde el nacimiento del Programa hasta 2010.

Por último, el quinto apartado trata sobre la decisión de la secretaria Ruiz Massieu, de suspender el Programa para emitir nuevas reglas de operación, mismas que fueron publicadas a finales de 2014, sin embargo es de suma importancia revisar la operación que estuvo vigente durante 12 años para elaborar un diagnóstico, cometido de esta investigación.

1. El Programa Pueblos Mágicos

Surge en el año 2001 a iniciativa de Bertha Leticia Navarro Ochoa, entonces Secretaria de Turismo, con la idea de diversificar la oferta turística de México con un enfoque de turismo sustentable, atendiendo los compromisos internacionales que había adquirido México, abordados en el capítulo anterior. Además, el Programa contribuye a revalorar a un conjunto de poblaciones del país con gran significado y que representan alternativas frescas y diferentes para los visitantes nacionales y extranjeros.

Para el Programa un Pueblo Mágico es una localidad que tiene atributos simbólicos, leyendas, historia, hechos trascendentes, cotidianidad, en fin magia que emana en cada una de sus manifestaciones socio - culturales, y que significan hoy una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico, para lo cual se consideraron aquellas localidades que contaran con una población base de 20,000 habitantes.

Para aquellas localidades con un número de población fuera de los rangos establecidos, pero que por sus atributos, riqueza cultural y natural, y manifestaciones históricas, pudieran ser consideradas dentro del Programa, su solicitud se presentaba al pleno del Comité Interinstitucional de Evaluación y Selección (CIES) para dictaminar lo conducente.

Asimismo, la localidad tenía que ubicarse en una distancia no superior a los 200 Km., o el equivalente a 2 horas de distancia vía terrestre, a partir de un destino turístico consolidado o bien de una población considerada como mercado emisor. Ya que se buscaba conjuntar esfuerzos para convertirlos en detonadores de la economía local y regional. El turismo y el flujo de visitantes, produce resultados sorprendentes en comunidades de gran fuerza cultural y entornos urbanos y naturales de gran impacto.

1.1 El Comité Interinstitucional de Evaluación y Selección (CIES)

Como se analizó en el capítulo anterior, aunque la Secretaría de Turismo es la encargada de regular el sector turismo y llevar el liderazgo en la operación turística transversal, dentro del programa Pueblos Mágicos se tenía un andamiaje de cooperación y coordinación con las siguientes instituciones públicas: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría del Trabajo y previsión Social (STPS), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Consejo de Promoción de Fomento al Turismo (FONATUR), Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART) y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), además de coordinación y colaboración con gobiernos estatales y municipales.

Esta cooperación y coordinación recibió el nombre de Comité Interinstitucional de Evaluación y Selección, el cual jugó un papel muy importante dentro de la operación del Programa, como se describirá en el desarrollo de este capítulo.

1.2 Objetivos del Programa

Dentro de las Reglas de Operación del Programa, se encontraban los siguientes objetivos:

- Estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el interior del país, basada fundamentalmente en los atributos histórico - culturales de localidades singulares.
- Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de productos turísticos basados en las diferentes expresiones de la cultura local; artesanías, festividades, gastronomía, y tradiciones, entre otras.
- Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de otros productos turísticos tales como la aventura y el deporte extremo, el ecoturismo, la pesca deportiva, y otros que signifiquen un alto grado de atraktividad dentro del territorio de la localidad participante.
- Poner en valor, consolidar y/o reforzar los atractivos de las localidades con potencial y atraktividad turística, fomentando así flujos turísticos que generen:
 - Mayor gasto en beneficio de la comunidad receptora (artesanías, gastronomía, amenidades y el comercio en general), así como,
 - La creación y/o modernización de los negocios turísticos locales.
- Que el turismo local se constituya como una herramienta del desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al programa, así como en un programa de apoyo a la gestión municipal.
- Que las comunidades receptoras de las localidades participantes aprovechen y se beneficien del turismo como actividad redituable como opción de negocio, de trabajo y de forma de vida.

2. Incorporación al Programa

Para que una localidad pudiera ser incorporada al Programa, tenía que realizar una serie de trámites, siendo el primero de estos la solicitud de incorporación por parte de las Autoridades Municipales y Estatales a la Secretaría de Turismo. Posterior a ello, se realizaba una visita de valoración inicial por parte de funcionarios de la Dirección General de Programas Regionales o de la Dirección General de Desarrollo de Producto Turístico,

en donde se evaluaba la potencialidad para que la localidad pueda llegar a ser Pueblo Mágico. Si el dictamen era favorable, la localidad solicitante debía iniciar el proceso de integración del Expediente, considerando los siguientes criterios de incorporación:

I. Involucramiento de la Sociedad y de las Autoridades Locales

a) Compromiso con la sociedad local

Que la sociedad local en su conjunto o a través de una representación civil hubiera solicitado su incorporación al programa ante las autoridades estatales y/o federales. Para este punto era indispensable el compromiso de constituir un Comité Turístico Pueblo Mágico o algún organismo, Asociación Civil o Grupo Pro Pueblo Mágico, que representara como la voz de la comunidad ante autoridades e instancias gubernamentales. Este Comité Turístico debía nombrar un representante gestor-enlace que sirviera como conductor y voz de ideas, proyectos y prioridades en ambas vías de y ante la comunidad y ante autoridades de los tres ámbitos de Gobierno.

El Programa Pueblos Mágicos basaba su estrategia en la participación comunitaria, su inclusión y permanencia, sus avances y logros eran resultado del trabajo que la propia comunidad realizaba.

Cabe destacar, que este Comité tenía que estar integrado y contar con un programa de trabajo, de acuerdo a las reglas de operación establecidas por la SECTUR, previo a la presentación del expediente ante esa Dependencia, para su evaluación y en su caso presentarlo ante el Comité Interinstitucional de Evaluación y Selección.

b) Compromiso de las autoridades estatales y municipales

Que las autoridades estatales y municipales hubieran solicitado formalmente la incorporación de la localidad correspondiente al programa y comprometido una aportación económica de cuando menos 3 años, así como la oportunidad de poner a disposición de la localidad sus estructuras organizacionales para la realización de las acciones, proyectos y programas de trabajo que derivaran del binomio comunidad - Autoridad Municipal.

II. Instrumentos de Planeación y Regulación

Las localidades debían contar con un documento rector (Instrumento de Planeación) que hubiera considerado el desarrollo turístico local como una actividad prioritaria o estratégica para el desarrollo integral del municipio. Para dar cumplimiento a este punto se consideraban los siguientes:

a) Planes de Desarrollo Estatal y Municipal

Podían ser considerados en la evaluación, planes y programas estatales y municipales tales como; Plan Estatal de Desarrollo Sexenal; Plan Municipal de Desarrollo Trienal; de desarrollo urbano, de ordenamiento territorial, de conservación ambiental; planes maestros de desarrollo urbano y turístico o bien aquellos que explícitamente estuvieran orientados a la preservación del entorno cultural y natural (desarrollo sustentable). Un Pueblo Mágico obligadamente debía contar con un Plan de Desarrollo Urbano Turístico.

b) Programa de desarrollo turístico municipal

Era fundamental contar con un plan o programa de desarrollo turístico municipal, en donde la localidad solicitante hubiera sido considerada como estratégica o relevante para el desarrollo turístico, mismo que tenía que estar aprobado por el Cabildo.

c) Reglamento de imagen urbana y plan de manejo en función del Programa Pueblos Mágicos

La localidad candidata debía contar con un Reglamento de Imagen Urbana y un plan de manejo que articulara las estrategias para los servicios públicos y atención al turismo.

d) Programa de reordenamiento del comercio semifijo y/o ambulante

La localidad tenía que contar y aplicar un programa de reordenamiento del comercio semifijo o ambulante en las zonas de alta concentración de visitantes o en sitios de interés turístico y en el área de influencia de los mismos.

Cabe destacar que este era un punto que tenía que estar solventado en su totalidad para estar en condiciones de recibir el expediente para evaluación y en su caso

presentarlo ante el CIES. Para la comprobación de este punto se llevaba a cabo una visita al destino por parte de representantes del CIES, sin previo aviso a las autoridades locales.

III. Impulso al Desarrollo Municipal

a) Programas diversos de apoyo al desarrollo municipal

La localidad candidata debía mostrar que recibía apoyos directos de programas institucionales, estatales y/o federales que contribuyeran y beneficiaran directa o indirectamente su actividad turística.

b) Continuación y consolidación de programas y/o acciones de desarrollo turístico

El Gobierno del Estado tenía que sustentar testimonialmente que la localidad candidata estaba siendo apoyada, al menos en el tiempo de la gestión correspondiente o en un pasado reciente, mediante inversión pública para el turismo y programas turísticos.

IV. Oferta de Atractivos y Servicios.

a) Contar con un atractivo turístico simbólico

La localidad candidata estaba obligada a contar con al menos un atractivo turístico simbólico que la diferenciara de otras localidades del Estado, la Región e inclusive dentro del País.

b) Contar con atractivos turísticos diferenciados

La localidad candidata debía contar con una gama y diversidad de atractivos turísticos que en su conjunto signifiquen un nivel determinado de *atractividad turística* para los mercados consumidores, a fin de consolidarlos y apoyar su despegue.

Para estos puntos era necesario describir de manera detallada los siguientes apartados:

- **Arquitectura:** Considerar la armonía y conservación general de los elementos arquitectónicos, civiles o públicos, que dan carácter e identidad al poblado. No necesariamente deberán ser poblados con monumentos históricos, sino también pueblos con arquitectura vernácula o del siglo XX.

- Edificios emblemáticos: Destacar edificios que, por su estilo, historia o majestuosidad sean, por si mismos, un elemento atractivo para el visitante.
- Fiestas y Tradiciones: Como parte del patrimonio cultural inmaterial, cabe resaltar la importancia de las festividades locales, como elementos culturales que sustentan la vida de la comunidad.
- Producción Artesanal: Una muestra de la creación e imaginación de los pueblos se presenta en su población artesanal como parte de la magia que los envuelve.
- Cocina tradicional: Elemento de fundamental importancia para resaltar el carácter de identidad y su vínculo con el turismo cultural es la cocina tradicional que se puede disfrutar en su contexto original.

c) Servicios turísticos que garanticen su potencial comercialización

La localidad candidata debía contar dentro de su propio territorio o en un radio de influencia no mayor a una hora de distancia en tiempo de un destino turístico de soporte que contará con los servicios turísticos de alojamiento y restaurantería, al menos con un nivel intermedio.

d) Servicios de asistencia y seguridad

La localidad candidata tenía que contar dentro de su propio territorio o en un radio de influencia no mayor a una hora distancia en tiempo de una población soporte que contara con los servicios de salud y seguridad pública para la atención del turismo en caso de ser necesario en una situación de emergencia.

V. Valor Singular “La Magia de la Localidad”

Este punto tenía una valoración por parte de la Dirección General de Desarrollo de Producto Turístico de la SECTUR, en los siguientes aspectos:

a) Sustentar una tesis sobre la magia de la localidad

Las localidades candidatas, a través del Gobierno Estatal, debían presentar un ensayo sobre los atributos mágicos que justificaran su candidatura y potencial incorporación al Programa. Por lo que era indispensable que se resaltaran los atributos y valores histórico culturales de la localidad, la gente y del espacio físico urbano cuando se tratara de una localidad con vocación definida para el turismo cultural. En el caso de que la localidad resultara potencial para otros tipos y formas de turismo, por ejemplo,

naturaleza, salud, o rural entre otros, era indispensable que el destaque se realizara precisamente para orientar esa vocación como complemento del turismo cultural.

b) Declaratoria de “Zona de Monumentos Históricos”

La localidad candidata tenía que contar con un documento que avalara que su patrimonio estaba en proceso o había sido declarado como zona de monumentos históricos por alguna institución gubernamental del nivel estatal o federal. O bien debía contar con un Catálogo del Patrimonio inmobiliario avalado por un organismo oficial.

c) Acciones de conservación del patrimonio tangible e intangible

La localidad candidata debía de basar su argumentación en el rescate o preservación de su patrimonio cultural tangible e intangible. Destacando aquellas expresiones que significaran de manera especial como atractivo o motivo de visita a la localidad.

VI. Condiciones y Espacios Territoriales

a) Accesibilidad terrestre

La localidad candidata debía ubicarse en una distancia no superior a los 200 Km, o el equivalente a 2 horas distancia vía terrestre, a partir de un destino turístico consolidado o bien de una población considerada como mercado emisor. Las condiciones de las carreteras, caminos rurales, brechas y/o accesos tenían que presentar al momento de la candidatura condiciones que garantizaran la seguridad para: tiempos de itinerarios, uso de automóviles, camionetas y autobuses turísticos, entre otros.

b) Factibilidad para la comercialización turística

La localidad candidata debía estar integrada o ser susceptible de integrarse o bien fortalecer en el corto plazo a un circuito, un corredor o una ruta turística comercializable.

c) Producto turístico

La localidad candidata debía presentar algunos testimoniales de cómo estaba integrado su producto turístico o bien algunas propuestas de cómo se integraría a nivel del destino, también tenían que destacar la existencia de algún producto turístico especializado potencial o por consolidar dentro de la localidad.

VII. Impacto del Turismo en la Localidad y Área de Influencia

a) Sistema de información turística estatal

Que la localidad candidata estuviera incorporada por un lado al sistema de información turística para la toma de decisiones (mínimo indicadores básicos de la actividad). Y por el otro que estuviera participando de acciones para orientar e informar al turista mediante señalización y mapeo en principales accesos a sitios de interés turístico. Así como con la producción y distribución de materiales informativos impresos y digitales (páginas de Internet, ligas a SECTUR, CPTM y Secretaría de Turismo Estatal).

b) Valoración del impacto turístico a nivel regional y/o municipal

La localidad candidata debía mostrar que en una determinada área de influencia se había venido generando trabajo de desarrollo turístico reflejado en inversión privada y social en desarrollos turísticos culturales, rurales, de naturaleza y otros tipos de turismo; trabajadores de empresas turísticas y/o socios de empresas comunales y/o ejidales, que se hayan incorporado al empleo turístico recientemente; participado en programas de capacitación; nacimiento de nuevas empresas turísticas y relacionadas, entre otras.

VIII. Desarrollo de Capacidades Locales

a) Taller de inducción Programa Pueblos Mágicos

Era indispensable que la localidad candidata recibiera previo a la integración de su expediente, una capacitación-inducción de lo que era el Programa Pueblos Mágicos y su alcance, con la finalidad de no distorsionar los objetivos del mismo.

b) Taller de Planeación y Gestión del Turismo Cultural

Una vez conformado el Comité Turístico Pueblo Mágico y sus grupos de trabajo era obligatoria la participación de los mismos en los talleres de integración de su Programa Pueblos Mágicos y al de Planeación y Gestión del Turismo Cultural.

