



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DEL TURISMO CULTURAL.
ANÁLISIS AL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS EN TRES
DESTINOS TURÍSTICOS: CUETZALAN DEL PROGRESO, TEPOZTLÁN Y
TEPOTZOTLÁN.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A:

MARLENE MARTÍNEZ SANTIAGO

**DIRECTORA DE TESIS: DRA. RINA MARISSA AGUILERA
HINTELHOLHER**



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F.

NOVIEMBRE DE 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por permitirme formarme en sus aulas. Por permitirme soñar y, sobre todo, alcanzar mis metas, con la constancia, el esfuerzo y el empeño que requiere esta Universidad.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, mi alma mater, cuyas aulas forman científicos sociales comprometidos por las diversas problemáticas sociales de nuestro país: lleno de oportunidades y riquezas, pero también de retos, desigualdades y desafíos por mejorar.

En especial, a la Doctora Rina Aguilera Hintelholher por la dirección de esta tesis. Agradezco infinitamente su apoyo, asesoría, sus observaciones oportunas, su tiempo y sus palabras de impulso. Mi gratitud.

Al doctor Maximiliano García Guzmán; los profesores Vicente Godínez Valencia, Miguel Ángel Márquez Zarate y Arturo Hernández Magallón, su apoyo ha sido fundamental para concluir esta tesis; pues sus orientaciones, comentarios y sugerencias me ayudaron para mejorarla.

DEDICATORIAS

A mis padres, las palabras se quedan cortas para expresar mi infinito agradecimiento, admiración y amor por ustedes. No hubiera conseguido este logro sin su apoyo constante, su impulso, su esfuerzo y sus sacrificios. Papá, mamá: los amo.

A mis hermanos Armando, Verónica y Edith, porque me han permitido aprender de sus experiencias; cada uno ha sido una guía para mí; gracias por brindarme su apoyo en todo momento. Los admiro y amo.

A toda mi familia: Andrea, Daniela, Ángel, Fernando; Benito, Gilberto, gracias por ser parte de esta familia. Gracias por su cariño, afecto y todos los momentos de alegría.

A mis amigos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales con quienes compartí momentos inolvidables, sobre todo, a Diana Rebolledo y a Liliana Carvajal; aún sonrío cuando evoco las aventuras y alegrías vividas. ¡Gracias por su amistad!

En especial, a Pedro Santiago y Daniel Ramírez. Mil gracias por los consejos, la orientación y los comentarios oportunos, pero más, por su amistad desde la facultad.

Para aquellos que me dieron el último impulso para terminar este proyecto: Monica Morales, Erika Ileana, Jessica Castañeda, Leticia Reyes y Yolanda Tolentino.

Y para aquellos cuyos caminos siguieron su propio rumbo, pero aún están presentes en las fisuras de la memoria y el cariño insustituible.

Y por los que han llegado en el momento oportuno: Eduardo Nolasco, Liliana y Selene, Ojala que vengan más tiempos por compartir.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1	
Las políticas públicas en la acción de gobierno	7
1.1. El estudio de las políticas públicas, orígenes y principales enfoques	8
1.1.1. Las teorías centradas en el Estado	13
1.1.2. Las teorías centradas en la sociedad	14
1.1.3. Las teorías mixtas	14
1.2. Las políticas públicas, aclaraciones conceptuales	17
1.3. Las etapas de las políticas públicas:	24
1.3.1. Construcción de la agenda pública	25
1.3.2. Diseño	28
1.3.3. Implementación	30
1.3.4. Evaluación	34
1.4. Gobernar desde las políticas públicas	37
CAPITULO 2	
Las implicaciones del turismo cultural en la vida moderna y su impulso	43
2.1. Antecedentes del turismo en el contexto mundial	43
2.2. Estructura de la actividad turística	49
2.2.1. Elementos del turismo	54
2.2.2. Clasificación del turismo	56
2.3. El turismo cultural, su desarrollo y fundamentos	59
2.4. El turismo cultural como alternativa de desarrollo local	68
2.5. Las políticas públicas en materia de turismo cultural en México	72
CAPITULO 3	
Desarrollo institucional del turismo cultural en México en el contexto de los Pueblos Mágicos	79
3.1. La planeación nacional del turismo cultural en el nuevo milenio	80
3.1.1. El turismo en los planes nacionales de desarrollo	82
3.1.2. Los programas sectoriales de turismo.	89
3.2 Estructura administrativa	93

3.2.1. Ámbito Federal: Secretaría de Turismo	95
3.2.2. Ámbito Estatal y Municipal	101
3.3. El Programa Pueblos Mágicos	104
3.3.1. Antecedentes	105
3.3.2. Objetivos	106
3.3.3. Diseño y operatividad 2001-2014	108
3.3.4. Nuevos lineamientos de incorporación y permanencia 2014-a la fecha	113

CAPITULO 4

El programa Pueblos Mágicos en tres destinos turísticos: Cuetzalan del Progreso, Tepoztlán y Tepetzotlán.	121
4.1 Descripción de los destinos seleccionados.	121
4.1.1 Cuetzalan, Puebla	122
4.1.2 Tepoztlán, Morelos	129
4.1.3 Tepetzotlán, Estado de México	135
4.2 Indicadores sociales y económicos	141
4.2.1. Indicadores sociales	141
i. Indicadores de rezago social: educación, salud y servicios básicos	142
4.2.2. Desarrollo económico	146
i. Presupuesto del Programa Pueblos Mágicos	159

CONCLUSIONES	165
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	171
---------------------	-----

ANEXOS	181
---------------	-----

INTRODUCCIÓN

A partir de las últimas dos décadas, el turismo cultural se ha convertido en una actividad estratégica para varias economías a nivel mundial, sobre todo, para los países menos desarrollados. Este tipo de turismo implica la proyección de lugares que destacan por su patrimonio cultural e impacto en el imaginario colectivo, por lo cual, precisa de recursos históricos, artísticos, tradiciones, naturales y en general, de todos aquellos elementos que conforman la identidad de una población; constituyéndose en una oportunidad para incentivar el desarrollo de localidades con un rico acervo de bienes culturales tangibles e intangibles que coadyuven a estructurar una oferta turística diversificada y complementarían al turismo tradicional.

Sin embargo, es fundamental que estos elementos se aprovechen de manera racional, sustentable e integral, incentivando un desarrollo con visión a largo plazo y equitativo que contribuya al bienestar de la población, ya que el turismo cultural genera también efectos negativos, tales como el deterioro ambiental; la invasión de ecosistemas; la producción de grandes cantidades de desechos; empleos mal remunerados; desplazamiento de la población local hacia las periferias; incremento de los precios del uso de suelo; apropiación de comerciantes y empresarios de los lugares céntricos; así como la mercantilización del patrimonio cultural.

Por ello, toda actividad turística debe contener una planificación, que permita aprovechar de manera eficiente los recursos financieros, humanos y materiales destinados a cumplir las metas y objetivos planteados, teniendo como eje central, elevar la calidad de vida. En este ámbito la administración pública juega un papel primordial, ya que a través del diseño e implementación de políticas y la dotación de servicios públicos, el gobierno puede incentivar o desincentivar el desarrollo de determinado lugar. Además, la participación del Estado es necesaria para regular las acciones de los particulares y evitar afectaciones a los bienes y servicios naturales, así como del patrimonio cultural tangible e intangible.

En lo que refiere al turismo en México, cabe mencionar que las políticas turísticas nacionales a partir del presente siglo, se han ajustado a los requerimientos del contexto global para incorporar a la cultura como un factor potencial que permita atraer un mayor número de turistas, impulsando diferentes programas bajo esta vertiente. En concreto, a partir del sexenio 2001-2006, el gobierno mexicano implementó una serie de programas regionales con tal carácter, estos programas eran: *En el Corazón de México*; *Mundo Maya*; *Ruta de los Dioses*; *Tesoros Coloniales de México* y el *Programa Pueblos Mágicos*. No obstante, en el sexenio actual 2013-2018 varios de los programas desaparecieron, quedando en funcionamiento solo el *Programa Pueblos Mágicos* y el de *Mundo Maya*, esto afecta la continuidad de las acciones emprendidas por el gobierno mexicano para promover el turismo cultural y, por ende, no permite consolidar estrategias a largo plazo.