Una vez reunidos los puntos señalados, se presentaba el expediente ante la SECTUR y el CIES para su debida evaluación.

2.1 Evaluación del expediente

Una vez que el expediente se encontraba debidamente integrado y validado por las autoridades locales y estatales, debía ser enviado por parte de la Dependencia Estatal de Turismo a la Dirección General de Programas Regionales de la SECTUR para su revisión. Posterior a ello, el expediente era analizado y se evaluaba la pre-factibilidad en sesión de trabajo por el CIES.

En caso de que el CIES determinara que una localidad cumplía con todos los Criterios de Incorporación del Programa, la localidad contaba con la pre-factibilidad de ser reconocida como Pueblo Mágico, y podía obtener el nombramiento en un lapso no mayor a tres años. Durante este lapso se buscaba que la localidad se consolidara como destino turístico, a través de inversiones públicas en infraestructura, equipamiento turístico, mejoramiento de la imagen urbana, implementación de programas de competitividad, entre otros. Asimismo, el CIES, después de revisar los avances que la localidad presentara, determinaba el momento en el que la localidad recibía el nombramiento como Pueblo Mágico.

Durante este tiempo, la localidad podía aplicar los indicadores contenidos en el Manual de Indicadores del Programa Pueblos Mágicos, para obtener información sobre su desempeño como destino turístico. Sin embargo, una vez que se le hubiera otorgado el nombramiento, estaba obligado de aplicar estos indicadores durante los primeros tres meses, lo anterior para poder contar con un año base y poder realizar su re-certificación en los tiempos establecidos por SECTUR.

2.2 Certificación de nombramiento

Las localidades incorporadas al Programa para mantener su nombramiento como Pueblo Mágico, debían obtener la renovación del mismo cada año, esta certificación contaba con la revisión de cumplimiento de los Indicadores de Evaluación de Desempeño y de los Criterios de Certificación del Programa, por lo que debían de cumplir con los siguientes requisitos:

- ✓ Los Indicadores de Evaluación de Desempeño: Concentrados en cuatro grandes bloques:

Institucional y Gobierno:

- Involucramiento con la sociedad
- Seguridad en el destino
- Fomento de nuevas empresas
- Desarrollo cultural e histórico
- Planificación del desarrollo turístico

Patrimonio y Sustentabilidad:

- Integridad y autenticidad del patrimonio
- Sustentabilidad

Económico y social:

- Eficiencia en la coordinación institucional
- Inversión pública generada a partir del programa
- Impacto económico del desarrollo turístico

Turismo:

- Oferta de atractivos turísticos
- Promoción turística

- ✓ Los Criterios de Certificación del Programa se dividían en tres Ejes: Planeación, Competitividad y Fortalecimiento.

Eje: Planeación

1. Planes de Desarrollo Estatal y Municipal.
2. Programa de desarrollo turístico municipal.
3. Reglamento de imagen urbana y plan de manejo en función del Programa Pueblos Mágicos.

Valor del eje: 10%

Eje: Competitividad

1. Programas diversos de apoyo al desarrollo municipal.
2. Servicios turísticos que garantizan su comercialización
3. Servicios de asistencia y seguridad.
4. Acciones de conservación del patrimonio tangible e intangible.
5. Comercialización turística y desarrollo del Producto turístico local
6. Difusión y promoción turística del destino.
7. Contar con un Sistema de información turística municipal.

Valor del eje: 40%

Eje: Fortalecimiento

1. Cumplimiento en el ejercicio de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos
2. Continuación y consolidación de programas y/o acciones de desarrollo turístico.
3. Monitoreo del impacto turístico y económico del nombramiento de la localidad a nivel regional y/o municipal.

Valor del eje: 50%

Adicional a ello, existían tres criterios no negociables, siendo estos: la creación del Comité Pueblo Mágico, el compromiso de las autoridades estatales y municipales hacia el Programa, y la aplicación del Programa de reordenamiento del comercio semifijo y/o ambulante. Si uno de estos puntos no era cumplido, la localidad era acreedora a un apercibimiento.

Para que una localidad pudiera conservar su nombramiento como Pueblo Mágico, tenía que comprobar el cumplimiento mínimo de un 90% en los ejes y el cumplimiento total de los Criterios no negociables, y debía acreditar el porcentaje restante en un lapso no mayor a 90 días naturales, a partir de la fecha de dictaminación que hubiera emitido el CIES.

Los mencionados ejes estaban conformados de la siguiente manera:

✓ Eje: Planeación

1. Planes de Desarrollo Estatal y Municipal: Eran considerados planes y programas estatales y municipales tales como; Plan Estatal de Desarrollo Sexenal; Plan Municipal de Desarrollo Trienal; de desarrollo urbano, de conservación ambiental; o bien aquellos que explícitamente estuvieran orientados a la preservación del entorno cultural y natural (desarrollo sustentable).
2. Programa de desarrollo turístico municipal: Se debía presentar un plan o programa de desarrollo turístico municipal vigente, en donde el desarrollo turístico de la localidad fuera estratégico, y tenía que estar aprobado por el Ayuntamiento.
3. Reglamento de imagen urbana y plan de manejo en función del Programa Pueblos Mágicos: La localidad tenía que contar con un Reglamento de Imagen Urbana vigente y un plan de manejo que articulara las estrategias para los servicios públicos y atención al turismo.

✓ Eje: Competitividad

1. Programas diversos de apoyo al desarrollo municipal: La localidad tenía que acreditar que había recibido apoyos directos de Programas Institucionales, estatales y federales que contribuyeran y beneficiaran directa o indirectamente su actividad turística, detallando la inversión y el impacto de los beneficios.
2. Servicios turísticos que garantizan su comercialización: Se tenía que acreditar que contaba con los servicios turísticos de alojamiento y restaurantes, al menos con un nivel intermedio, ya sea dentro de su propio territorio y/o en un radio de influencia no mayor a una hora distancia de un destino turístico de soporte.
3. Servicios de asistencia y seguridad: Acreditar que se contaba con los servicios de salud y seguridad pública para la atención del turismo en caso de ser necesario en una situación de emergencia.
4. Acciones de conservación del patrimonio tangible e intangible: La localidad tenía que documentar las acciones que se hubieran realizado de rescate o preservación de su patrimonio cultural tangible e intangible. Destacando

aquellas expresiones que significaban de manera especial como atractivo o motivo de visita a la localidad.

5. Comercialización turística y desarrollo del Producto turístico local: Se debía documentar la integración de la localidad en un circuito, un corredor o una ruta turística comercializada por operadores locales, nacionales y/o internacionales.
6. Difusión y promoción turística del destino: La localidad tenía que presentar la documentación que soportara las acciones de promoción y difusión que habían venido realizando ya sea de manera local, regional y/o nacional, pudiendo ser de eventos, o bien de sus productos como destino turístico.
7. Contar con un Sistema de información turística municipal: Se tenía que presentar la información estadística acumulada de la localidad (mínimo indicadores básicos de la actividad).

✓ Eje: Fortalecimiento

1. Cumplimiento en el ejercicio de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos: La localidad tenía que acreditar el correcto ejercicio de los recursos reasignados a través de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos, suscritos entre el Gobierno Estatal y la Secretaría de Turismo, así como dar cabal cumplimiento a los compromisos establecidos en el mismo.
2. Continuación y consolidación de programas y/o acciones de desarrollo turístico: Se debían presentar los documentos que avalaran la implementación de manera continua programas de capacitación, talleres de desarrollo de productos, campañas turísticas dirigidas a la localidad; concientización, limpieza, entre otros.
3. Impacto turístico y económico del nombramiento de la localidad a nivel regional y/o municipal: La localidad tenía que mostrar que en una determinada área de influencia se había venido generando trabajo de desarrollo turístico reflejado en: inversión privada y social en desarrollos turísticos culturales, rurales, de naturaleza y otros tipos de turismo; trabajadores de empresas turísticas y/o socios de empresas comunales y/o ejidales, que se hubieran incorporado al empleo turístico recientemente; nacimiento de nuevas empresas turísticas y relacionadas, entre otras.

2.1.1 Criterios no negociables

- ❖ Comité Pueblo Mágico

Era indispensable acreditar la existencia del Comité Pueblo Mágico, mismo que se tenía que apegar a las reglas de operación establecidas por SECTUR.

- ❖ Compromiso de las autoridades estatales y municipales hacia el Programa.

La localidad debía presentar la documentación que soportara que las autoridades municipales y estatales hayan trabajado de manera continua y conjunta en proyectos que permitieran el desarrollo turístico local. Cuando la localidad presentara proyectos para que fueran apoyados a través de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos, éstos debían de apegarse a los Criterios de Operación que de manera anual emitía la SECTUR.

- ❖ Aplicación del Programa de reordenamiento del comercio semifijo y ambulante.

La localidad debía contar con un Programa o Plan de Reordenamiento del Comercio Semifijo y Ambulante en las zonas de alta concentración de visitantes o en sitios de interés turístico y en el área de influencia de los mismos. Asimismo, se tenía que comprobar la aplicación del mismo, mediante material fotográfico.

No se omite mencionar, que para el cumplimiento de este criterio, el CIES o la SECTUR podía efectuar visitas sin previo aviso a las autoridades locales y realizar la dictaminación requerida. Asimismo, había una clara definición para no confundir el ambulante con la venta de productos tradicionales que dan vida a las plazas públicas; algodoneros, globeros, dulces típicos, cacahuateros, entre otros.

2.2 Dictaminación de certificación

El cumplimiento de los Criterios de Certificación de cada localidad, eran dictaminados por el CIES, en base a la información presentada por cada localidad.

En caso de que una localidad no cumpliera con el mínimo de 90%, el CIES emitía un apercibimiento y la localidad contaba con un plazo de 90 días naturales para presentar

la documentación y acciones que avalaran el cumplimiento total de los Criterios. Lo cual era notificado de manera oficial al Gobierno del Estado por SECTUR. Si las autoridades competentes no regularizaban las observaciones realizadas por el CIES en el plazo otorgado, dicho Comité revocaba el nombramiento de la localidad como Pueblo Mágico.

Cuando una localidad perdía su nombramiento como Pueblo Mágico, ésta contaba con un periodo de 1 año para realizar las acciones que subsanaran las problemáticas por las cuales le fue revocado su nombramiento, y con ello podía iniciar el trámite de solicitud para reincorporarse al Programa. Esta solicitud de reincorporación era dictaminada en sesión de trabajo por el CIES. No se omite mencionar, que una localidad solamente podía reincorporarse al Programa en una ocasión.

3. Reglas de Operación del Comité Pueblo Mágico

El Programa Pueblos Mágicos requería de la participación y coordinación de esfuerzos entre instituciones públicas, privadas y comunitarias. Por lo tanto, la integración de un Comité Pueblo Mágico era necesaria para el buen desempeño de la localidad dentro del Programa. El mencionado Comité se basaba en las siguientes Reglas de Operación:

- a) El Comité Pueblo Mágico tenía la función de ser interlocutor entre los niveles de gobierno y la población de localidad; como instancia de consulta y análisis de los proyectos turísticos que eran sometidos ante la SECTUR como parte de apoyo al Programa Pueblos Mágicos. Cabe destacar que en ningún momento el Comité administraba o tenía acceso a los recursos que eran canalizados a través de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos, puesto que eran suscritos entre la SECTUR y el Gobierno Estatal. El objetivo del Comité Pueblo Mágico era el seguimiento permanente a través de reuniones periódicas de trabajo para coadyuvar en el desempeño de la localidad dentro del Programa Pueblos Mágicos.
- b) El Comité Pueblo Mágico no podía realizar bajo ninguna circunstancia acciones de proselitismo o estar politizado. En caso de que esta situación se llegara a presentar SECTUR, la Dependencia Estatal de Turismo y la Autoridad Municipal determinarían las acciones conducentes de manera conjunta.

- c) El Comité Pueblo Mágico debía estar formado por las siguientes partes, teniendo como máximo 10 representantes que contaran con voz y voto:

Un representante de la Dependencia Estatal de Turismo.

Un representante de la Autoridad Municipal.

Un representante del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Representantes sociales, como:

- Asociación de Restauranteros.
- Asociación de Hoteles.
- Asociación de Agencias de Viajes.
- Asociaciones y Cámaras de Comercio.
- Colegio de Arquitectos.
- Artesanos.
- Líderes de opinión.

En caso de que en alguna localidad se contara con participación de un mayor número de integrantes, éstos podían tener voz más no voto. Asimismo, un representante de la SECTUR podía asistir a las reuniones que así se requiera y contaba con voz y voto.

- d) Dentro del Comité Pueblo Mágico tenía que ser nombrado un Presidente que fuera de representación social, éste era elegido por votación de los miembros del mismo Comité en la primera sesión de cada año. Era necesario que se contara con la mayoría para que el Presidente fuera aceptado. El Presidente podía ser reelegido. Una vez elegido el Presidente, se redactaba el acta en donde se le acreditaba como tal.

Dentro de sus funciones se encontraban:

- Proporcionar las facilidades necesarias para que el Programa de Trabajo del Comité se llevara a cabo correctamente.
- Ser el interlocutor entre el Comité y los diferentes niveles de Gobierno.
- Ser el representante de la localidad en las reuniones de trabajo que así lo requirieran.
- Enviar por escrito a SECTUR un reporte semestral del avance del Plan de Trabajo Anual del Comité.

- e) Era necesario que dentro del Comité designara al Secretario, mismo que era el representante de la Dependencia Estatal de Turismo o el representante de la Autoridad Municipal.