En este contexto, se observa la falta de afianzamiento de una política turística cultural a nivel nacional que coadyuve a la planeación integral de este tipo de turismo, ya que en los Planes Nacionales de Desarrollo de los últimos tres sexenios (2001-2006; 2007-2012 y 2013-2018), el turismo y la cultura se encuentran desvinculados en cuanto a los objetivos planteados por ambos sectores, llegando a ser incluso, contradictorios.¹ Así mismo, también se aprecia una falta de coordinación entre los niveles de gobierno, razón por la cual, es necesario reforzar la colaboración interinstitucional e intergubernamental. Pese a ello, las experiencias presentadas constituyen avances significativos hacia la construcción de una política en materia de turismo cultural.

Entre los principales retos que el gobierno mexicano debe asumir se encuentra la formulación e implementación de políticas públicas que contribuyan a generar tanto capital productivo, esto mediante el apoyo a proyectos productivos entre las comunidades, así como reforzar el capital humano, institucional y cultural, sin los cuales, se correría el riesgo de agotar, paradójicamente, la base fundamental del turismo cultural, desaprovechando recursos y poniendo en tela de juicio la acción de gobierno.

El *Programa Pueblos Mágicos*, creado en el año 2001 y orientado a estructurar una oferta turística diversificada, basada en atributos históricos y culturales de localidades pequeñas, ha sido una de las experiencias más enriquecedoras al respecto; la continuidad e impacto que ha tenido ha permitido considerarlo como uno de los proyectos más exitosos en materia de turismo cultural en México, incluso, algunos países latinoamericanos, como Chile y Argentina, han solicitado al gobierno mexicano recibir capacitación para desarrollar e implementar programas similares en sus respectivos países.²

El programa está a cargo de la Secretaría de Turismo, contando con el apoyo de diversas instancias gubernamentales, así como de los gobiernos estatales y municipales, y es de destacar, que en el diseño de esta política pública el involucramiento de la sociedad se considera como un elemento central para su éxito, al menos así lo refieren las reglas de operación iniciales.³

¹ Por ejemplo, el sector cultural se enfoca básicamente a la difusión, cuidado y conservación del patrimonio cultural tangible e intangible, mientras que, para el sector turístico, su prioridad es la generación de beneficios económicos desde el aprovechamiento de esos bienes, asignándoles en muchas ocasiones un valor comercial, sin contemplar el cuidado y conservación de los mismos. Esta particularidad resta eficiencia, eficacia y efectividad a las políticas públicas implementadas y también, el desaprovechamiento de recursos públicos, sin que se tenga un beneficio social.

² SECTUR. *Evaluación de Diseño del Programa U002 Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios*. México, 2015. www.sectur.gob.mx/gobmx/wp.../INFORME_FINAL_U002_-VF-.pdf. Recuperado el 05 de abril de 2016.

³ Aunque el Programa menciona la participación social como elemento central para el desarrollo y éxito del mismo, siendo uno de los requisitos que la sociedad en su conjunto, o a través de alguna representación civil solicitar su incorporación al programa, obrando en el expediente respectivo, algunos autores consideran que esta participación es limitada y sólo se restringe a un nivel de información o consulta en la etapa de construcción de la agenda y el análisis de alternativas, sin incidir en un nivel de decisión, delegación y control en las fases de implementación y evaluación de las que consta toda política pública. Véase SECTUR. *Pueblos Mágicos Reglas de Operación (s/f)*. Disponible en: http://www.elfuertepueblomagico.com/turismo/reglas_operacionpueblomagico.pdf. Recuperado el 05 de abril de 2016 y Lara Caballero, Manuel. "El presupuesto participativo como herramienta de inclusión. El Programa Pueblos Mágicos", en Hernández Mar, Raúl (coord.). *Pueblos Mágicos: Discursos y realidades. Una mirada desde las políticas públicas y la gobernanza*. UAM-Unidad Lerma. Juan Pablos Editor, México, 2015.

Uno de sus seis objetivos de este programa es: *“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.”*⁴ De tal modo, que debe contribuir a un crecimiento económico, con equidad social y cuidado al medio ambiente, en tanto que estos tres ámbitos constituyen los pilares esenciales del desarrollo sustentable, por lo cual, sus líneas de acción deben orientarse a mejorar la calidad de vida de la población de las localidades beneficiadas y también cuidar los recursos naturales y culturales con los que cuentan. A su vez, como el mismo objetivo lo refiere, debe contribuir al fortalecimiento de los gobiernos municipales en la gestión del turismo, reforzando los recursos humanos, administrativos y sus ingresos.

Es importante mencionar que, de los seis objetivos planteados cuatro de ellos hacen mayor énfasis en generar servicios turísticos dejando a un lado el cuidado de la cultura, la identidad y los recursos naturales, así como el impulso a la productividad de las comunidades; las acciones y proyectos se orientan principalmente a la generación de infraestructura y mejoramiento de servicios públicos e imagen urbana.

Otro de sus objetivos del programa es: *“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.”*⁵ Lo cual indica que la derrama económica generada por el turismo en esas localidades beneficie a gran parte de la población que habita en los Pueblos Mágicos y no se concentre en determinados sectores, pero además, que esas actividades sean económicamente rentables, con ingresos constantes y redituables; además debe desarrollarse una vocación turística.

En este marco de referencia, se destaca que el Programa Pueblos Mágicos pretende aprovechar las diferentes expresiones de la cultura local para crear servicios turísticos diversificados y atraer visitantes hacia esos destinos turísticos, con el fin de generar una derrama económica que ayuden a reactivar la productividad local. No obstante, el cuidado del patrimonio cultural y la conservación de la identidad de la población local son aspectos poco considerados durante la implementación de esta política pública en acciones concretas que complementen su desarrollo.

Es vital apostar en otros ámbitos que converjan hacia el logro de un desarrollo local, tales como coadyuvar al fortalecimiento de los gobiernos locales, a la modernización de sus administraciones públicas, a la rendición de cuentas y transparencia de los recursos ejercidos y las acciones emprendidas, además, es vital, apoyar proyectos productivos para la población indígena y rural, ya que, en la mayoría de los casos, representan un alto porcentaje de la población total de dichas localidades.

De acuerdo al panorama anterior, cabe formular las siguientes interrogantes que guían la presente investigación:

⁴ SECTUR. Pueblos Mágicos Reglas de Operación (s/f).

⁵ *Ídem.*

- ¿Existe una planeación nacional en materia de turismo cultural en México que permita implementar políticas públicas integrales, eficientes y efectivas?
- ¿Cómo contribuye el turismo cultural al desarrollo local?
- ¿El Programa Pueblos Mágicos contempla las vertientes de cultura y turismo de manera armónica dentro de sus objetivos? Asimismo,
- ¿Dicho programa ha contribuido a un desarrollo local en los municipios seleccionados?
- Finalmente, ¿La administración pública ha generado los mecanismos que incentiven el turismo cultural en los Pueblos Mágicos, y por ende, ha contribuido al desarrollo de las localidades en un marco de gobernanza?

Por lo que refiere al **objetivo general**, la presente investigación se enfoca valorar los resultados obtenidos con la implementación del programa Pueblos Mágicos en tres destinos turísticos; Tepoztlán ubicado en el estado Morelos, Cuetzalan del Progreso situado en Puebla y Tepozotlán perteneciente al Estado de México, cuya designación se dio en el año 2001 en el primer caso y en 2002 para los dos últimos destinos.

La elección de estas localidades está en primer lugar determinado por la proximidad en el año de su designación, lo cual genera un parámetro similar en cuánto al tiempo y la constancia de las acciones desplegadas en la implementación de esta política y el presupuesto asignado a cada uno de los destinos, para valorar el alcance en la contribución de los dos objetivos del programa señalados anteriormente, y que refieren a que el *turismo se constituya en una herramienta de desarrollo sustentable* y que las *comunidades mejoren su calidad de vida*.