Dentro de sus funciones se encontraban:

- Convocar con un mínimo de 5 días hábiles de anticipación, a las reuniones de trabajo a los integrantes del Comité Pueblo Mágico, especificando lugar, fecha y hora en donde se llevara a cabo la misma.
 - Redactar las minutas de todas las reuniones y presentarlas ante los integrantes para recabar sus firmas.
 - Todas las minutas permanecían bajo su resguardo, y debían estar disponibles en caso de que la SECTUR las requiriera.
 - Dar seguimiento a los acuerdos.
- f) El Comité Pueblo Mágico establecía un calendario en donde se agendaba la periodicidad de las reuniones, mínimo tenían que programarse 3 al año. En dichas reuniones se discutían los avances del Plan de Trabajo del Comité, y el avance de los proyectos que se realizaban en la localidad como parte del apoyo al desarrollo del Programa Pueblos Mágicos.
- g) La Dependencia Estatal de Turismo acreditaba por escrito ante la SECTUR la existencia del Comité, así como los datos del Presidente, los nombres de los integrantes y al sector que representan.
- h) Para que el Comité sesionara, era necesario contar con la presencia de la mayoría de sus integrantes.
- i) En las sesiones del Comité podían participar ciudadanos, mismos que eran considerados como invitados, siempre y cuando se notificara a todos los miembros del Comité y la mayoría diera su aprobación. Los invitados tenían voz pero no voto y no se debía exceder a 5 invitados por sesión.
- j) En cada sesión se hacía un listado de asistencia, incluyendo la fecha, el nombre, la posición que ejercía y la firma de cada presente.
- k) Al final de cada reunión se redactaba una minuta con los acuerdos correspondientes y se firmaba por todas las partes. En caso de que alguno de los

integrantes del Comité manifestara su inconformidad con los acuerdos, se incluía en la minuta.

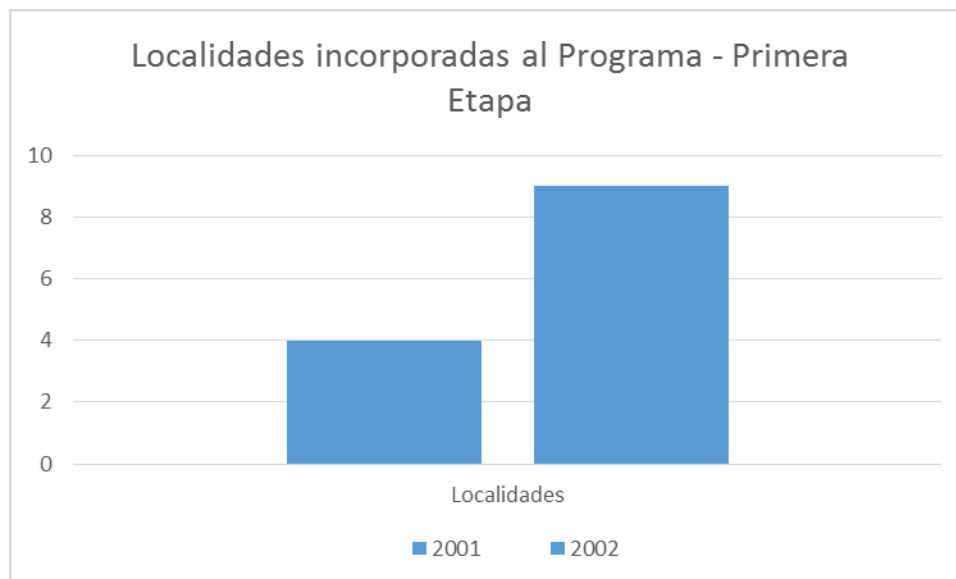
- l) En caso de que hubiese un punto de acuerdo que requiera de voto de calidad, éste será emitido por la SECTUR y, en su ausencia por la Dependencia Estatal de Turismo.
- m) El Comité Pueblo Mágico, debía tener un plan de trabajo en donde se implementaran los programas de la Secretaría de Turismo, como los siguientes:
 - Programas de Competitividad, avalados por la Dirección General de Desarrollo de la Cultura Turística de la SECTUR.
 - Talleres de Desarrollo de Producto.
 - Programas de Capacitación, avalados por la Dirección General de Desarrollo de la Cultura Turística de la SECTUR.

4. Desarrollo del Programa Pueblos Mágicos

El Programa arrancó en 2001, con la declaración de cuatro Pueblos Mágicos: Huasca de Ocampo, en el Estado de Hidalgo, Real de Catorce en San Luis Potosí, Tepoztlán en el estado de Morelos y Mexcaltitlán en Nayarit, a este último le fue retirado el nombramiento por no cumplir con lo que dispuso el CIES en 2008 y no lo recuperó. En 2002, se incorporaron las localidades de Taxco de Alarcón, Guerrero; Tepetzotlán, Estado de México; Tapalpa, Jalisco; Comala, Colima; Pátzcuaro, Michoacán; Dolores Hidalgo, Guanajuato; Cuetzalan, Puebla; Izamal, Yucatán; y San Miguel de Allende, Guanajuato. Este último dejó de tener la distinción de Pueblo Mágico en 2009, ya que fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad UNESCO y no es posible la duplicidad de programas.

Para fines de esta investigación, está será la primera etapa del Programa, ya que fue la propaganda gubernamental de los 13 Pueblos Mágicos.

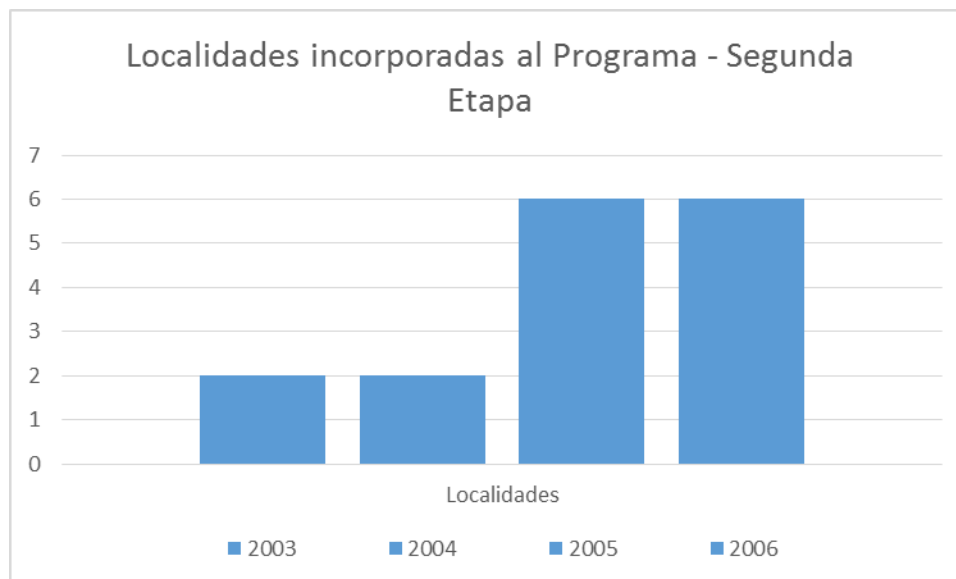
Cuadro 14 - Localidades incorporadas al Programa en su primera etapa



Elaboración propia con información de SECTUR

En 2003 se incluyeron en la lista Tequila, Jalisco y San Cristóbal de las Casas, Chiapas. En 2004, Parras de la Fuente, Coahuila y Real del Monte, Hidalgo fueron integrados dentro del programa. En 2005 se declararon los pueblos de Valle de Bravo, Estado de México; Mazamitla, Jalisco; Álamos, Sonora; Tlalpujahua, Michoacán; Cosalá, Sinaloa; y Berna, Querétaro. Para 2006 se incluyeron en la lista los pueblos de Real de Asientos, Aguascalientes; Todos Santos, Baja California Sur; Cuitzeo, Michoacán; Santiago, Nuevo León; Bacalar, Quintana Roo; Coatepec y Papantla, Veracruz. Esta es considerada la segunda etapa del Programa que termina con el sexenio de Vicente Fox Quezada, sumando 26 localidades.

Cuadro 15 - Localidades incorporadas al Programa en su segunda etapa



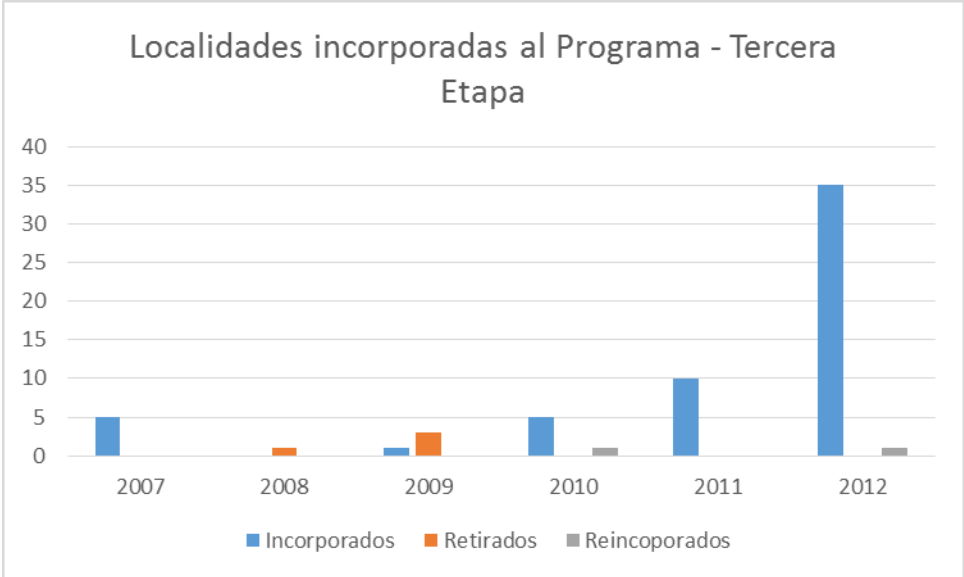
Elaboración propia con información de SECTUR

En 2007 Jerez de García Salinas, Zacatecas; Huamantla, Tlaxcala; Mier, Tamaulipas; Creel, Chihuahua; y Capulálpam de Méndez, Oaxaca fueron integrados dentro del programa. Durante 2008 un hubo ninguna inclusión, sino hasta 2009 que se declaró a El Fuerte, Sinaloa como Pueblo Mágico. Sin embargo, en ese año a Tepoztlán junto con Mexcaltitlán y Papantla se les retiró la categoría por incumplir con los estándares requeridos del programa.

En 2010, Tepoztlán recupero la denominación; y los pueblos de Tapijulapa, Tabasco; Santa Clara del Cobre, Michoacán; Palizada, Campeche; Jalpan de Serra, Querétaro; y Malinalco, Estado de México fueron integrados dentro del programa. En 2011, Zacatlán, Puebla; Teúl de González Ortega, Zacatecas; Tlayacapan, Morelos; Mineral del Chico, Hidalgo; Cadereyta de Montes, Querétaro; Tula, Tamaulipas; El Oro, Estado de México; Xico, Veracruz; San Sebastián del Oeste, Jalisco; y Xilitla, San Luis Potosí fueron incluidos en la lista.

En 2012 la lista de localidades del Programa creció exponencialmente, ya que pasó de 48 localidades a 83, incluyendo Mineral de Pozos, Guanajuato; Sombrerete, Zacatecas; Angangueo, Michoacán; Cuatro Ciénegas, Coahuila; Magdalena de Kino, Sonora; Pahuatlán, Puebla; Loreto, Baja California Sur; Valladolid, Yucatán; Metepec, Estado de México; Chiapa de Corzo y Comitán, Chiapas; Huichapan, Hidalgo; Tequisquiapan, Querétaro; Batopilas, Chihuahua; Chignahuapan, San Andrés y San Pedro (proyecto denominado Cholula), Puebla; Pinos, Zacatecas; Lagos de Moreno, Jalisco; Tacámbaro, Michoacán; Calvillo, Aguascalientes; Nochistlán de Mejía, Zacatecas; Jiquilpan, Michoacán; Tlatlauquitepec, Puebla; Tzintzuntzan, Michoacán; Mapimí, Durango; Tecate, Baja California; Arteaga y Viesca, Coahuila; Jalpa de Cánovas, Salvatierra y Yuriria, Guanajuato; Xicotepec, Puebla; Jala, Nayarit; y El Rosario, Sinaloa son declarados Pueblos Mágicos, mientras que Papantla recupera la distinción que le había sido retirada en 2009. Esta es considerada la tercera etapa del Programa, sumando 83 localidades en 31 Entidades Federativas, como lo esquematiza el cuadro # (mapa).

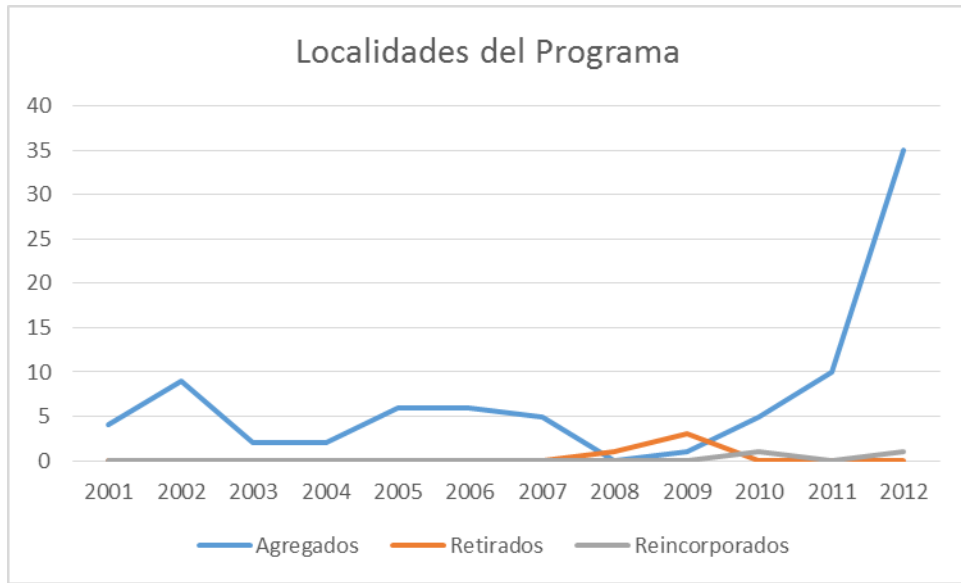
Cuadro 16 - Localidades incorporadas al Programa en su tercera etapa



Elaboración propia con información de SECTUR

En suma, el cuadro # esquematiza el comportamiento del Programa, con las localidades que fueron sancionadas y que lograron recuperar su nombramiento, las que no lograron recuperarlo y el ritmo de crecimiento de localidades.

Cuadro 17 - Localidades incorporadas al Programa

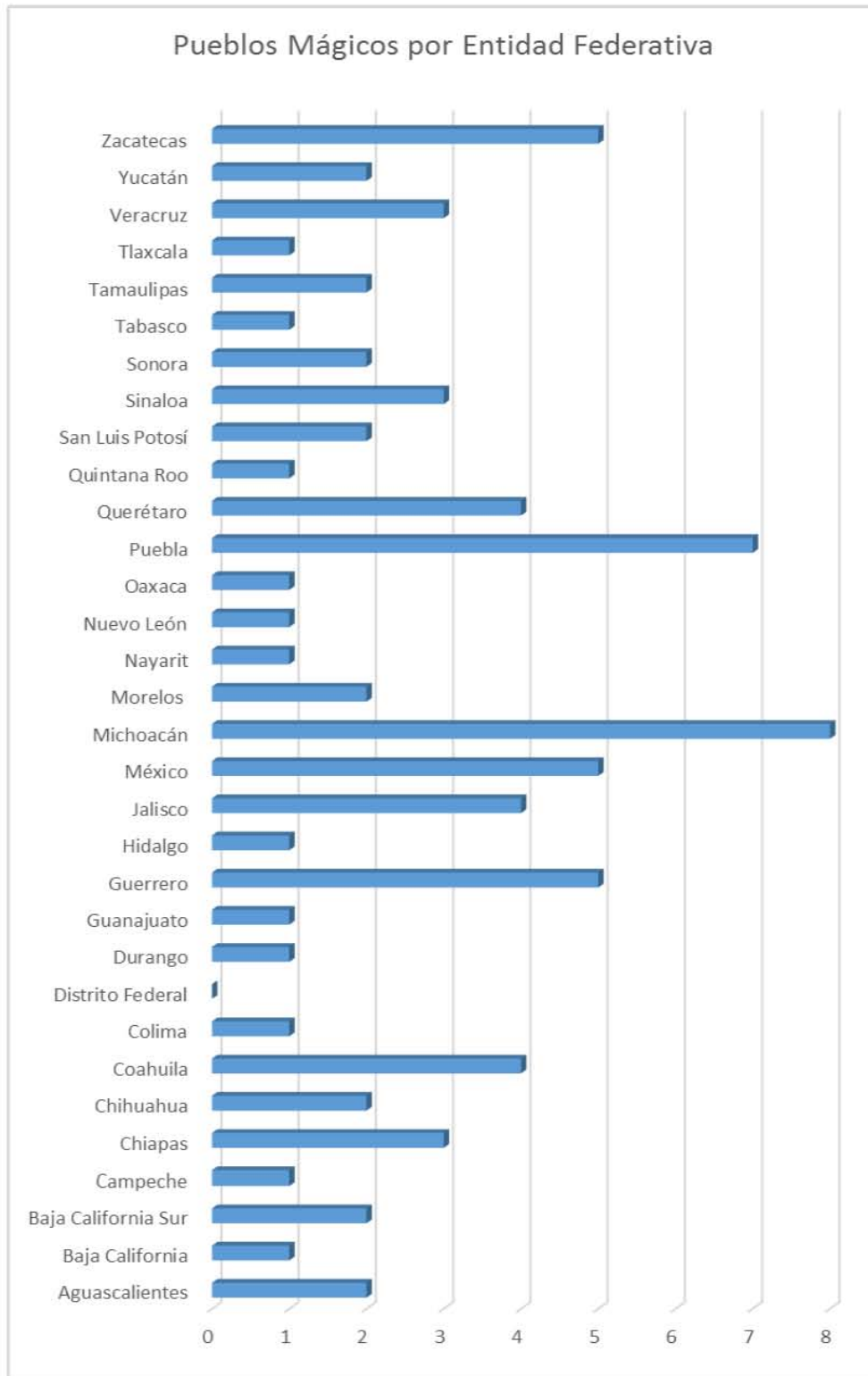


Cuadro 18 - Mapa de Localidades



Elaboración propia con información de SECTUR

Cuadro 19 - Entidades Federativas con Pueblos Mágicos



Elaboración propia con información de SECTUR

Como se observa en el cuadro #, la presencia de pueblos mágicos se encuentra en 31 entidades federativas, siendo Michoacán el Estado con más nombramientos (situación obtenida durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa, oriundo de ese Estado); Puebla, Estado de México y Zacatecas se encuentran por debajo de Michoacán, en el rango entre 4 y 7 localidades, 11 Estados se encuentran en el rango de 2 a 3 localidades con la denominación y 12 entidades cuentan con un solo pueblo mágico. Es pertinente resaltar que las reglas de Operación del Programa prohíben que el Distrito Federal obtenga nombramientos.

También es importante mencionar que el crecimiento que se da en la tercera etapa se atribuye a que el CIES se politizó, y aun cuando las localidades no cubrían los criterios de incorporación, se les otorgaba el nombramiento, esto debido a que el superior de todas las instituciones que participaban en este Comité, era el Presidente de la República.

4.1 Presupuesto

Durante los 10 primeros años del Programa Pueblos Mágicos, se devengaron 566,157,429.00 pesos, otorgados a 39 localidades mediante Proyectos de Desarrollo Turístico, como se observa en el siguiente cuadro, las asignaciones presupuestarias no eran homogéneas ni constantes.

Cuadro 20 - Presupuesto Federal erogado en el Programa Pueblos Mágicos

PUEBLO MÁGICO	AÑO DE INGRESO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Real de Asientos	2006	NA	NA	NA	NA	NA	250000	4000000	0	3000000	2000000	9250000
Todos Santos	2006	NA	NA	NA	NA	NA	1000000	600000	6000000	5000000	0	12600000
Parras de la Fuente	2004	NA	NA	NA	2773664	2215000	1666666	10000000	3500000	7000000	4000000	31155330
Comalá	2002	NA	0	2000000	2500000	1016418	0	400000	1500000	0	4000000	11416418
San Cristóbal de las Casas	2003	NA	NA	2050000	3500000	3150000	1500000	0	1000000	1625000	11000000	23825000
Creel	2007	NA	NA	NA	NA	NA	NA	0	7500000	20600000	0	28100000
Dolores Hidalgo	2002	NA	1500000	1500000	3475000	5000000	2000000	4743200	5700000	10200000	16000000	50118200
San Miguel de Allende	2002	NA	1500000	1500000	2500000	5000000	2300000	7366666	12641000	NA	NA	32807666
Taxco	2002	NA	2500000	2600000	3000000	1375000	500000	750000	1685000	1688000	8500000	22598000
Real del Monte	2004	NA	NA	NA	1500000	1000000	500000	500000	1361904	2000000	2500000	9361904
Huasca de Ocampo	2001	2000000	2000000	2000000	4500000	1250000	500000	500000	3152311	2600000	2500000	21002311
Tapalpa	2002	NA	3000000	1500000	3000000	1500000	866666	2000000	3320000	6500000	10000000	31686666
Tequila	2003	NA	NA	1500000	2000000	1500000	1866667	2000000	2000000	10000000	10000000	30866667
Mazamitla	2005	NA	NA	NA	NA	1500000	1333333	2000000	2500000	13000000	10000000	30333333

Tepoztlán	2002	NA	1250000	1375000	1500000	1100000	1350000	3000000	3000000	3000000	3000000	18575000
Valle de Bravo	2005	NA	NA	NA	NA	1500000	3020000	5000000	3000000	3000000	3000000	18520000
Malinalco	2010	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	5000000	5000000
Pátzcuaro	2002	NA	3500000	3500000	8550000	4050000	3000000	5002814	0	13392253	12156000	53151067
Tlalpujahua	2005	NA	NA	NA	NA	2050000	2000000	717669	3095965	2592731	4800000	15256365
Cuitzeo	2006		NA	NA	NA	NA	1813000	5000000	5928370	7500000	5550000	25791370
Santa Clara del Cobre	2010	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2000000	2000000
Tepoztlán	2002	NA	3000000	3000000	2900000	2256500	1000000	2419500	2000000	NA	0	16576000
Mexcaltitán	2001	2600000	500000	732840	2000000	0	500000	1500000	1500000	NA	NA	9332840
Santiago	2006	NA	NA	NA	NA	NA	1000000	2800000	9400000	7000000	12250000	32450000
Capulálpam de Mendez	2007	NA	NA	NA	NA	NA	NA	0	0	1000000	3000000	4000000
Cuetzalan	2002	NA	2500000	2500000	1500000	0	1071055	0	2880000	2000000	3000000	15451055
Bernal	2005	NA	NA	NA	NA	2600000	2000000	2000000	3500000	0	2000000	12100000
Jalpan de Serra	2010	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2000000	2000000
Bacalar	2006	NA	NA	NA	NA	NA	0	9333333	13600000	0	3000000	25933333
Real de Catorce	2001	350000	2000000	0	3300000	3430000	3000000	8455000	950000	0	2200000	23685000
Cosalá	2005	NA	NA	NA	NA	2000000	1000000	4200000	2000000	5000000	5000000	19200000
El Fuerte	2009	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	5000000	5000000	10000000
Álamos	2005	NA	NA	NA	NA	2600000	1000000	1000000	2000000	0	2000000	8600000
Mier	2007	NA	NA	NA	NA	NA	NA	0	2400000	3500000	0	5900000
Huamantla	2007	NA	NA	NA	NA	NA	NA	0	5000000	10000000	10000000	25000000
Coatepec	2006	NA	NA	NA	NA	NA	1800000	1750000	3523333	3000000	2000000	12073333
Papantla	2006	NA	NA	NA	NA	NA	600000	2000000	1019380	NA	NA	3619380
Izamal	2002	NA	3333333	1000000	0	0	1000000	750000	10000000	10575000	3500000	30158333
Jerez	2007	NA	NA	NA	NA	NA	NA	483000	7200000	8300000	1000000	16983000
TOTAL		4950000	26583333	26757840	48498664	46092918	39437387	90271182	133857263	168072984	173956000	566157429

Elaboración propia con información solicitada vía IFAI

5. Suspensión de nuevas inscripciones

En agosto de 2013, la Secretaria de Turismo, Claudia Ruiz Massieu Salinas anunció la suspensión del Programa para realizar una revisión, esto se dio en el contexto de la reunión de la Comisión Ejecutiva de Turismo de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), con el compromiso de reimpulsarlo en el año 2014.

Claudia Ruiz Massieu refirió que se contaba con un número importante de solicitudes por parte de gobernadores para que se otorgue el reconocimiento de “Pueblo Mágico” a municipios que reúnen las características para ser incluidos en el padrón del Programa. Y en ese sentido, la secretaria consideró que se requería recuperar y fortalecer

al sector turístico e impulsar un programa de certificación para los prestadores de servicios turísticos con la finalidad de que ofrecieran calidad a los visitantes nacionales e internacionales.

Consideraciones finales del capítulo

Con la idea y compromiso de diversificar el turismo en México, en 2001 surge como programa el distintivo Pueblos Mágicos, con el propósito de revalorar a un conjunto de poblaciones del país con gran significado y que representan alternativas frescas y diferentes para los visitantes nacionales y extranjeros, tomando como base el turismo sustentable.

A lo largo del capítulo se resalta el importante papel que jugaba el CIES, compuesto por más de 15 instituciones gubernamentales federales. Este comité estaba facultado para aprobar o declinar las solicitudes de inclusión de las localidades interesadas en formar parte del Programa.

El proceso de inclusión, se compone de tres fases fundamentalmente, la primera es la elaboración del expediente, en la cual se detallan los criterios de inclusión y las condiciones a las cuales se obligaban las localidades, en estas condiciones se encuentran tres no negociables: la creación de un Comité Pueblo Mágico, demostrar que el municipio manejaba proyectos turísticos y tener un plan de organización del comercio ambulante y semifijo. La segunda fase era la evaluación del expediente, en la cual la SECTUR y el CIES dictaminaban la inclusión o no de las localidades interesadas, y la tercera fase que era la certificación.

La vida del programa (2001-2012) se dividió en 3 etapas: nacimiento, estabilización y crecimiento, en la primera quedan inscritas 13 localidades, en la segunda suman 26 y en la tercera llegan a las actuales 83 localidades, cubriendo 31 entidades federativas, siendo Michoacán el Estado que más Pueblos Mágicos tiene, lo cual se dio mientras Felipe Calderón era Presidente de la República, lo cual puede interpretarse como la subjetividad del CIES.

Durante los 10 primeros años del Programa Pueblos Mágicos, se devengaron 566,157,429.00 pesos, otorgados a 39 localidades mediante Proyectos de Desarrollo Turístico y finalmente la suspensión del Programa por la secretaría Ruiz Massieu.

CAPÍTULO 5

METAEVALUACIÓN DE DISEÑO Y OPERACIÓN DEL DICTAMEN TÉCNICO DE LA EVALUACIÓN DE INDICADORES DEL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS

Introducción

Este capítulo está encaminado a realizar la metaevaluación del Dictamen Técnico de Indicadores del Programa Pueblos Mágicos, ya que a lo largo de su vida se le han otorgado recursos públicos y es el único documento que se tiene para tener una fotografía del impacto que éste ha generado en las comunidades receptoras.

Durante este capítulo se realizará una metaevaluación externa de diseño, que debe analizar el contexto evaluativo, la claridad de sus objetivos, la inclusión de las variables relevantes, la justificación del esfuerzo, su costo, el tiempo disponible, su contribución potencial a la mejoría del programa, la participación de los actores involucrados, la disponibilidad de la información necesaria, la previsión de técnicas adecuadas de recolección y análisis de datos, de presentación y difusión de informes, etc.

El capítulo se divide en cinco apartados, el primero consiste en brindar todos los datos generales del Dictamen a metaevaluar, la estructura del mismo y se plantean los principales obstáculos que se detectaron durante este proceso.

El segundo apartado, es el análisis de la evaluación de consistencia y resultados de la operatividad del programa, en el cual hay una descripción del Programa, se analiza la planeación estratégica, cobertura y focalización y percepción de la población objetivo.

El tercer apartado se refiere a la metaevaluación del diseño de la evaluación que da origen al Dictamen antes referido, en este se desarrolla una crítica a la elaboración y selección de los indicadores con los cuales se evaluó el Programa. En el apartado cuarto, se analiza la presentación de resultados de la evaluación.

Y por último, el apartado quinto, presenta la proposición de un modelo de indicadores para la evaluación del Programa, teniendo como base el modelo de Klein- Vielhauer y el marco propuesto por el Manual de Indicadores del Programa Pueblos Mágicos.

1. El Dictamen Técnico de la Evaluación de Indicadores del Programa Pueblos Mágicos

1.1 Datos generales

Con el propósito de conocer la eficiencia operacional del Programa Pueblos Mágicos, en octubre de 2008, la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal encargó al despacho Desarrollo Estratégico, Turismo & Competitividad la elaboración de un Manual de Indicadores para la evaluación de este programa. De la búsqueda de este despacho, no se encontró ninguna coincidencia en Internet.