Por ello, a casi quince años de su ejecución, se considera pertinente conocer el desempeño de esta política pública y el impacto del turismo cultural en el desarrollo local, así como sus aciertos y áreas de oportunidad, en las localidades seleccionadas.

En cuanto a los **objetivos particulares**, se establecen los siguientes:

- Señalar la importancia de las políticas públicas como marcos para el análisis del turismo cultural, describiendo el origen y desarrollo de estas herramientas para advertir su trascendencia en la acción pública bajo un esquema de gobernanza, donde la colaboración de los diversos actores contribuya a fomentar el turismo desde una oferta complementaria basada en la cultura.
- Mencionar los antecedentes y características del turismo cultural, con el propósito de aludir los diversos aspectos que engloba este fenómeno a fin de evidenciar su impacto en el desarrollo de las localidades.

- Presentar el marco institucional en el que encuentra sustento el Programa Pueblos Mágicos desde la planeación nacional, con la intención de mostrar cómo el gobierno mexicano ha ido definiendo su política en materia de turismo cultural.

Para la elaboración del trabajo se parte de la siguiente **hipótesis**: para que el turismo cultural contribuya a un desarrollo de las localidades beneficiadas por el programa Pueblos Mágicos, debe existir una planeación integral de esta actividad en la acción de gobierno, estableciendo mecanismos de coordinación y cooperación entre los sectores turístico y cultural en los tres niveles de gobierno, así como la corresponsabilidad con la sociedad; esto permitirá generar un crecimiento económico y reforzar al mismo tiempo la identidad y el cuidado de los recursos naturales y culturales de las comunidades seleccionadas.

Para ello, es necesario incluir elementos de políticas públicas con el objetivo de mejorar la eficiencia en su desempeño; el involucramiento de la sociedad debe rebasar el nivel de consulta en la etapa de construcción de la agenda para permear todas las fases de una política pública en los niveles de delegación y control durante su diseño, implementación y evaluación. Al volver coparticipes a las comunidades en la gestión pública, existen mayores oportunidades de que su identidad y sus bienes culturales sean aprovechados de manera racional, sustentable y equitativa, contribuyendo a un desarrollo local y elevando la calidad de vida de sus habitantes.

Desde el aspecto formal, medible en el marco normativo del programa, existen los mecanismos para una corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad en la hechura de esta política pública, que permita transitar hacia una gestión pública incluyente y participativa bajo un marco de gobernanza, con el fin de fomentar el turismo cultural desde el ámbito local, pues una de sus premisas fundamentales es el involucramiento de la sociedad para su desarrollo. De ahí la importancia de conocer su ejercicio y sus resultados, para estar en condiciones de valorar el desempeño gubernamental mediante el estudio de las políticas en materia de turismo cultural.

Los resultados obtenidos en la presente investigación permitirán identificar las debilidades y fortalezas del programa en los tres Pueblos Mágicos seleccionados y proponer medidas correctivas en caso de ser necesario. Examinar el programa desde un enfoque de políticas públicas permite, además, ver la acción de gobierno como una práctica continua y sistémica, posible de ser corregida continuamente, así como analizar la incidencia del turismo cultural en el desarrollo local de los lugares de estudio.

De esta forma, si bien en cierto que la cultura puede ser hoy en día uno de los factores primordiales para la creación de nuevos servicios turísticos, en tanto que se ha incrementado su demanda, se debe de tener el cuidado de diseñar e implementar programas que busquen además de la competitividad de los destinos, el respeto a las tradiciones, la cultura y los modos de vida de la población local, así como el cuidado a su medio ambiente e incidir en la productividad de la población rural e indígena.

El desarrollo del trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primer capítulo se aborda la importancia de las políticas públicas en la acción del gobierno; se describen los orígenes, elementos y etapas de estas herramientas, así como las implicaciones de un gobierno basado en políticas públicas, con el fin de conocer los instrumentos con los que cuenta el gobierno para emprender acciones eficientes y efectivas que ayuden a fomentar nuevas actividades turísticas, como es el caso del turismo cultural, bajo un contexto democrático.

En el segundo apartado, se analiza el desarrollo del turismo mundial y su diversificación en las últimas dos décadas; se señala la importancia creciente del turismo alternativo en el contexto mundial y en específico, del turismo cultural, considerado parte de ese tipo de turismo. Se analiza las ventajas del turismo cultural como motor para un desarrollo local de lugares que cuentan con una gran riqueza cultural. En el mismo capítulo, se describen los elementos del turismo cultural, el perfil de turista cultural, así como las primeras acciones que ha emprendido el gobierno mexicano en la materia.

En el tercer capítulo se analiza el desarrollo institucional del turismo cultural, en el cual encuentra sustento el Programa Pueblos Mágicos. Se ubican los objetivos, estrategias y líneas de acción referentes al turismo cultural en el Plan Nacional de Desarrollo de 2001-2006 que sienta las bases del programa; también se analiza el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, con el fin de conocer las acciones emprendidas para la continuidad y seguimiento del programa y en general, sobre la consistencia de una política nacional de turismo cultural; finalmente se estudia la actual administración 2013-2018, período en el cual se dan importantes cambios con la publicación de nuevas reglas de operación que actualmente rige el programa y su modificación en la estructura programática.

Además, en el mismo capítulo se ubican las principales dependencias a nivel federal y local encargadas de esta actividad y finalmente, se describe el Programa Pueblos Mágicos, ubicando sus antecedentes, objetivos, diseño y operatividad del mismo.

En el último capítulo se realiza un análisis de la eficiencia del Programa en tres municipios ubicados en diferentes entidades federativas del país; Cuetzalan del Progreso ubicado en el estado de Puebla, Tepoztlán localizado en Morelos y Tepotzotlán, municipio perteneciente al Estado de México. Para ello, en un primer momento se describen los aspectos principales de cada una de las localidades y posteriormente, se utilizan indicadores sociales y de desarrollo económico para el impacto de esta política pública.

CAPITULO 1

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ACCIÓN DE GOBIERNO

En el presente capítulo se aborda el enfoque de las políticas públicas; estas herramientas constituyen un campo de estudio adecuado para comprender el turismo cultural mediante el análisis de la acción del gobierno en la materia. La administración pública como campo de actuación, tiene entre sus tareas el coordinar y promover las políticas turísticas, por lo cual, dispone de un sector encargado para tal fin, que diseña y orienta las políticas sobre turismo, de ahí la importancia del presente capítulo.

Por esa razón, se describe la acción de gobierno desde el ámbito de las políticas públicas; se detallan sus orígenes, los principales enfoques y etapas, así como la importancia de gobernar desde las políticas públicas. Las políticas públicas son cursos de acción de los gobiernos, pueden entenderse desde un simple programa gubernamental hasta una serie de programas multi sectoriales con un fin común. Las políticas públicas son lo que el gobierno hace en función del bien público, ya sea para solucionar problemas públicos, o por criterios técnicos normativos determinados por el gobierno, pero siempre desde un marco de pluralidad, consenso y apertura.

Es importante mencionar, como se advertirá en el desarrollo de este capítulo, que existen diferentes corrientes que abordan el estudio de las políticas públicas y su relación con el Estado, la presente investigación considera más adecuadas las posturas de la corriente de la *teoría mixta*; en la cual, los actores públicos y sociales cobran igual relevancia en la acción de gobierno, pues en la actualidad existe una sociedad más activa y participativa dispuesta a involucrarse en los procesos de gobierno, pero también, se reconoce que el Estado tiene una trascendencia en la vida de las sociedades contemporáneas, aunque es necesario replantearse en qué grado y de qué forma debe hacerlo

Analizar el *Programa Pueblos Mágicos* en tres localidades desde el enfoque de políticas públicas, permite examinar el funcionamiento del programa en las diversas fases de una política y conocer los elementos que conforman su diseño, así como las problemáticas existentes, derivadas de su formulación e implementación. Al constituir un marco adecuado para analizar los resultados obtenidos del programa en las localidades seleccionadas con relación a los objetivos planteados, se identifica la contribución de la administración pública como disciplina, al desarrollo local mediante la instrumentación de acciones en materia de turismo cultural.

Toda vez que el turismo cultural implica la proyección de lugares que destacan por su patrimonio cultural tangible e intangible, las acciones emprendidas por el gobierno en la materia deben involucrar a los diversos actores de los destinos turísticos, impactar en su calidad de vida y conservar esos bienes; las políticas públicas permiten estos supuestos bajo los principios de participación, racionalidad y relación eficiencia-eficacia.

1. 1. El estudio de las políticas públicas: orígenes y principales enfoques.

A pesar de que la figura del Estado⁶ ha sido un tema recurrente por diversas disciplinas y autores, el estudio de la acción del Estado en la sociedad, objeto primordial del campo de análisis de las políticas públicas, es de data reciente; a partir de la segunda mitad del siglo XX empiezan a surgir trabajos interesados en conocer las acciones de gobierno en el seno de la sociedad, alcanzando rápidamente un gran auge a nivel mundial y generando una vasta literatura.

Este nuevo campo de estudio surgió en los Estados Unidos a finales de los años cincuenta, con las publicaciones de diversos autores, entre las que destacan la obra de Harold D. Lasswell con su programa de investigación publicado en 1951, *“El conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política”*⁷ el cual, de acuerdo con Aguilar Villanueva, buscaba *“articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno”*,⁸ pretendiendo ser así, una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y dotar de mayores elementos científicos a las autoridades públicas para el proceso de la toma de decisiones.

En la década de los sesenta del siglo pasado, este movimiento disciplinario se extendió a Europa, sumándose en un primer momento los países escandinavos y Gran Bretaña; posteriormente, Alemania en los setentas y el resto de los países europeos, en los años ochenta.⁹ Aunque se destacan obras importantes como la de Lucien Sfez con *Critique de la decisión* (1976), la de Mény y Thoenig con *Politiques publiques* (1989), Muller Pierre e Yves Surel con *L'analyse des politiques publiques* (1998), entre muchas otras. Es importante mencionar que la tradición anglosajona ha dominado el panorama de la gestión pública en general, y en particular, el del análisis de las políticas públicas en Europa y en América Latina.

Los países latinoamericanos por su parte, tuvieron un interés tardío en el estudio de la acción pública; hasta los años noventa los investigadores latinoamericanos vuelcan el desarrollo de sus obras a ese campo no explorado hasta entonces, sobre todo a partir de la traducción del libro de los franceses Meny y Thoenig; *“Las políticas públicas”*, en 1992 en España. En México se destacan los trabajos de divulgación de Aguilar Villanueva (1992) quién es considerado el iniciador del enfoque analítico de las políticas públicas en

⁶ “El Estado es sólo una de las formas que ha adoptado la organización política de la sociedad en el transcurso de la historia (la más evolucionada y la más compleja) en la que se ha puesto de manifiesto el poder del gobierno. Si el Estado es un tipo de organización política relativamente reciente [...], la formación de un poder de gobierno se remonta a una fase histórica muy anterior.” Bobbio, Norberto, Incola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI, 12ª ed. Tomo I, pág. 710-711.

⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. “Estudio introductorio”, en *El estudio de las políticas públicas. Antologías de Política Pública*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, pág. 39.

⁸ *Ibidem*, pág. 31.

⁹ Roth Deubel, André-Nöel. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá, 2006, pág. 11.

México y América Latina,¹⁰ así como las obras de Enrique Cabrero Mendoza, con un enfoque de las políticas desde el ámbito local.

Antes de tal fecha, los investigadores de la región estaban más enfocados en la formulación de estudios clásicos de la ciencia administrativa, como lo destaca Andre-Nöel en su obra *“Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación”*¹¹, pasando así, casi treinta años de diferencia desde el surgimiento de esta disciplina en los Estados Unidos y el interés de latinoamericano hacia la misma.

Teniendo en cuenta este contexto, es importante conocer por qué el estudio de las políticas públicas ha cobrado un auge fundamental en la forma de atender los asuntos de gobierno a nivel mundial, basta preguntar ¿en qué medida las políticas públicas son una herramienta más eficaz para darle cumplimiento a los fines públicos propios del Estado? ¿Bajo qué contextos son creadas las políticas públicas y cuáles son los beneficios de gobernar con ellas? ¿Cuáles son los mecanismos de participación social en la formulación de las políticas públicas que hacen que dichos instrumentos sean más plurales y democráticos?

Lo público y lo privado se encuentran en una reformulación de sus límites, a tal grado que no se puede seguir argumentando bajo la premisa de que sí todo lo social es público, todo lo público es estatal. En este sentido, cobra interés el definir cuál es el ámbito de lo gubernamentalmente factible en tanto se determinen los fines públicos a ser cumplidos, los instrumentos y las acciones empleadas. Y es que cabe mencionar que una de las principales preocupaciones a partir de los años ochenta con el redimensionamiento del Estado, encierra de fondo una búsqueda por tratar de reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del Estado.

Allí radica la trascendencia del estudio o análisis de las políticas públicas, pues permite revalorar la nueva relación entre el gobierno y la sociedad. Asimismo, ayuda a conocer el grado de corresponsabilidad existente en los asuntos públicos en un contexto democrático, como se demanda en la actualidad, para una mejor gobernabilidad.

La revaloración de lo público implica reconocer el derecho de diferentes actores sociales que han emergido -sobre todo a partir de las últimas dos décadas del siglo pasado en las sociedades latinoamericanas- en la formulación y consolidación de una democracia más efectiva y de calidad, puesto que no sólo se trata de ampliar los mecanismos institucionales de representación de la sociedad en los sistemas políticos, sino de hacer realmente efectiva y eficaz la participación ciudadana en la forma de gobernar y administrar del Estado, para que de esa manera exista una corresponsabilidad en las acciones, donde se integre a los ciudadanos en la gestión pública; desde la formulación de las políticas, así como en su implementación y evaluación, puesto que ellos deben ser los beneficiarios directos de las acciones gubernamentales.

¹⁰ http://dgapa.unam.mx/html/quienesomos/03_aguilar-.html

¹¹ *Ibidem*, pág. 12.

El Estado construido en América Latina, y en México, edificado sobre la noción de una sociedad homogénea y uniforme -constreñida a ser gobernada por las autoridades públicas mediante políticas homogéneas para sustentar la idea de una supuesta unidad nacional¹²- ignoró la existencia de diversos grupos y actores políticos en la escena pública, los cuales eran tachados de fuerzas centrifugas que amenazaban con disolver los intereses nacionalistas. Así, la figura de Estado se vinculó con la de nación, de tal suerte que el nacionalismo se convirtió en la principal fuente de legitimación política hasta fechas recientes, sin embargo, como bien lo menciona Aguilar Villanueva;

“...pensar que el plan de acción del gobierno, sea el de la nación es algo muy difícil de probar en condiciones de creciente autonomía y pluralidad social. Es su plan para gobernar la nación pero no el plan de acción de la nación. La identidad entre estado y nación, más allá de la soberanía y la cohesión nacional, parece no poder cubrir todos los variados ámbitos de la vida social y de las decisiones individuales.”¹³

Incluso, la figura de nación encierra elementos contradictorios. De acuerdo con Benedict Anderson, en su obra *“Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo”*¹⁴ bien podemos hablar de una *“comunidad imaginada”* para designar a la nación, ya que antes que nada es un constructo social -al igual que el nacionalismo y la nacionalidad- y ésta existe en la configuración de la idea que los habitantes tienen de un lugar y de la relación con sus miembros, siendo un requisito no indispensable el conocer a los miembros de esa comunidad para lograr construir lazos de identidad, citamos al autor:

“La nación es una comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana. Es imaginada porque aun los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión.”¹⁵

Lo anterior puede referir que la naturalización de la idea de nación conlleva una carga ideológica, ya que puede entenderse como un proceso que consiste en imaginar la nación, modelarla, adaptarla, y finalmente transfórmala. En América Latina se puede corroborar este fenómeno con el estudio del surgimiento del Estado-nación a partir de los procesos de independencia del siglo XIX; los cuáles estuvieron marcados por la lucha de los criollos para acceder al poder. Sin embargo, cabe preguntar ¿qué es lo que hace que los miembros de una nación tengan una devoción hacia la nacionalidad? Siguiendo a Benedict Anderson, en la misma obra, la lengua es el elemento fundamental para concebir la idea de nación, ya que es la lengua antes que la sangre, el lazo más próximo de pertenencia entre miembros para que puedan sentirse identificados, puesto que es algo concreto en un espacio limitado¹⁶, es decir, es algo tangible.