Según información de este despacho, se realizó la revisión y el análisis de diversos documentos normativos de la Administración Pública Federal y de metodologías empleadas por la Organización Mundial de Turismo (OMT) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con el objetivo de formular indicadores de resultado que pudieran medir el desempeño del Programa, así como sus potencialidades y retos.

En el mes de noviembre del mismo año, el despacho concluyó la elaboración del Manual y se llevó una prueba piloto del catálogo de indicadores en el Pueblo Mágico de Izamal, en el Estado de Yucatán para conocer la pertinencia de las variables e indicadores, de las cuales se desconocen los resultados. A partir de la experiencia de

Izamal, el despacho realizó la evaluación de las 35 localidades, que hasta ese momento formaban parte del Programa.

Se definieron siete rutas de evaluación y se capacitó a evaluadores, sin saber las rutas, los contenidos de la capacitación, ni el número de evaluadores; y del 24 de noviembre de 2008 al 20 de enero de 2009 se practicó el proceso de evaluación en la totalidad de los Pueblos Mágicos.

El documento mencionado, evalúa al Programa desde dos perspectivas: I.- Evaluación de consistencia y resultados de la operatividad del Programa; y II.- Evaluación en materia de diseño del Programa. En la primera perspectiva el despacho analizó los componentes del Programa y se plantearon los resultados de la evaluación aplicada en las 35 localidades, distinguiendo si el Programa alcanzó el cumplimiento de sus objetivos y si éstos contribuyeron al logro de los propósitos sectoriales nacionales. También expone un análisis de la percepción que tuvieron diversos agentes públicos y privados acerca del Programa, obtenidos mediante encuestas. Finalmente se enuncian las fortalezas, retos y recomendaciones que ayudaran para el mejoramiento del Programa.

Para la segunda perspectiva, el despacho realizó una revisión documental que valoró la parte normativa del Programa, los criterios de incorporación, objetivos, líneas estratégicas y coordinación de acciones. También se identificaron fortalezas y retos y se propusieron recomendaciones para que el Programa contara con un marco institucional adecuado a los fines del mismo.

La estructura del Dictamen es la siguiente:

- Introducción
- Evaluación de consistencia y resultados de la operatividad del Programa
 - Descripción del Programa
 - Planeación estratégica
 - Cobertura y focalización
 - Operación
 - Percepción de la población objetivo
 - Resultados

- Principales fortalezas, retos y recomendaciones
- Conclusiones
- Evaluación en materia de diseño del Programa
 - Evaluación de diseño
 - Principales fortalezas, retos y recomendaciones
 - Conclusiones

El Dictamen cuenta con una introducción, en el cual se detallan algunas fechas importantes y los periodos de evaluación, se explican los procedimientos que siguió el despacho para validar los indicadores con la prueba piloto de Izamal y presenta los doce indicadores agrupados en cuatro ejes temáticos, y en general explica el espíritu de la evaluación aunque de manera somera.

Asimismo, en esta introducción se reconoce que el Programa tiene objetivos muy amplios y que es un escenario propicio para generar sinergias entre instituciones de los tres ámbitos de gobierno para enfrentar problemáticas de índole local, no sólo en temas turísticos, sino que reconoce los temas de medio ambiente y desarrollo social, es decir, de dos de las dimensiones del desarrollo sustentable.

También se reconoce que el Programa pretende hacer del turismo una actividad que contribuya a la creación de nuevas fuentes de empleo, aprovechando y promoviendo el patrimonio histórico, cultural y medioambiental de las localidades, para sumarse como un esfuerzo gubernamental y utilizar estos recursos patrimoniales para propiciar mejores condiciones de bienestar entre sus habitantes. Aunque afirma, sin sustento, que el Programa cuenta con el beneplácito de los residentes de los pueblos beneficiados y que ha generado expectativas positivas desde sus inicios.

1.2 Principales problemas del proceso de metaevaluación

Durante el proceso de la metaevaluación surgieron los siguientes problemas: 1) información documental insuficiente, no sistematizada o tardía, que depende ya sea de la ausencia de información, bases de datos actualizados y confiables; y 2) la reticencia a entregar la información por parte de SECTUR, se ingresaron varias solicitudes de información vía IFAI, de las cuales una finalizó con una entrevista en la cual se entregó

parte de la información, pero se argumentaba que debido a la reestructura interna de la Dependencia no se tenían completos los expedientes.

Respecto de los problemas que se señalan, se propone generar una cultura de la rendición de cuentas, más concretamente, sensibilizar previamente y profesionalizar a los funcionarios para generar una actitud favorable a este derecho ciudadano.

También se señala que el autor de este documento y realizador de la metaevaluación carece de experiencia en evaluación.

2. Análisis de la evaluación de consistencia y resultados de la operatividad del Programa

2.1 Marco teórico - conceptual

2.1.1 Descripción del Programa

Este capítulo del Dictamen comienza con datos nacionales del turismo, la población ocupada en esta actividad y da un panorama general de los impactos del turismo, pero no ahonda en la necesidad de contar con información desagregada por los diversos tipos de turismo, para conocer el impacto real por sector turístico.

Asimismo, se hace referencia a diversas disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, específicamente al Eje de Acción 2, y al Plan Sectorial de Turismo 2007-2012, en el cual se vuelve a justificar que el turismo debe aprovecharse de manera sustentable, dando opciones de desarrollo y bienestar para los individuos de las comunidades receptoras, tomándose como referencia a la creación del Programa.

Dentro de la descripción del Programa, se mencionan los mecanismos de colaboración entre federación, estados y municipios para celebrar los convenios de coordinación y reasignación de recursos para la promoción y el desarrollo turístico. A lo largo de este capítulo, se señala reiteradamente que el Programa se originó como una herramienta de desarrollo turístico integral para localidades que requieren una nueva orientación para hacer del turismo una actividad de contribución real para elevar los niveles de bienestar, mantener y acrecentar el empleo, fomentar y hacer rentable la

inversión, y aprovechar racionalmente los recursos naturales y culturales, sin embargo, no se menciona la calidad del empleo, ni que este se apegue a la normatividad aplicable, con lo que puede entenderse de forma equivocada los alcances del Programa.

Por alguna razón, que no se especifica, se destacan cinco de los seis objetivos del Programa:

- Estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el interior del país, basada en los atributos histórico-culturales de las localidades.
- Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de otros productos turísticos tales como la aventura, el deporte extremo, ecoturismo, pesca deportiva, etc.
- Construir al turismo local como una herramienta del desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al Programa.
- Que las comunidades receptoras se beneficien del turismo como actividad redituable y como opción de negocios, de trabajo y de forma de vida.
- Poner en valor los atractivos de las localidades para fomentar un mayor flujo de visitantes.

Es interesante, que se menciona reiteradamente el desarrollo sustentable del turismo y dentro de la motivación de Programa no se reconoce en ningún punto que puede considerarse como turismo cultural, aunque cumple con todas las características de este segmento de turismo y lo reconoce el Dictamen, al señalar que las acciones de Pueblos Mágicos se llevan a cabo en el marco del turismo cultural.

2.2 Planeación estratégica

El Dictamen propuso diseñar una estrategia que orientara e impulsara el crecimiento turístico bajo los principios de competitividad y sustentabilidad. Y derivado de un análisis de consistencia, hecho a partir de los resultados de la evaluación, estableció aspectos internos, ajustes al entorno, acomodo de recursos y orientación a resultados.

En aspectos internos señala que los objetivos del Programa son factibles de alcanzar, cuando algunos de los objetivos dependen de diversas instancias tanto

gubernamentales como privadas y de diferentes ámbitos de gobierno. En ajustes al entorno, se dice que los objetivos son aceptados por la sociedad en los pueblos mágicos, sin tener un criterio que respalde dicha afirmación.

En la orientación a resultados, presenta un resultado de preocupación, que el Programa no recolecta regularmente la información que le permita monitorear el desempeño y el cumplimiento de los proyectos, dejando sin control el uso de los recursos públicos.

2.3 Cobertura y focalización

La población potencial del Programa no está determinada, no existe ningún documento que indique cuales son las localidades que por sus características de ubicación geográfica, accesibilidad, riqueza cultural, belleza natural, tradiciones, fiestas, entre otros, podrían obtener la designación de Pueblo Mágico. Al momento de la evaluación, el Programa incorporaba 35 localidades, las cuales fueron seleccionadas de manera coyuntural. Para lo cual se recomienda contar con una base de datos de las localidades que pudieran ser objeto de incorporarse al Programa, tomando en cuenta las características establecidas en las Reglas de Operación.

2.4 Percepción de la población objetivo

Para conocer la opinión de la población objetivo respecto de la operación y los resultados del Programa Pueblos Mágicos, el despacho aplicó tres cuestionarios, uno a los Responsables de los Órganos Locales de Turismo, el segundo a los Prestadores de Servicios de las localidades, y el tercero a turistas. De los cuales ninguno aparece anexo en el Dictamen, ni se cuentan con la totalidad de las preguntas aplicadas.

Es importante señalar que no hubo ningún cuestionario aplicado a la población que habita en las localidades, ni de aquellos que tienen contacto con los turistas y que no pertenecen a prestadores de servicios turísticos, con lo cual no se puede determinar el impacto que tiene el Programa en la población receptora, dejando sin medida el indicador “que las comunidades receptoras de las localidades participantes aprovechen y se beneficie del turismo como actividad redituable como opción de negocio, de trabajo y de

forma de vida.” Asimismo, el dejar de lado la percepción de la población receptora se queda descubierta la dimensión social del desarrollo sustentable.

Por su parte, se encuestaron a 314 prestadores de servicios turísticos, sin especificar el tipo de servicio que prestaban, ni cuál fue el criterio de selección, tampoco se especifica si se encuestaron a prestadores de todos los pueblos o fue aleatorio ni cuántos de cada pueblo, esta información es importante, debido a que las condiciones de cada Pueblo Mágico varían y pueden sesgar los resultados del cuestionario.

El cuestionario de los turistas, fueron aplicados 1066 ejemplares, de los cuales 49 por ciento fueron mujeres y 51 por ciento hombres, las edades oscilaban entre 18 y 34 años, el 89 por ciento fueron turistas nacionales y el 11 por ciento extranjeros (Estados Unidos, Europa y Canadá), pero al igual que el cuestionario anterior, no se especifica el criterio de selección y si fue en la totalidad de los pueblos.

Al final de este capítulo del Dictamen, hay un párrafo en el cual se listan trece beneficios que identificaron los evaluadores de manera desinteresada, entre los cuales se encuentran:

- Impulso al desarrollo municipal.
- Mejoramiento de infraestructura.
- Consolidación de la oferta de atractivos culturales.
- Diversificación de productos turísticos.
- Consolidación de servicios turísticos.
- Revalorización del valor cultural, histórico y turístico de las localidades.
- Conservación de la integridad y autenticidad de la magia de los pueblos.
- Marca “Pueblos Mágicos” como herramientas de promoción.
- Atracción a la inversión privada.
- Sensibilización de las comunidades sobre el valor de su patrimonio.
- Involucramiento de la sociedad civil en el desarrollo turístico.
- Generación de sinergias entre los diversos órdenes de gobierno
- Creación de oportunidades de empleo.

Estos beneficios no pueden ser considerados en la evaluación, ya que parten de la percepción de los evaluadores, quienes estuvieron en las 35 localidades en un periodo de 2 meses, tiempo que no es suficiente para conocer la implementación e impactos del Programa.

3. Metaevaluación del diseño de la evaluación

3.1 Indicadores

Para la evaluación fueron utilizados 12 indicadores, los cuales están conformados por 49 variables, y se agrupan en cuatro ejes temáticos: Institucional y Gobierno, Patrimonio y Sustentabilidad, Económico-Social, y Turismo. El Catálogo de Indicadores es una herramienta que identifica y evalúa la relación entre la implementación del Programa Pueblos Mágicos y su resultado en las localidades participantes.

Cuadro 21 – Indicadores del Programa Pueblos Mágicos

EJE	INDICADOR	VARIABLE
Institucional y de Gobierno	Involucramiento con la sociedad	Organismo Público responsable del Programa en la localidad
		Comité Turístico Pueblo Mágico
	Seguridad en el destino	Grado de profesionalización de los cuerpos de seguridad
		Equipamiento de los cuerpos de seguridad
	Fomento de nuevas empresas	Programas de apoyo a empresas
		Programas de capacitación

		para fomentar el desarrollo de nuevas empresas
		Diagnóstico de actividades económicas actualizados
	Desarrollo cultural e histórico	Inventario de sitios culturales
		Magia de la localidad
		Declaratoria de zonas de monumentos históricos
		Acciones de conservación del patrimonio tangible
	Planificación del desarrollo turístico	Planes de desarrollo municipal
		Programa de Desarrollo Turístico Municipal
		Reglamento de imagen urbana y plan de manejo en función del programa
Patrimonio y Sustentabilidad	Integridad y autenticidad del patrimonio	Carga turística
		Patrimonio histórico edificado
		Programas para la promoción de las actividades artísticas y culturales
		Participación de las Asociaciones Civiles

		locales en la conservación del patrimonio histórico
	Sustentabilidad	Agenda 21
		Aplicación de las normas ambientales
		Designaciones Nacionales o Internacionales
Económico y Social	Eficiencia en la coordinación institucional	Eficiencia en la coordinación con SECTUR
		Eficiencia en la coordinación con FONATUR
		Eficiencia en la coordinación con INAH
		Eficiencia en la coordinación con Consejo de Promoción Turística de México
		Eficiencia en la coordinación con SEDESOL
		Eficiencia en la coordinación con SEMARNAT
		Eficiencia en la coordinación con STPS
		Eficiencia en la

		coordinación con SEP
		Eficiencia en la coordinación con BANOBRAS
		Eficiencia en la coordinación con SE
		Eficiencia en la coordinación con FONART
		Eficiencia en la coordinación con CONACULTA
		Eficiencia en la coordinación con CONAGUA
		Eficiencia en la coordinación con CFE
	Inversión pública generada a partir del Programa	Inversión estatal
		Inversión federal
	Impacto económico del desarrollo turístico	Inversión privada en el desarrollo turístico cultural
		Inversión privada local en el desarrollo turístico rural, de naturaleza y otros tipos de turismo
		Empleo turístico
		Infraestructura turística

		Diversificación de productos turísticos
Turismo	Oferta de atractivos turísticos	Contar con un atractivo turístico simbólico
		Contar con atractivos turísticos diferenciados
		Servicios turísticos que garanticen su comercialización
		Servicios de asistencia y seguridad
	Promoción turística	Promoción turística
		Portal de internet
		Marca Pueblos Mágicos

Elaboración propia con información del Dictamen Técnico de la Evaluación del Indicadores del Programa Pueblos Mágicos

3.2 Eje Institucional y de Gobierno

Como se observa en el cuadro anterior, este eje está compuesto por cinco indicadores; los mismos que son de tipo cuantitativo. El involucramiento con la sociedad tiene por objeto verificar la existencia de unidades administrativas responsables de aplicar y dar seguimiento del Programa Pueblos Mágicos e identificar la existencia y operación del Comité turístico “Pueblos Mágicos” en las localidades denominadas, su unidad de medida son documentos, actas de instalación y de sesiones; y la fuente de información es el Ayuntamiento, órgano estatal de turismo y/o comité turístico de Pueblos Mágicos.