¹² “Frecuentemente el nacionalismo, en el sentido restringido de visión unilateral de la historia colectiva o eficacia decisional de un plan global, fue el principio de legitimidad de los gobiernos, quedando en la penumbra la universalidad e imparcialidad del derecho público y privado. Frecuentemente el Estado Nacional se sobrepuso al Estado de Derecho, en lugar de enlazarse con él.” Aguilar Villanueva, Luis F. *Estudio introductorio...* Op. Cit., pág. 25-26.

¹³ *Ibidem*, pág. 27.

¹⁴ Anderson, Benedict. *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Eduardo L. Suárez (tr.). Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

¹⁵ *Ibidem*, pág. 23.

¹⁶ *Ibidem*, pág. 63.

Por ello, es importante desvirtuar lo público de lo nacional, ya que esto conlleva a una *estatización* de la sociedad, en tanto que el Estado justifica de esa manera su intervención en la vida social, donde algunos asuntos públicos no corresponden necesariamente al ámbito de su intervención. Incluso algunos estudiosos de las políticas públicas argumentan, como se verá más adelante, que el Estado es una variable dependiente con respecto a la sociedad y por ende, su papel en la formulación de políticas públicas es secundario, ya que según estos autores, son las relaciones de fuerzas entre diferentes actores, clases, grupos, fracciones, etc., quienes definen los problemas públicos que entrarán a la agenda gubernamental para recibir tratamiento.¹⁷

Independientemente de que estas posturas encierran argumentos cuestionables, debido a la poca importancia que se le atribuye a la capacidad del gobierno y sus diversas instituciones y agentes en la definición de las políticas públicas, es innegable que en la actualidad existe una sociedad más plural, participativa y demandante que busca el reconocimiento de sus derechos dentro del marco del Estado sin intentar afectar o vulnerar su soberanía. La crisis del intervencionismo estatal en los años ochenta, junto con la reestructuración a nivel mundial del sistema económico que derivó en nuevas relaciones sociales y políticas, puso en pauta que las sociedades ya no podían -ni pueden- regirse por gobiernos autoritarios, cerrados y burocráticos, pues la sociedad demanda la apertura de nuevos canales de participación y mayor calidad en los servicios.

Los diversos grupos y actores sociales en la actualidad reclaman el reconocimiento de sus derechos y la necesidad de participar en la vida pública, evidenciando de esta manera la constitución de sociedades heterogéneas, plurales y participativas, antes que homogéneas, uniformes y receptoras. Asimismo, se pone de manifiesto que el gobierno no tiene la capacidad suficiente para abordar toda la vida social y que tampoco es fundamental remitir todos los problemas sociales a los instrumentos estatales para darles solución. Mucho más si se toma en cuenta que el Estado no es esa suerte de “ventanilla” donde entran todas las demandas sociales para que sean atendidas, como lo mencionan los pluralistas.¹⁸

“La decisión de la sociedad tiene tal extensión, diversidad y libertad de iniciativas que desborda los objetivos y los instrumentos que un específico gobierno juzga son los mejores (en términos valorativos y económico-administrativos) para el conjunto nacional. La acción social desborda la planificación gubernamental sin que ello signifique absolutamente desbordar las normas de estado”.¹⁹

Los grupos de interés y las élites también son actores influyentes en la canalización de los problemas públicos a la agenda de gobierno, junto con el surgimiento de nuevos actores sociales que irrumpen en la escena pública con demandas muy particulares y concretas

¹⁷ “Para un primer grupo de teorías el Estado es considerado como una variable *dependiente* de la sociedad. Es fundamentalmente el estado de las relaciones de fuerzas entre, según unos, las diferentes clases, fracciones de clases o naciones, y según otros, entre individuos y grupos que determina la elección de las políticas desarrolladas por la institución estatal.” Roth Deubel, André-Nöel, *Op. Cit.*, pág. 29.

¹⁸ Ver Subirats, Joan. Et.al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel, Barcelona, 2008, pág. 20.

¹⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. Estudio introductorio... *Op. Cit.* pág. 27.

que vienen a redefinir los problemas públicos ya existentes frente a las nuevas problemáticas, complejizando así la realidad. Esta situación obliga a buscar diferentes formas de volver efectivas las premisas de democratización que se extendieron en las dos últimas décadas del siglo pasado. El resurgimiento de la democracia puso en entredicho el excesivo papel e intervención del Estado en la vida pública, ya que evidenció la poca capacidad del gobierno para resolver los problemas públicos, volcándose en complejos entramados burocráticos, autoritarios e ineficientes.

Hasta aquí, hay que aclarar que el estudio o análisis de las políticas públicas constituye aquel campo de conocimiento multidisciplinario que intenta proporcionar elementos científicos de comprensión para la legitimidad, eficiencia y operatividad de las decisiones públicas y en el diseño de las acciones de gobierno, en el que se consideran a los actores involucrados, por lo cual, no son decisiones unilaterales. No es pues, una ciencia unívoca que intenta constreñir las políticas públicas a un determinado campo de saber que explicaría *per se* las causas de todo problema social y el tratamiento a seguir. Al contrario, se trata de poner énfasis en una problemática determinada y de ahí tomar los elementos de diversas disciplinas que ayuden en su comprensión y para el diseño de las acciones que se despliegan para su tratamiento, como bien lo precisa Wildavsky,

“El análisis de políticas públicas es un campo aplicado cuyos contenidos no pueden precisarse a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que serán necesarios utilizar”.²⁰

Siguiendo a Joan Subirats, la metodología basada en la investigación aplicada es la característica fundamental del análisis de las políticas públicas, puesto que encierra de fondo las preguntas de qué hace el Estado y cómo lo hace, desplazándose hacia los “productos” o “outcomes”, siendo pues la actividad concreta del Estado el objetivo fundamental a analizar por los estudiosos de las políticas públicas.²¹ Esto ofrece un panorama más rico, en tanto que ayuda a comprender como actúa el gobierno y como se puede volver más eficiente su intervención.

Ahora bien, se han desarrollado diferentes corrientes que han abordado el estudio de las políticas públicas y su relación con el Estado. A continuación, se enuncia brevemente una de las clasificaciones más utilizadas. De acuerdo con André-Noël- Roth, quien retoma la tesis de Yves Mèny y Jean-Claude Thoenig para describir las corrientes de políticas públicas, existen tres grandes enfoques teóricos utilizados por los estudiosos de este campo que intentan explicar la relación entre el Estado y las políticas públicas, a saber; a) *las teorías centradas en la sociedad*; b) *las teorías centradas en el Estado* y; c) *las teorías mixtas o intermedias*.²²

²⁰ Wildavsky en Subirats, Joan. *Et.al. Op. Cit.* pág. 19.

²¹ *Ibidem*, pág. 27.

²² Roth Deubel, Andre-Noël. *Op. Cit.*, pág. 29.

1.1.1. Las teorías centradas en la sociedad.

Como ya se mencionó anteriormente, para este grupo de teorías el Estado es considerado como una variable “*dependiente*” de la sociedad, de tal suerte, que es la sociedad quien decide qué problemática será abordada por las instituciones públicas, a las cuáles se les relega como un agente secundario y a quiénes les corresponde únicamente la tarea de aplicar las políticas e instrumentos con los cuáles le dará tratamiento a la problemática definida previamente por la sociedad. Así, para los autores de esta corriente el problema público ha logrado entrar a la agenda gubernamental mediante un proceso de relación de las fuerzas sociales y no es decretado por las instituciones públicas de manera arbitraria.

Aunque en este grupo existen enfoques muy variados, por ejemplo, de un lado están los enfoques marxista, el neomarxista y la teoría de la dependencia, y por otro lado, un grupo cuya posición ideológica es totalmente opuesta, conformado por los enfoques racionalistas (*rational choice*), pluralistas, elitistas y los de la elección pública (*public choice*) -la cual se inscribe generalmente en la corriente neoliberal-, la variable común a todos ellos es que consideran que es fundamentalmente el estado de las relaciones de fuerzas entre las diferentes clases, fracciones de clases o naciones (primer grupo) o entre individuos y grupos (segundo grupo) quiénes determinan la elección de las políticas desarrolladas por las instituciones estatales.²³

Además, en este grupo se encuentran los pluralistas quienes conciben al Estado como una especie de *ventanilla* en la que se atenderían toda suerte de demandas sociales, donde “*las políticas públicas serían respuestas a las demandas sociales que deberían analizarse desde una lógica de optimización de las decisiones colectivas y de racionalización tanto de los procesos de toma de decisiones como de la conducta de los ‘burócratas’.*”²⁴

Por su parte el enfoque neomarxista considera que el Estado es un instrumento que está al servicio de la clase capitalista, por ende, la formulación de políticas públicas depende de los intereses de esa clase al mismo tiempo que exacerba las contradicciones sociales,

“El argumento del desarrollo económico ocupa también el centro de la teoría neomarxista: a medida que el capitalismo se transforma y evoluciona, las contradicciones se acumulan y la clase dominante transfiere al Estado el cuidado de resolver las crisis que acosan al sistema. El Estado debe ‘asegurar la reproducción’ social que requieren las necesidades del capitalismo; es decir, asegurar la formación, la vivienda y la protección social de los trabajadores y de sus familias (al mismo tiempo que garantiza la ley y el orden).”²⁵

Sin embargo, dentro de las críticas que se hacen a este grupo en general, es que minimizan la capacidad y el impacto que las instituciones públicas, sus agentes y valores

²³ *Ibidem*, pág. 29-30.

²⁴ Subirats, Joan. *Op. Cit.* pág. 20.

²⁵ Mèny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Salvador del Carril (tr.) Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1992, pág. 22.

tienen sobre las elecciones hechas en materia de políticas públicas. Para los diferentes enfoques de este grupo, la sociedad es la única capaz de determinar que problemática desemboca en política pública y se relegan a las instituciones gubernamentales el diseño e implementación de las mismas. Desde esta perspectiva el análisis de la acción de los poderes públicos evidencia poca autonomía del Estado respecto a los intereses de grupos, élites o clases.

1.1.2. Las teorías centradas en el Estado.

Al contrario que las teorías anteriores, para este grupo de teorías *“el Estado tiende a ser ‘independiente’ de la sociedad. El Estado funciona como un selector de demandas y un proveedor de servicios”*²⁶ con plena autonomía para decidir qué problemática abordar y cuál no. De esta forma y según dicho enfoque, la sociedad es quien demanda que problemática quiere que sea considerada por los órganos públicos, pero recae únicamente en el Estado y sus instituciones la decisión de qué tema incluir en la agenda pública.

Así, *“la acción pública es principalmente un resultado de las elecciones realizadas por los decisores y por los altos funcionarios públicos. Se trata de un enfoque centrado en el Estado (state-centered).”*²⁷ Por lo tanto, son los individuos y los grupos que ocupan el Estado quienes determinan de manera esencial las elecciones en materia de políticas públicas.

En este grupo se sitúan los enfoques *decisionistas* (modelo racional, racionalidad limitada, incremental), el enfoque burocrático, neoweberiano (para el cual las elecciones públicas resultan de los conflictos y competición entre distintos grupos y clanes en el seno del Estado), incluso algunas posturas neomarxistas también se acercan.²⁸

Dentro de las críticas que se le hace comúnmente a este grupo de teorías es que se les imputa de minimizar la influencia de los cambios y los actores situados en el entorno social, económico, político e internacional del Estado para explicar las elecciones de políticas públicas.

1.1.3. Las teorías mixtas.

Este grupo es el que ha tenido un desarrollo más reciente, se sitúa en una posición intermedia entre los dos grupos anteriores. Sus postulados son que *“rechaza, por un lado, el racionalismo economicista o social que predomina en el primer grupo y, por el otro lado,*

²⁶ Roth Deubel, Andre-Noël. *Op. Cit.*, pág.30.

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

se niega a ver a la sociedad como sometida a un Estado que se encuentra, además, cautivo de una minoría (segundo grupo) (Mèny. Thoenig, 1992:469).²⁹

Los enfoques de este grupo en general, intentan tomar en consideración tanto factores internos (*state-centered*) como externos (*society-centered*) en su explicación de la acción pública y de las políticas públicas. Pretenden aprehender a la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interrelaciones más que de relaciones, de interdependencia más que de dependencia. Acorde con la tendencia contemporánea, consideran las interacciones entre sociedad y Estado en una dimensión más horizontal y no tanto vertical, asimismo, tratan de señalar la interpenetración creciente entre las esferas pública y privada.³⁰

Este grupo de teorías permiten desarrollar investigaciones a partir de posiciones más abiertas, ya que tienden a observar y medir los diferentes elementos que inciden en la construcción y desarrollo de una política pública sin prejuicios sobre su origen (interno o externo a las instituciones estatales). Igual que en los anteriores, en este grupo existen enfoques muy variados que van desde el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, el análisis de redes o la teoría de la acción, por lo cual existe una amplia gama de posturas ideológicas al interior del mismo. Debido a que varias de ellas mantienen propuestas novedosas, a continuación, se abordan algunas.

-El enfoque neocorporativista.

De acuerdo con Andre-Noël *“el modelo de Estado corporativista consiste en la existencia de relaciones privilegiadas o exclusivas entre un número relativamente reducido de grupos y gremios y el Estado”*,³¹ cuyo modelo se remonta a los estados europeos de los años treinta del siglo pasado. La renovación de esta corriente surge en América Latina por tratar de encontrar una lectura a los regímenes del cono sur. Schmitter (figura central de esta corriente) definió al neocorporativismo como,

“un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, organizadas de manera jerárquica y diferencias a efectos funcionales, reconocidas o autorizadas (sino creadas) por el Estado que les concede deliberadamente el monopolio de la representación dentro de sus categorías respectivas.”³²

Para este enfoque las políticas públicas no son el resultado de la competición entre distintos grupos, clases o fracciones, sino el fruto de la *negociación* entre el Estado con sus instituciones y los representantes de los grupos. Asimismo, aseguran que el Estado no está controlado por un grupo de tecnócratas, sino que se encuentra fragmentado horizontal y verticalmente.

²⁹ *Ibidem*, pág. 31.

³⁰ *Idem*.

³¹ *Ibidem*, pág. 32.

³² Schmitter en Roth Deubel, Andre-Noël. *Op. Cit.*, pág. 32-33.

-Teorías del entramado o Networks theory

Estas teorías son en cierta forma una extensión de la teoría neocorporativista ya que permiten ver al Estado entrelazado de manera compleja con una multitud de grupos, enlazados en redes. “Una red se define generalmente como un conjunto de relaciones de un tipo específico (por ejemplo, de colaboración, de apoyo, de control o de influencia) entre el conjunto de actores (Lezaga, 1994:293).”³³ Los actores interactúan de una manera en que tratan de que sus intereses no sean afectados y por ende, tienden a la cooperación y colaboración.