Para el indicador de seguridad en el destino, el objetivo es medir el grado de profesionalización de los cuerpos de seguridad y su equipamiento, su unidad de medida

son programas de capacitación y reportes de equipamiento y sus fuentes de información son el Ayuntamiento y el Comité de Pueblos Mágicos de la localidad.

El indicador denominado fomento de nuevas empresas tiene por objeto identificar programas destinados al apoyo de la empresa local, su unidad de medida es el inventario de programas que fomentan la creación y desarrollo de empresas y sus fuentes de información son el Ayuntamiento y el área estatal de fomento económico.

El desarrollo cultural e histórico tiene la finalidad de conocer la cantidad y calidad de sitios culturales como museos, espacios gastronómicos y artesanales en el pueblo mágico, su unidad de medida son los inventarios de sitios, documento de la tesis de la magia de la localidad, declaratoria de la zona de monumentos y acciones de conservación del patrimonio tangible, las fuentes de información son el Órgano Estatal de Turismo y el Ayuntamiento.

El último indicador de este eje es la planificación del desarrollo turístico del destino, cuyo objeto es conocer los planes y programas de desarrollo turístico, su unidad de medida es presentar evidencia de la existencia de cada plan y cada uno de los programas existentes y las fuentes de información son Órgano Estatal de Turismo, el Ayuntamiento, y el Comité Turístico de Pueblos Mágicos.

De acuerdo con el modelo de Klein-Vielhauer, presentado en el capítulo 1 de este documento de investigación, es pertinente la existencia de este eje, ya que refleja condiciones esenciales del Programa mismo y que por obvias razones no fue incluido en el modelo mencionado. Se está de acuerdo con el contenido del indicador 1 (involucramiento con la sociedad), aunque el nombre resulta un poco confuso y se propone que se llame andamiaje institucional local de atención y seguimiento al Programa.

En cuanto al indicador llamado seguridad en el destino, se entiende como necesario por la situación de violencia e inseguridad que está viviendo el país, ya que muchas veces los turistas, tanto nacionales como extranjeros, evitan viajar por el país por cuestiones de seguridad.

La planificación del desarrollo turístico, es pertinente incluirla en este eje, aun cuando Klein, la ubica en la dimensión 3 “preservar el desarrollo y opciones de vida” de su modelo, aunque para calificar este indicador se debería tomar en cuenta el grado de avance de la implementación de los programas existentes y no sólo el hecho de su existencia, ya que muchas veces sucede que existe el documento pero no se aplica.

El desarrollo cultural e histórico, se cree que es pertinente su existencia, sin embargo se propone cambiarlo de nombre a gestión del patrimonio, así se incluyen los patrimonios culturales, históricos y naturales; creando un inventario de sitios de interés y representativos, aunque no tengan una declaratoria de zona de monumentos y valorar como segundo elemento las acciones de conservación y crear un solo eje de patrimonio. En el modelo de Klein, se encuentra el indicador estado de preservación de los recursos turísticos, en la dimensión 2 “mantener el potencial productivo de la sociedad”, el cual es equiparable con el indicador analizado.

3.3 Eje Patrimonio y Sustentabilidad

Este eje se compone de dos indicadores cuantitativos. El primero es la integridad y autenticidad del patrimonio, que tiene por objeto establecer el grado de presión sobre la integridad y autenticidad del patrimonio, determinar el grado de mantenimiento del patrimonio histórico y la participación de asociaciones civiles locales en su conservación, su unidad de medida es el número de visitantes, programas de mantenimiento, número de asociaciones civiles, cuantificando el número de programas y la cantidad de recursos asignados, su fuente de información son el Órgano Estatal de Turismo, el Ayuntamiento y el Comité Turístico de Pueblos Mágicos.

El segundo indicador es la sustentabilidad, que mide el grado de implantación de políticas e instrumentos propios de la Agenda 21 local, normas ambientales y designaciones nacionales y/o internacionales, su unidad de medida es el grado de implantación de la agenda 21, normas ambientales, el número de designaciones nacionales y/o internaciones y las certificaciones ambientales, la metodología para el cálculo es la instalación de comités de la Agenda 21 local, los diagnósticos y actas de evaluación, las designaciones obtenidas a partir de la participación en el Programa y cuantificar el avance en la certificación ambiental.

En este eje se recomienda cambiar de nombre al indicador integridad y autenticidad del patrimonio por el de conservación del patrimonio, poniendo un eje sólo para patrimonio, en cuanto a la variable participación de las Asociaciones Civiles locales, se recomienda cambiar por Asociaciones Civiles locales y comunidad en general, ya que en poblaciones indígenas se ocupa por ejemplo el tequio para cuidar el patrimonio, también existen figuras de comunidades indígenas para cuidar su patrimonio e incluso no es bien vista la entrada de Asociaciones Civiles y al momento de la lectura parece que para participar en la protección del patrimonio se necesita forzosamente la figura de Asociación Civil.

En cuanto a la parte de sustentabilidad, se recomienda adoptar los 14 primeros indicadores de la dimensión 2 “mantener el potencial productivo de la sociedad” del modelo de Klein y permanecer con los tres existentes en este eje, ya que se considera que estos tres indicadores son insuficientes para determinar el grado de sustentabilidad de un Pueblo Mágico, más aun cuando este Programa surge de la preocupación internacional de la sustentabilidad.

3.4 Eje Económico y Social

Este eje está compuesto por tres indicadores cuantitativos. El primero es la eficiencia en la coordinación institucional, que tiene por objeto conocer el grado de interacción de las instituciones participantes en el Programa con los Pueblos Mágicos, su fuente de información son el Ayuntamiento, el Comité Turístico de Pueblos Mágicos y cada institución federal. Es importante mencionar que este indicador no aparece en el Manual de Indicadores del Programa, así que no tiene un sustento y validez dentro de la evaluación, aunque arroja información importante.

El segundo indicador es la inversión pública generada a partir del Programa, con el objeto de conocer el grado de inversión pública en las actividades relacionadas con la actividad turística, no relacionada con el convenio de reasignación de recursos, su unidad de medida es el monto de inversión federal y estatal, sus fuentes de información son SECTUR, Gobierno del Estado, Ayuntamiento y Comité de Pueblos Mágicos.

El tercer indicador se denomina impacto económico del desarrollo turístico y tiene el objeto de conocer el grado de inversión privada que incide en la actividad turística, conocer el nivel de empleos que genera la actividad turística en relación a la población ocupada en los demás sectores productivos de la localidad y valorar la utilización de los recursos del territorio para generar otros productos turísticos, su unidad de medida es la tendencia de crecimiento, el nivel de empleo de la actividad turística, es decir el número de empleos directos ocupados en la actividad turística entre el total de empleos de la localidad, y la relación de nuevos productos a partir de la nominación “Pueblos Mágicos”, las fuentes de información son el Ayuntamiento, el Área de Estatal de Fomento, INEGI y STPS.

Este eje es el más importante para medir el impacto del programa en la población receptora, sin embargo el número y profundidad de los indicadores analizados no es suficiente para conocer el impacto, ya sea positivo o negativo, de la implementación del Programa, incluso si no fuera por la variable empleo turístico, el aspecto social estaría fuera de este eje. Además se requieren indicadores cualitativos, como el nivel de satisfacción de los habitantes locales con el turismo, contenido en el modelo de Klein.

En lo que se refiere al indicador eficiencia en la coordinación institucional, se cree que es pertinente pero se recomienda moverlo al eje Institucional y de Gobierno, y es necesario especificar qué le corresponde hacer a cada institución federal dentro del Programa.

El indicador inversión pública generada a partir del Programa, es importante conservarlo pero moviéndolo a la parte de la dimensión 1 del modelo de Klein, agregándole un connotación cualitativa y no sólo cuantitativa, que ya se encuentra en el indicador porcentaje de habitantes que acreditan que el turismo ha ayudado a traer nuevos servicios de infraestructura.

Por lo que respecta del indicador impacto económico del desarrollo turístico, es necesaria la inclusión de indicadores cualitativos, además de los cuantitativos ya establecidos, sobre todo en el empleo turístico. En general este indicador se debe insertar en la dimensión 1 del modelo de Klein.

3.5 Eje Turismo

El último eje está compuesto por dos indicadores cuantitativos, el primero es la oferta de atractivos turísticos, cuyo objeto es identificar los atractivos turísticos simbólicos y diferenciados, que garanticen su comercialización, así como los servicios de asistencia y seguridad, su unidad de medida es el número de atractivos y servicios, sus fuentes de información son la Dirección de Turismo Municipal, el Órgano estatal de Turismo Estatal y SECTUR.

El segundo indicador es la promoción turística, tiene el objeto de evaluar el nivel de promoción y difusión del destino turístico y evaluar la existencia del portal web del “Pueblo Mágico” y número de visitantes, su unidad de medida son el número de campañas realizadas y del material impreso, así como las Páginas web, las fuentes de información son la Dirección de Turismo Municipal, el Órgano estatal de Turismo estatal, el Consejo de Promoción Turística de México y SECTUR.

Se recomienda desaparecer este eje como unidad de evaluación para las localidades, ya que la oferta de atractivos turísticos es un requisito, según las Reglas de Operación, para la obtención del nombramiento como Pueblo Mágico. Y el segundo indicador puede ser ubicado en el eje 1, ya que corresponde al Municipio crear este tipo de páginas web, incluso dentro del portal institucional del Ayuntamiento.

Las generalidades de los cuatro ejes de indicadores es que en ninguno se utilizan indicadores cualitativos, los cuales son esenciales para conocer el impacto del Programa en la población receptora, en las fuentes de información sólo se consulta a autoridades y es fundamental conocer la percepción de más actores, como empresarios locales, población en general y asociaciones civiles. También es importante señalar, que como está diseñada la evaluación, se le carga el costo a los municipios del actuar o no de instituciones ajenas (federales).

En este tenor se propone, que el modelo de indicadores que resultará de esta metaevaluación, se aplique con parámetro diferenciado entre localidades urbanas, rurales e indígenas, ya que por su propia naturaleza de las comunidades, no pueden ser evaluadas bajo los mismos parámetros.

3.6 Alineación de los indicadores con los objetivos del programa

De acuerdo con el Dictamen y el Manual de Indicadores, cada objetivo del programa tiene asignados indicadores, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 22 – Alineación de indicadores

OBJETIVOS	ACCIONES	INDICADORES
Estructurar una oferta turística complementaria y diversificada, hacia el interior del país, basada fundamentalmente en los atributos históricos y culturales de localidades singulares.	Proyectos de creación, rehabilitación y mejoramiento de imagen urbana (Fachadas, plazas cívicas, recuperación de espacios, accesos a la localidad, reconversión del cableado eléctrico).	Involucramiento con la sociedad
		Desarrollo cultural e histórico
		Planificación del desarrollo turístico
Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de productos turísticos basados en las diferentes expresiones de la cultura local, artesanías, festividades, gastronomía, tradiciones, entre otras.	Proyectos encaminados a elevar el grado de satisfacción de los usuarios.	Oferta de atractivos turísticos
		Seguridad en el destino
	Obras de mejoramiento y rehabilitación de sitios turísticos (atrios, iglesias, ex-conventos, museos, galerías, etc.)	Involucramiento con la sociedad
		Desarrollo cultural e histórico
		Planificación del desarrollo turístico
Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de productos turísticos tales como la aventura y el deporte extremo, el ecoturismo, la	Proyectos para nuevos productos.	Involucramiento con la sociedad
		Oferta de atractivos turísticos
		Impacto económico del

pesca deportiva, y otros que signifiquen un alto grado de atractividad dentro del territorio de la localidad participante.		desarrollo turístico
Poner en valor o consolidar y/o reforzar los atractivos de las localidades con potencial y atractividad turística, fomentando así los flujos de visitantes que generen: Mayor gasto en beneficio de la comunidad receptora (artesanía, gastronomía, amenidades, y el comercio en general), así como la creación y modernización de los negocios turísticos locales.	Acciones de capacitación y difusión de la cultura turística.	Integridad y autenticidad del patrimonio
	Acciones de innovación tecnológica y desarrollo de programas para mejorar la calidad de las empresas.	Fomento de nuevas empresas
Que el turismo local se constituya como una herramienta del desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al programa, así como en un programa de apoyo a la gestión municipal.	Implementación de la agenda 21.	Sustentabilidad
Que las comunidades receptoras de las localidades participantes aprovechen y se beneficie del turismo como actividad	Desarrollo e implantación de estrategias para la inversión.	Inversión pública generada a partir del programa
		Impacto económico del desarrollo turístico

redituable como opción de negocio, de trabajo y de una forma de vida.	Desarrollo de campañas de promoción del sitio.	Promoción turística
	Auditorías ambientales por PROFEPA	Sustentabilidad

Elaboración propia con información del Manual de Indicadores del Programa

En el primer objetivo, si bien habla de la diversificación del turismo, no se ve contenido el indicador oferta de atractivos turísticos, el cual tiene una variable específica de atractivos turísticos diferenciados. En el segundo objetivo listado, no se ve que aparezca el indicador de integridad y autenticidad del patrimonio, asimismo, está de más el contabilizar el indicador de involucramiento con la sociedad.

En el objetivo que habla sobre los flujos de visitantes y el gasto que generan en beneficio de la comunidad receptora, tiene ausente el indicador de impacto económico del desarrollo turístico. En el último objetivo, no se entiende la razón por la cual están las auditorías de la PROFEPA, si el mismo objetivo habla de las opciones de vida.

4. Resultados

En este capítulo del Dictamen se presentan los resultados de la evaluación, organizados de la siguiente manera:

- Resultados nacionales: Engloba los resultados de las 35 localidades evaluadas por cada uno de los ejes temáticos y el cumplimiento de los criterios de incorporación. Se incluyen los resultados de las 49 variables que conforman los doce indicadores. Estas variables tienen información de la valoración obtenida.
- Resultados locales: Se muestran los resultados alcanzados por cada localidad, las cuales están ordenadas de manera alfabética. Por cada pueblo se presenta una ficha que contiene una síntesis sobre aspectos históricos, demográficos, geográficos, culturales y sociales; después, a través de los indicadores se exponen los resultados por eje temático y se presenta una matriz con la

información de las 49 variables, y al final se expone un cuadro básico de fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas.