Consideran que la línea entre lo estatal y lo no estatal es variable y que existe una serie de canales entre ambas esferas para conectarse unas con otras. Así, las políticas públicas son concebidas como el resultado de la interrelación e interdependencia entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua, no habiendo una jerarquía preestablecida y unívoca, de tal suerte que cada política tendrá una distinta red de actores.³⁴

“El análisis de red se concibe entonces como una metodología descriptiva y de ‘modelización’ inductiva de la estructura de relación entre un conjunto de actores. En esta concepción de análisis, tienen mayor importancia las relaciones entre los actores que sus características principales.”³⁵

Los enfoques de *policy network* (red de política), *policy community* (comunidad de política) y *advocacy coalitions* (coaliciones de militantes) se fundamentan en el entramado de redes. Proponen modelos de interacción entre los diferentes actores de la política pública que pueden tomar diferentes formas según el tipo de participantes, por ejemplo, públicos o privados y según el tema, ampliando el campo a actores no institucionales. Un aspecto fundamental de estos enfoques es que rechazan la distinción tradicional entre proceso de decisión y de implementación.³⁶

-Neoinstitucionalismo

Este enfoque se centra, como lo dice su nombre, en el estudio del papel de las instituciones, las cuales son consideradas como un factor esencial para la definición del marco en el cual se desarrollan los comportamientos individuales, la acción colectiva o las políticas públicas. Asimismo, se reconoce una interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente autónomas.³⁷ Un aspecto que cabe resaltar, es que para los autores que defienden tal postura -originada por Olson y March- las instituciones no se limitan a la estructura formal, sino que se debe de incluir en tal definición,

“no solamente las reglas del procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información, sino también las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes que sostienen, elaboran, y

³³ *Ibidem*, pág. 33.

³⁴ *Idem*.

³⁵ *Ibidem*, págs. 33-34.

³⁶ *Ibidem*, pág. 34.

³⁷ *Ibidem*, pág. 37.

a veces, contradicen estas reglas y rutinas. [Es decir] Las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores.”³⁸

Precisamente Yves Mèny y Jean- Claude Thoenig refuerzan los planteamientos de Olson y March al decir que el neoinstitucionalismo no es simplemente “*old wine in new bottles* (viejo vino en botellas nuevas), sino la inserción y la fusión de antiguos elementos en los elementos no institucionales de las teorías políticas contemporáneas.”³⁹

Hasta aquí, se mencionaron diferentes enfoques de las políticas públicas en relación con el papel del Estado para abordar los problemas públicos. Cabe resaltar que la presente investigación considera más adecuadas las diferentes corrientes de la teoría mixta, propuesta por Yves Mèny y Jean- Claude Thoenig, pues es indudable que hoy en día existe una sociedad más participativa, asimismo, se reconoce que el Estado sigue teniendo una trascendencia en la vida de las sociedades contemporáneas, aunque es necesario replantearse en qué grado y de qué forma debe hacerlo. A continuación, se realizan algunas aclaraciones de las políticas públicas.

1.2. Las políticas públicas, aclaraciones conceptuales.

Debido a la gran cantidad de autores que se dedican al estudio de las políticas públicas, existen diferentes nociones acerca de éstas, las cuales están ligadas al enfoque en que se inscriban, de tal suerte que aunque coincidan en algunos aspectos diferirán en los elementos a los que se les dé prioridad. Por ejemplo, Yves Mèny y Jean-Claude Thoenig definen como política pública, “*un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado*”.⁴⁰ Para estos mismos autores, las políticas públicas son pues, “*el producto de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental*”.⁴¹

En esta concepción las políticas públicas son el resultado de un trabajo elaborado por los entes gubernamentales, donde los administradores públicos y políticos mantienen un nivel de experiencia tal, que los hace idóneos para aplicar cursos de acción a los gobernados. Esta definición se inscribe más en la idea de un Estado centralista quién determina el diseño de la política junto con la formulación de los objetivos y la sociedad es receptora de la oferta gubernamental. De tal suerte que, en esta noción,

“El diseño de la política y la formulación de objetivos parecen tener preeminencia: el momento de la decisión adquiere ahí un lugar preponderante, además ambas

³⁸ *Ídem.*

³⁹ Mèny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. *Op. Cit.*, pág. 72.

⁴⁰ Subirats, Joan. *Et. Al. Op.Cit.* pág. 38.

⁴¹ Citado en Surel, Yves. Tr. Javier Sánchez Segura. *Las políticas públicas como paradigmas*. Revista Estudios Políticos. No. 33, Medellín, 2008, pág. 41.

categorías del dominio burocrático se convierten en una especie de *público especial* que trata de desplegarse, de injertarse en el tejido social de manera eficaz.”⁴²

A su vez, el Instituto de Altos Estudios en Administración Pública, de Suiza, define como política pública, al “conjunto de decisiones y de acciones tomadas por los actores institucionales y sociales en vías de resolver un problema colectivo”.⁴³ Joan Subirats aborda más esta cuestión, ya que menciona que política pública es,

“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).⁴⁴

Aquí no se hace referencia únicamente a los actores gubernamentales o institucionales para la definición, diseño y puesta en marcha de las políticas públicas, también los actores sociales se vuelven coparticipes puesto que el punto de unión es el interés por resolver un problema colectivo del cual forman parte.

Ahora bien, en el contexto estadounidense, el estudio de las políticas públicas se construye con base en el concepto de “*public policy*” o simplemente “*policy*”; éste término a su vez, se deriva etimológicamente de la palabra griega *polis*⁴⁵ y en latín, *politia*. Sin embargo, aun cuando en el idioma inglés haya sufrido variaciones a lo largo del tiempo⁴⁶, sigue teniendo un significado unívoco, no presentando mayor problema, pues se hace referencia a la administración gubernamental o a la conducción de los asuntos públicos.

Esta situación no es la misma al momento de traducir la palabra a otros idiomas diferentes del inglés, en el cual fue concebido bajo los términos de ese nuevo campo de saber. Presentándose así dificultades para ser adaptados a contextos y culturas diferentes de la estadounidense, sobre todo para el idioma español –y en general para las lenguas romances- ya que a menudo se confunde el término “política” porque esta palabra tiene diversas connotaciones que el inglés si logra distinguir con palabras diferentes,

“Este es al menos el caso particular de las lenguas romances, es decir el español, italiano, portugués y francés, entre otras, donde la traducción directa de *policy* como ‘política’ o ‘politique’ no tiene un significado unívoco y preciso, sino que más bien se

⁴² González Madrid, Miguel. *Las políticas públicas; carácter y condiciones vinculantes*. Disponible en <http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/polis/include/getdoc.php?id=134&article=118&mode=pdf>.

⁴³ Goffin, Charles. *Les politiques publiques*. Université de Pau et de Pays de l'Adour, 2007. Disponible en http://www.fondation-helios.org/Fr/Doc/Note_docu_politiques-publiques.pdf

⁴⁴ Subirats, Joan. *Et. Al. Op.cit.* pág. 38.

⁴⁵ De acuerdo con Aristóteles, la *polis* era la comunidad natural para la vida autosuficiente. Mientras que la *politike* era el arte u opinión referente al gobierno del Estado.

⁴⁶ En el inglés medioeval se hace referencia a “*policie*”, mientras que en el moderno es “*policy*”. Ver, Pineda Pablos, Nicolás. *El concepto de política pública: Alcances y limitaciones*. Documento de trabajo Seminario de Políticas Públicas, 2007.

presta a diversas interpretaciones y confusiones. Incluso hay referencias de que en alemán o en lenguas asiáticas el término sufre del mismo problema”.⁴⁷

Así, para el idioma español por lo menos se encuentran tres significados diferentes para política, a saber, “Primero, *la política* concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo, *la política* como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y finalmente, la *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés.”⁴⁸

Se puede determinar que para el caso del idioma español existe una indeterminación del significado de la palabra *política* en los términos planteados, la connotación de política como la interacción de diferentes actores para acceder al poder en inglés refiere al término *politics*, diferenciándose así de la *policy*, la cual designa la política pública en sí misma, es decir, los programas y acciones del gobierno.