El primer comentario se dirige que, como se analizó en páginas precedentes, la evaluación está encaminada a información oficial, es decir, sólo se toman en cuenta las evidencias y opiniones de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, lo cual no refiere necesariamente al impacto real en las comunidades receptoras.

Segundo, los cuadros básicos de fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas, tienen influencia de los comentarios de la percepción de los evaluadores, quienes no han vivido en las localidades y pueden sesgar la evaluación, así también se toman en cuenta las percepciones de los Presidentes Municipales, quienes no necesariamente dicen las cosas tal cual son, ya que intervienen matices políticos y electorales. Asimismo, no se toma en cuenta la percepción de los turistas.

El tercer comentario va encaminado a que estos resultados no pueden tomarse como el impacto real, ya que dejan sin evaluar aspectos relevantes, y que los indicadores no cubren al cien por ciento los objetivos del Programa.

En cuanto a los resultados nacionales, se encuentran los porcentajes que las localidades han alcanzado por indicador, pero no se especifican los criterios ni las preguntas realizadas en las encuestas, siendo el siguiente resultado:

Cuadro 23 – Resultados nacionales de la evaluación



Tomado del Dictamen Técnico de la Evaluación de Indicadores

De las 49 variables que analiza el Dictamen, el 61 por ciento de las localidades tienen un nivel aceptable de cumplimiento, el 13 por ciento tiene un nivel regular y el 26 por ciento no las tiene atendidas. Es decir, más del 25 por ciento de los indicadores no son cumplidos por las localidades.

En lo que se refiere a los resultados locales, nos son específicos los datos, por ejemplo dice que la localidad participa en la Agenda 21, se aplican las normas ambientales y cuenta con designaciones, pero no da más datos de ninguno de esos rubros, otro ejemplo es cuando se habla de la coordinación institucional, que de las 14 instituciones comprometidas, sólo apoyan 9 a la localidad, pero no se dice cuáles son las que no apoyan para poder tomar decisiones.

Otra crítica al Dictamen y a la evaluación en general, es que los resultados obtenidos son para estadísticas, ya que se especifica que no existirán sanciones por parte del CIES, a las localidades que no estén cumpliendo con los objetivos del Programa.

Asimismo, en este capítulo de resultados se comenta que durante los primeros 7 años de vida del Programa, nunca fue evaluado. Y al no contarse con ejercicios de evaluación, los resultados obtenidos son una primera aproximación a las condiciones en

las que opera el Programa en cada localidad, y dice que los resultados se pueden tomar como un diagnóstico objetivo tanto de la operación como del diseño del Programa, lo cual se ha desmentido en las páginas precedentes.

5. Propuesta de un modelo de indicadores para la evaluación del Programa Pueblos Mágicos

De acuerdo con todo lo mencionado en este capítulo derivado de la metaevaluación y tomando como base el Manual de Indicadores del Programa Pueblos Mágicos y el modelo de Klein-Vielhauer, este último desarrollado en el capítulo 1, se propone el siguiente modelo de indicadores para evaluar el Programa Pueblos Mágicos.

Cuadro 24 – Propuesta de indicadores

DIMENSIÓN	INDICADOR
Dimensión Institucional y de Gobierno	Andamiaje institucional local de atención y seguimiento al Programa
	Seguridad en el destino
	Planificación del desarrollo turístico
	gestión del patrimonio K2
	Fomento a las empresas
	Eficiencia en la coordinación institucional
Dimensión para Garantizar la Existencia Humana	Porcentaje de habitantes que acreditan que el turismo ha ayudado a traer nuevos servicios de infraestructura
	Número y capacidad de los servicios sociales disponibles para la comunidad
	Nivel de satisfacción de los habitantes locales con el turismo

	Proporción de turistas en los lugares
	Nivel de satisfacción de los visitantes
	Porcentaje de visitantes que regresan al destino en otra oportunidad
	Cumplimiento de la legislación laboral por parte de los emprendimientos turísticos
	Abandono de actividades tradicionales debido al turismo
	Marginalidad de la población local por falta de acceso a los beneficios económicos del turismo
	Inversión pública generada a partir del programa
	Impacto económico del desarrollo turístico
Dimensión para Mantener el Potencial Productivo de la Población	Consumo per cápita de energía de todas las fuentes
	Porcentaje de empresas que participan de programas de conservación de energía o que aplican políticas y técnicas de economía de energía
	Porcentaje de consumo de energía de fuentes renovables
	Disponibilidad y consumo de agua
	Uso del agua
	Economía del agua
	Porcentaje de establecimientos turísticos

	con agua tratada según patrones internacionales de potabilidad
	Frecuencia de enfermedades producidas por el agua
	Número/porcentaje de visitantes que refieren enfermedades producidas por el agua en la localidad investigada
	Porcentaje de aguas tratadas
	Porcentaje de establecimientos turísticos con sistemas de tratamiento
	Volumen de basura producido por el destino
	Volumen de basura reciclada (m3)
	Cantidad de basura arrojada en las áreas públicas
	Porcentaje de establecimientos comerciales relacionados con el turismo, abiertos todo el año
	Estado de Preservación de los Recursos Turísticos
	Número y porcentaje de empleos relacionados con el turismo que son permanentes – válidos todo el año
	Número de nativos (proporción entre hombres y mujeres) empleados en el turismo (proporción entre empleos relacionados con el turismo y la población)

	total empleada)
	Ingreso generado por el turismo (porcentaje del total de ingresos generados a la comunidad)
	Sustentabilidad
Dimensión para Preservar el Desarrollo y Opciones de Vida	Existencia o uso del proceso de planificación/desarrollo del turismo local
	Llegadas de turistas
	Tasas de ocupación del alojamiento
	Número de hectáreas de vegetación removida para instalar infraestructura turística
	Recursos Destinados anualmente a la conservación y mantenimiento de bienes culturales
	Cambios en la biodiversidad
	Interacción de los emprendimientos turísticos con el artesanado local
	Nivel de participación local en las consultas relativas a las acciones de desarrollo del turismo local
Dimensión de Patrimonio	Conservación del patrimonio

Elaboración propia.

Si bien, no es un modelo terminado, es una propuesta para apegar la evaluación del Programa a la Teoría del Desarrollo, la cual le dio los argumentos para existir, y sobre

todo tener una idea más certera del impacto que tiene la implementación del Programa en las comunidades receptoras. Es una propuesta que es perfectible, la idea es dejar abierta la discusión sobre este tema.

Consideraciones finales del capítulo

A lo largo de este capítulo se analizó el Dictamen Técnico de la Evaluación de indicadores del Programa Pueblos Mágicos, en el cual se establecieron 4 ejes temáticos, donde se aglutinan 12 indicadores, a su vez divididos en variables. De la revisión de dichos indicadores, se desprende que la evaluación estuvo realizada con los comentarios y percepciones de las autoridades y no se tomaron en cuenta a los habitantes de los pueblos mágicos ni a los turistas que los visitan.

Es importante destacar que se encontró el respaldo para afirmar que el Programa no se había evaluado en 7 años de existencia, que los procedimientos no se tenían claros para la expulsión de pueblos y que no existen sanciones bien identificadas por incumplir las Reglas de Operación.

Se propone un modelo de evaluación del Programa, tomando como base el Manual de Indicadores del Programa Pueblos Mágicos y el Modelo de Klein-Vielhauer, compuesto de 5 dimensiones. En estas dimensiones se toma en cuenta la percepción de los habitantes de los pueblos mágicos, de los turistas y de las autoridades, además se contemplan indicadores cualitativos y no sólo cuantitativos como los que se utilizaron para la evaluación del Programa.

CONCLUSIONES

De lo expuesto en este documento, es importante mencionar que no se puede comprobar la hipótesis, ya que no se cuentan con los elementos de análisis suficientes como marcos de evaluación, informes o algún otro instrumento en el que se plasme la efectividad del Programa, es necesaria la continuación de este documento para desarrollar un marco de análisis del turismo cultural, tomando en cuenta esta consideración es posible concluir lo siguiente:

1. El turismo puede verse como un arma de dos filos, ya que por un lado tiene la bondad de generar una derrama económica importante en las localidades receptoras, inclusive puede llegar a ser la única forma de vida de los habitantes de esa comunidad, que por condiciones geográficas o de cualquier otra índole se ha visto rezagada en temas de desarrollo pero que han sido beneficiadas por la naturaleza o por la cultura del lugar; por el otro lado tiene el inconveniente de ser una actividad que depreda el medio ambiente, perturba la estabilidad cultural y los beneficios económicos no siempre resultan distribuidos de manera equitativa. A pesar de estas consideraciones, el turismo ha producido, en promedio, el 9 por ciento del PIB nacional en los últimos 10 años, ha generado miles de empleos y ha sido el modo de vida de mucha gente. Actividad que se ha consolidado en el país, siendo el destino número 1 en América Latina y 10 a nivel mundial.
2. Desde 1928, México ha registrado esfuerzos gubernamentales por regular la actividad turística, a lo largo de siglo XX se experimentaron diversas estructuras hasta llegar a la Secretaría de Turismo que hoy conocemos, como cabeza de sector. Sin embargo fue el sexenio de Miguel Alemán Valdés, en el que el turismo se empoderó, se fortaleció y logró colocarse como una prioridad nacional, señalando que sólo era reconocido el turismo tradicional.
3. Después de varios años de practicarse el turismo tradicional, provocó la muerte de algunos *clusters* turísticos, por esta razón, las organizaciones internacionales

empezaron a preocuparse por la sustentabilidad en el turismo, provocando la diversificación del mismo, rompiéndose el paradigma del turismo tradicional (refiriéndose a sol y playa) y reconociéndose diversas maneras de hacer turismo, como el turismo alternativo y todas sus variantes, en la que se encuentra el turismo cultural.

4. Ante este cambio de paradigma, México se ha vuelto parte de diversos instrumentos internacionales que lo obligan como sujeto de derecho internacional a emprender acciones referentes al desarrollo e implementación del turismo sustentable, comprometiéndose a diversificar el sector, mediante estrategias que permitan conservar el medio ambiente, considerando el desarrollo social y el desarrollo económico.
5. Derivado de lo anterior, el Programa Pueblos Mágicos puede catalogarse como una acción enfocada a implementar el turismo cultural y así diversificar el turismo en el país, liberando en segmento de sol y playa que cada día presenta más problemas de sustentabilidad. Aunque el Programa no se reconoce explícitamente como turismo cultural, cumple con todos sus elementos y características.
6. Es importante que el Programa se reconozca como precursor del turismo cultural y pueda afinar en este sentido sus objetivos y metas para contar con los resultados que se puedan lograr con el turismo cultural.
7. Se reconoce a la metaevaluación como una herramienta útil en la evaluación de políticas y programas, dando un panorama de los mismos a partir de sus evaluaciones. En esta experiencia, se pudo determinar que la matriz de indicadores con los que se evaluó el Programa no fue el adecuado, ya que aunque se obtiene información relevante, no muestra el impacto real de la implementación del Programa.
8. El Programa operó por más de 7 años en la opacidad, debido a que no se generó ninguna evaluación que brindará información para la retroalimentación del mismo Programa. Resulta relevante esta información cuando se le asignaron en 10 años más de 560 millones de pesos.

9. Este trabajo de investigación resulta pertinente, aunque analiza un periodo de 7 años de implementación del Programas (2001-2008), es decir, desde su gestación hasta su primera y única evaluación, ya que el crecimiento desmedido y sin justificación del Programa en el periodo de 2010 a 2012, revela un posible uso como sistema de incentivos políticos a los Presidentes Municipales alineados con el Ejecutivo Federal, desvirtuando sus objetivos y haciendo ineficiente e incluso ineficaz el alcance del turismo cultural.
10. No debe permitirse la falta de evaluación a las acciones del Gobierno, mucho menos cuando implican cantidades altas de recursos públicos y que están enfocados al desarrollo de la población.
11. Se reconoce la importancia del Programa Pueblos Mágicos, ya que diversifica la idea de turismo en el país, acerca a los mexicanos a culturas diversas y le da la oportunidad de desarrollarse a comunidades que habían quedado en el olvido, pero que poseen patrimonio invaluable (cultural, natural e histórico).
12. Derivado del análisis del Programa, además de las ya sugeridas en el contenido del documento, se hacen las siguientes propuestas:
 - Que el programa reconozca expresamente que es un programa de turismo cultural, ya que ayudará para definir de manera más clara sus objetivos.
 - Se necesitan unos lineamientos para la obtención del distintivo Pueblo Mágico, así como para mantenerlo, ya que en la actualidad los requisitos quedan a discreción.
 - Es necesario constituir un Comité Evaluador multidisciplinario y con la representación de diferentes sectores de la sociedad y de las autoridades, para determinar la inclusión de una localidad al programa y para calificar su continuidad, ya que al estar constituido sólo de autoridades federales, puede politizarse y condicionar el ingreso y la permanencia.
 - Es necesario profundizar en el desarrollo sustentable, como enfoque prioritario del programa, sobre todo en la dimensión ambiental.
 - Se debe crear un órgano de vigilancia, seguimiento y control de los recursos que recibe la localidad para evitar desvíos y subejercicios.

- Se debe realizar una revisión del catálogo de localidades, y determinar cuáles deben cumplir con los estándares del Programa y cuáles deberán perder su distintivo por no contar con los atributos suficientes para sobresalir a nivel local, estatal o nacional.
- Determinar y aplicar las sanciones cuando las localidades no cumplan con los objetivos y metas.
- Los Gobiernos Locales deberían elaborar un catálogo, por entidad federativa, de los probables sitios que cuenten con los atributos necesarios para convertirse en Pueblo Mágico.
- Si bien, el modelo propuesto en el capítulo cuarto de este documento de investigación carece de algunos elementos, debería tomarse como base para generar una discusión sobre el tipo de indicadores que deben utilizarse para evaluar este tipo de programas.
- En la evaluación debe considerarse como uno de los actores más importantes a la comunidad receptora y no dejar de lado la percepción de los turistas.
- Las evaluaciones al programa deben ser periódicas, se propone tener evaluaciones trimestrales y anuales.

BIBLIOGRAFÍA

Acerenza, Miguel Ángel. (2006). Efectos económicos, socioculturales y ambientales del turismo. México: Trillas.

Ángeles, Manuel. (2008). Indicadores de sustentabilidad turística en México. México: UABCS.

Arizpe, Lourdes. (2009). El patrimonio cultural inmaterial de México. México: Porrúa.

Ávila Aldapa, Rosa Mayra. (2007). Turismo cultural en México: Alcances y perspectivas, México: Trillas.

Bernárdez López, Jorge. La profesión de la gestión cultural: definiciones y retos. Portal Iberoamericano de Gestión Cultural.

Blanco, Amalio. (2005). El Bienestar Social: su concepto y medición. España: Universidad Autónoma de Madrid.

Bote Gómez, Venancio. (1990). Planificación económica del turismo. México: Trillas.

Borda, Guillermo. (1993). Tratado de derecho civil, Tomo 2 – Sucesiones. Argentina: Editorial Abeledo Perrot.

Cámara de Diputados. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma publicada DOF 27-01-2015.

Cámara de Diputados. (2006). Informes Presidenciales de Luis Echeverría Álvarez. México.

Cárdenas Cutiño, Gustavo. (2002). Diccionario de Ciencias Económico-Administrativas, Centro Universitario de Ciencias Económicas – Administrativas. México: Universidad de Guadalajara.

Cardozo, Myriam. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. México: Editorial Porrúa.

Cardozo, Myriam. (2010). Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Cardozo, Myriam. (2008). Sistematización de la experiencia de evaluación de EVALUA DF. México.

Clive L. Morley. (1990). What is Tourism? Definitions, Excerpts and Characteristics (¿Qué es el turismo? Definiciones, Extractos y Características). The Journal of Tourism Studies, Vol. 1, Number 1.

CONCANACO. Boletín Informativo 2012 (En línea), disponible en <http://www.concanaco.com.mx/documentos/BoletinTurismoEnero54.pdf>

Consejo Mundial de Viajes y Turismo. (2013). *The Comparative Economic Impact of Tourism (El impacto económico comparativo de Turismo)*, Reino Unido de la Gran Bretaña.

Coordinación Nacional de patrimonio cultural y turismo de CONACULTA, Patrimonio cultural inmaterial y turismo: salvaguardia y oportunidades (En línea), disponible en: http://www.conaculta.gob.mx/turismocultural/documentos/pdf/pat_inmaterial.pdf

Coordinación Nacional de patrimonio cultural y turismo de CONACULTA. (2010). El ABC del Patrimonio cultural y turismo, México.

Delgadillo Polanco, Manuel. (2009). Patrimonio urbano y turístico cultural en la Ciudad de México. In: Revista Andamios, volumen 6, México.

Díaz Huitrón, Salvador. Los “pueblos mágicos” fomentan el desarrollo regional. In: Revista Conciencia, Edición 11, México.

Díaz, Luis Fernando. (2001). La metaevaluación y su método, Revista de Ciencias Sociales 92-93, México.

Florescano, Enrique. (1993). El patrimonio cultural y la política de cultura, In: Florescano, Enrique (Comp.). El patrimonio cultural en México. México: FCE.

Forero Lloreda, Eduardo. (2009). Complejidad de la arqueología y el turismo cultural, In: Forero Lloreda, Eduardo (comp.). Arqueología y turismo cultural: territorios, sostenibilidad y patrimonio. Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

Fundación Miguel Alemán Valdés A.C., Turismo, consultado en línea en: <http://www.miguelaleman.org/programas/turismo>

García Canclini, Néstor. (1997). El malestar en los estudios culturales. In: Revista Fractal no. 6, año 2, volumen II, México.

García Cuetos, Pilar. (2011). El patrimonio cultural. Conceptos básicos. España: Prensas Universitarias de Zaragoza.

González Espinoza, Carolina. (2009). El turismo, factor de aprovechamiento y conservación del patrimonio cultural de la humanidad, México.

Goodnow, Frank. (1999). Política y administración. In: Shafritz, Jay. Clásicos de la administración pública. México: FCE.

Hanai, Federico. (2009). Sistemas de Indicadores de sustentabilidade: uma aplicação ao contexto de desenvolvimento do turismo na região de Bueno Brandão, estado de Minas Gerais, Brasil (Sistemas de indicadores de sustentabilidad: una aplicación en el contexto del desarrollo del turismo en la región de Bueno Brandao, estado de Minas Gerais, Brasil). Escuela de Ingeniería de São Carlos (EESC) – Brasil: Universidad de São Paulo (USP).

- Harlem Brundtland, Gro. (1987). Nuestro futuro común, Alemania.
- Hernández-Vela Salgado, Edmundo. (2002). Diccionario de política internacional, Tomo I, México: Porrúa.
- Hauriou, Andre, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ariel, México, 1980.
- Hunziker, Walter y Krapf, Kurt. (1942). Fundamentos de la teoría general del turismo, Alemania.
- Hurtado Martín, Santiago. (2006). Justicia, Políticas Públicas y Bienestar Social. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hurtado, Javier. (2001). El sistema presidencial mexicano: evolución y perspectivas. México: FCE.
- INEGI-SECTUR. Cuenta Satélite del Turismo de México 1998-2003.
- Jiménez Martínez, Alfonso. (1992). Turismo: Estructura y Desarrollo. México: Editorial McGraw-Hill.
- Jiménez Martínez, Alfonso. (2007). Una aproximación sistémica al turismo: implicaciones para la multi y la transdisciplinariedad. México: Universidad del Caribe.
- Kauffer, Edith. Las políticas públicas: algunos apuntes generales (En línea), disponible en: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf>
- Klein-Vielhauer, Sigrid. (2009). Framework model to assess leisure and tourism sustainability (Modelo marco para evaluar el ocio y turismo sustentable). In Journal of Cleaner Production 4(17), Alemania.
- Laswell, Harold (1951). La orientación hacia las políticas. In: Aguilar, Luis (comp.), El estudio de las políticas públicas. México: FCE.
- Maass Moreno, Margarita. (2006). Gestión cultural, comunicación y desarrollo. México: Conaculta.
- Matamala, Juan Carlos. (2006). Indicadores de gestión del patrimonio y su impacto en la economía local: los itinerarios culturales. España.
- Malinowski, Bronislaw. (1985). Magia, ciencia y religión, España: Editorial Ariel.
- Macario de Oliveira, Verónica. (2013). Indicadores de sustentabilidad para la actividad turística. Brasil: Universidad Federal de Campina Grande.
- McDonald Escobedo, Eugenio. (1981). Turismo: una recapitulación. México: Editorial Bonodi.
- Mariscal Orozco, José Luis. (2007). Políticas culturales. Una revisión desde la gestión cultural. México: UEDGVIRTUAL.

Martínez, Pol, Países más visitados del mundo: Ranking de la OMT, En línea: <http://www.mundo-nomada.com/articulos/los-paises-mas-turisticos-ranking-de-la-omt>

Mercado, Horacio, El turismo como fuente de desarrollo del estado de Michoacán, In: TURyDES revista de investigación en turismo y desarrollo local. Texto completo. Edición electrónica gratuita, en: <http://www.eumed.net/rev/turydes/05/index.htm>

Neil Leiper. (1979). The Framework of Tourism: Towards a Definition of Tourism, Tourist and the Tourism Industry (El Marco del Turismo: Hacia una Definición de Turismo, Turista e Industria del Turismo). Annals of Tourism Research, 1979, Vol. 6, Number 4, pp. 309-407; John Hunt and Donlyne Layne (1991). Evolution of Travel and Tourism Terminology and Definitions (Evolución de la Terminología y Definiciones de Viajes y Turismo), Journal of Travel Research, 1991, Vol. 29, Number 4.

Nivón Bolán, Eduardo. (2006). Políticas culturales en México: 2006-2020. Hacia un plan estratégico de desarrollo cultural, México: Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa.

Organización Mundial del Turismo. (2012). Panorama OMT del turismo internacional, Edición 2012. España.

Organización Mundial de Turismo. (1991). Conferencia Internacional de Estadísticas de Turismo y Viajes, Ottawa, Canadá.

Organización Mundial del Turismo. (2015). Barómetro OMT del Turismo Mundial 2015, España.

Pallares, Francesc. (1986). Las políticas públicas: El sistema político en acción, In Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Número 62.

Parsons, Wayne. (2007). Políticas públicas. México: FLACSO.

Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación 30 de mayo de 2001.

Pineda Pablos, Nicolás. (2007). El concepto de política pública: alcances y limitaciones. Seminario de Políticas Públicas.

Popova, Nadia. Ecotourism impacts/success indicators baseline data 2002: Kalofer pilot region of Central Balkan National Park, Biodiversity Conservation & Economic Growth Project, Sofia (Impactos del ecoturismo/ base de datos de indicadores de éxito 2002: Kalofer, región piloto del Parque Nacional de los Balcanes Centrales, Proyecto de Conservación de la Biodiversidad y Crecimiento Económico, Sofía).

Quesada Castro, Renato. (2010). Elementos de turismo teoría, clasificación y actividad, Costa Rica: Editorial Universidad Nacional a Distancia.

Querol, María Ángeles. (2010) Manual de gestión del patrimonio cultural. España: Ediciones Akal.

Querol, María Ángeles. (2003). Patrimonio cultural y patrimonio natural, In: Moure Romanillo, Alfonso. Patrimonio cultural y patrimonio natural. España: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria.

Quintero Pérez, Luis Flavio. (2010). El programa pueblos mágicos como herramienta de desarrollo social desde la perspectiva del desarrollo sustentable; caso Tepoztlán, Morelos, México: IPN.

Revista ContraCorriente, En las comunidades denominadas “Pueblos Mágicos” los vendedores ambulantes complican la asignación de recursos técnicos y financieros, (En línea), disponible en http://www.educacioncontracorriente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=26673:en-las-comunidades-denominadas-qpueblos-magicosq-los-vendedores-ambulantes-complican-la-designacion-de-recursos-tecnicos-y-financieros&catid=23:interculturalidad&Itemid=29.

Ribeiro, H. & Stigliano, B. V. Desenvolvimento turístico e sustentabilidade ambiental (Desarrollo turístico y sustentabilidad ambiental). In: Phillipi Jr, A. & Ruschmann, D. V. de M. (Ed.) Gestão ambiental e sustentabilidade no turismo (Gestión ambiental y sustentabilidad en el turismo).

Rodríguez Villalobos, Ismael. (2008). Tipologías y antecedentes de la actividad turística: turismo tradicional y turismo alternativo. México: UABCS.

Rojo Quintero, Servando, Patrimonio y turismo: el caso del Programa Pueblos Mágicos, In: Revista de arquitectura, urbanismo y ciencias sociales, Colegio de Sonora, Volumen 1, Número 3.

Saarien, Jarkko. (2006). Traditions of sustainability in tourism studies (Tradiciones de sustentabilidad en estudios del turismo). Finlandia: Universidad de Oulu.

Sánchez Agesta, Luis. (1960) Principios de Teoría Política, España: Editorial Nacional.

SECTUR-CESTUR. (2002). Estudio Estratégico de Viabilidad de Turismo Cultural, México.

SECTUR. (2001). Programa Nacional de Turismo 2002-2006, Diario Oficial de la Federación.

SECTUR. (2002). Estudio estratégico de viabilidad para el segmento de turismo cultural en México, México: Secretaría de Turismo.

SECTUR. (2008). Dictamen Técnico de la Evaluación de Indicadores del Programa Pueblos Mágicos, México: Secretaría de Turismo.

SECTUR. (2008). Manual de Indicadores del Programa Pueblos Mágicos, México: Secretaría de Turismo.

SECTUR. (2005). El turismo cultural en México, Resumen Ejecutivo del Estudio Estratégico de Viabilidad del Turismo en México, México: Secretaría de Turismo.

SECTUR. 2002) Estudio Estratégico de Viabilidad para el Segmento de Turismo Cultural en México, México: Secretaría de Turismo.

SECTUR. (2007). Agenda 21 para el turismo mexicano, México: Secretaría de Turismo.

SECTUR. (2012). Programa de turismo sustentable, México: Secretaría de Turismo.

SECTUR. (2001). Programa Pueblos Mágicos (En línea), disponible en [http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect Pueblos Magicos](http://www.sectur.gob.mx/wb2/sectur/sect_Pueblos_Magicos)

SECTUR. Reglas de Operación del Programa Pueblos Mágicos (En línea), disponible en [http://www.sectur.gob.mx/work/models/sectur/Resource/99fbd793-a344-4b98-9633-78607f33cb8f/Reglas de operacion.pdf](http://www.sectur.gob.mx/work/models/sectur/Resource/99fbd793-a344-4b98-9633-78607f33cb8f/Reglas_de_operacion.pdf)

SECTUR. Turismo Cultural (En línea), disponible en: [http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/sect Turismo Cultural y de Salud](http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/sect_Turismo_Cultural_y_de_Salud).

SECTUR. (2014). Manual de Organización General de la Secretaría De Turismo, México: Secretaría de Turismo.

Serrano Barquín, Héctor. (2013). Turismo cultural, transiciones en términos de género y su prospectiva. México: UAEM.

Tamayo Saez, Manuel. (1997). El análisis de políticas públicas. In Baños, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.). La nueva administración pública. España: Editorial Alianza.

Torre Padilla, Oscar de la. (1980). Turismo, fenómeno social, México: Fondo de Cultura Económica.

UNESCO. (2006). Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. Francia.

UNESCO, ¿Qué es el patrimonio cultural inmaterial? In: <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=es&pg=00002>

Valverde Valverde, María del Carmen. (2013). La magia de los Pueblos ¿Atributo o designación? México: El Colegio de Sonora.

Valdez Muñoz, Raúl. (2002). Turismo Cultural: la experiencia mexicana, In: García Marchante, Joaquín (comp.). La función social del patrimonio histórico: El turismo cultural. España: Ediciones de la Universidad de Castilla.

Viga de Alba, María Dolores. (2002). Diseño curricular y sustentabilidad. Nuevas alternativas para el área turística. México.

Weber, Max. (2005) El político y el científico. México: Editorial Colofón.

White, Leonard. (1999). Introducción al estudio de la administración pública, In: Shafritz, Jay. Clásicos de la administración pública. México: FCE.

Wilson, Woodrow. (1999). El estudio de la administración, In: Shafritz, Jay, Clásicos de la administración pública. México: FCE.

World Heritage Convention. (1997). But the Convention is widely supported (Pero la Convención tiene un amplio apoyo). In: UNESCO Sources, Francia.

Zamudio, Teodora. Derecho de los pueblos Indígenas (En línea), disponible en: <http://www.indigenas.bioetica.org/nota8.htm>