“Este último debe diferenciarse del término ‘política’ (‘politics’), con el que se acostumbra designar las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales (especialmente los partidos políticos, los grupos de interés, los sindicatos o los nuevos movimientos sociales), que pretenden acceder al poder legislativo o gubernamental respetando las reglas constitucionales e institucionales designadas en inglés por el término ‘*polity*’.”⁴⁹

La traducción literal que se hace en español del término *policy* es “política pública”, aunque en la palabra de origen no es necesario hacer la connotación de “pública” pues en la visión estadounidense ya conlleva una referencia implícita en ello, al momento de traducirlo en el español o el francés se recalca tal sentido con el calificativo “pública”, lo que implica un cambio de visión de la cultura política de cada sociedad, más allá de la necesidad de darle un sustantivo a la palabra “política” que permita diferenciarla de sus dos más posibles significados.

Esta cuestión que aparentemente se presenta como una problemática de forma, cuando se le analiza a fondo puede llegar a ser fundamental ya que, “*pone en riesgo la exportabilidad, transferencia y aplicación de los modelos de políticas públicas en otros idiomas y culturas sino se transita previamente por el proceso de adaptación e incorporación al idioma y terminología comprensible localmente*”.⁵⁰ El enfoque de políticas públicas en los países que lo adoptan, debe implicar un proceso previo de adaptabilidad, el cual parte de la comprensión del origen de la palabra en el contexto donde fue generada y posteriormente, de revalorar su significado en el contexto donde se aplicará, analizando su equivalencia y relevancia.⁵¹

⁴⁷ *Ídem*.

⁴⁸ Roth Deubel, André-Noël. *Op. Cit.* págs. 25-26.

⁴⁹ Subirats, Joan. Et. Al. *Op. Cit.* pág. 37.

⁵⁰ Pineda Pablos, Nicolás. *Op. Cit.*

⁵¹ “El estudio de las políticas públicas se introdujo en el horizonte de la ciencia política y la administración pública mexicanas durante la década de 1980. [...] Al principio la nueva disciplina no cayó en terreno fértil. Autores de distintas academias expresaron sus reservas sobre la utilidad potencial en México, basadas principalmente en los rasgos característicos del

Es importante tener en cuenta esta aclaración ya que no es el poder político como tal (*politics*), lo que constituye el análisis de las políticas públicas, sino más bien la utilización del poder para resolver problemas públicos o colectivos (*policies*). De hecho, esta es la inquietud principal de los primeros investigadores interesados por el análisis de las políticas públicas, puesto que hasta entonces la ciencia política se situaba más en el interés del sistema político, es decir, de cómo se llegaba y se mantenía en el poder. De tal suerte, que las políticas (*policies*) se tomaban en cuenta como variables dependientes de la política (*politics*), y eran vistas como el producto de ésta última.

El cambio a la concepción tradicional devino de la noción de considerar a la política pública como variable independiente, donde no es ya la *politics* la que determina las *policies*, sino que se piensa a éstas últimas como las posibles generadoras de la *politics*, invirtiendo la relación y abriendo las puertas para explorar nuevos campos en la inquietud de explicar la realidad gubernamental, además de que permite examinar cómo las políticas pueden definir la política, las instituciones y el Estado. Yves Meny y Thoenig formulan esta nueva relación de manera esquemática con la pregunta, *Does policy matter?* (¿Tienen importancia las políticas públicas?) O con otra cuestión, *¿Does policy determine politics?* (¿Las políticas públicas determinan la política?).⁵²

Así, el debate *politics/policies* conlleva nuevas inquietudes que enriquecen el estudio del Estado, en tanto que se preocupan por analizar la acción pública; lo que pueden y deben de hacer los gobiernos, y cómo hacerlo, siendo más fructífero para la sociedad contemporánea este debate, si tenemos en consideración que los problemas sociales siguen siendo una preocupación fundamental para el bienestar público que es necesario abordar desde nuevas perspectivas en un marco democrático.

No se debe olvidar que dentro de la tradición estadounidense, la cual se remonta hasta el movimiento intelectual y académico que se originó en los Estados Unidos durante la posguerra y que en la actualidad es la base para muchos de los trabajos desarrollados en este campo, el análisis de las políticas públicas surgió con un carácter eminentemente disciplinario basado en la experiencia exitosa del uso de la ciencia en la formulación de estrategias militares durante el periodo bélico, dicha experiencia incito al interés de utilizar la ciencia en un contexto de paz para encontrar nuevas explicaciones y diseñar estrategias de acción para la resolución de los problemas públicos. De allí que este campo esté fundado en una filosofía empírica.⁵³

En este sentido, el estudio de las políticas deriva de un cuestionamiento pragmático para tratar de diseñar políticas públicas eficaces y eficientes a partir de una adecuada metodología, siendo pues la actividad política determinada en buena medida por las

Estado mexicano posrevolucionario, subrayados con mayor o menor énfasis según el autor: antidemocrático, autoritario, proclive al verticalismo y a ignorar las iniciativas ciudadanas, centralista, despótico y otros similares. Se subrayaba el contraste con los Estados Unidos, país en el que nació el análisis de políticas públicas y donde —se sostenía— las políticas son abiertas, hay democracia electoral, prevalece el pluralismo social y existen grandes espacios de participación ciudadana." Canto Sáenz, Rodolfo, "Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana.", En Aguilar Villanueva, Luis. *Política pública*. Siglo XXI Editores, S. A. de C. V. México, 2010, pág. 153.

⁵² Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig. *Op. Cit.* pág. 16.

⁵³ Aguilar Villanueva. *Estudio introductorio... Op. Cit.* págs. 41-42.

políticas públicas que se adoptan, invirtiendo la pregunta que hasta entonces prevalecía “¿Does politics matter? (¿Tiene importancia la actividad política?).”⁵⁴ Este cambio de visión replantea el tema de los factores determinantes de las políticas públicas y del propio papel del Estado, puesto que se desplaza el interés hacia la actividad concreta del Estado por medio de su entramado gubernamental. De esta manera se cita;

“El análisis de las políticas públicas tiene como objetivo principal la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso definición, de decisión y de implementación de una política, y así mismo busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores (Lagroye, 1994:439).”⁵⁵

Por ello, las definiciones de políticas públicas como la que hace Dye al mencionar que, “política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer”,⁵⁶ o la de Wildawsky y Heclo, “una política pública (policy) es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”,⁵⁷ si bien son importantes, aún son nociones limitadas para explicar la importancia de tales instrumentos dado que no logra mostrar las características fundamentales de las políticas públicas que las diferencia de otros instrumentos de gobierno de los cuales también hace uso el Estado.

Otra concepción cercana a las anteriores, es la que hacen los propios Mény y Thoenig al decir que política pública es, “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad”.⁵⁸ Y finalmente, una definición más de Dubnick para quien la política pública “está constituida por las acciones gubernamentales. Lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia”.⁵⁹

Se puede observar aún una concepción muy genérica de política pública, por lo cual, surge la interrogante de qué es lo que diferencia a las políticas públicas de otros instrumentos de gobierno. ¿Se puede tener una definición más acabada de política pública? En la actualidad se ha incrementado el uso y referencia a esta figura, por lo cual se considera importante formular nociones más completas y claras.

De acuerdo con Suvirats, “la noción de política pública hace referencia por tanto, a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada”.⁶⁰ En esta concepción aún cuando se destaca el carácter dinámico de los actores involucrados y la importancia de tales interrelaciones en las políticas públicas, todavía se carece de elementos operativos que puedan dar cuenta del carácter eminentemente práctico que conlleva el diseño e implementación de las políticas públicas.

⁵⁴ Sharpe y Newton en Roth Deubel, André-Noël. *Op. Cit.*, pág. 14.

⁵⁵ *Ibidem*, pág. 15.

⁵⁶ Subirats, Joan. *Et. Al. Op. Cit.*, pág. 38.

⁵⁷ Wildawsky y Heclo en Roth Deubel, André-Noël. *Op. Cit.*, pág. 26.

⁵⁸ *Idem*.

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ Subirats, Joan. *Et. Al. Op. Cit.*, pág. 37.

En este sentido, André Noël considera que *“una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático”*.⁶¹ Cabe hacer una acotación para resaltar la importancia de considerar a la política pública como un “proceso” –elemento que no se había citado en las definiciones precedentes- ya que dicha característica permite una visión dinámica de la realidad y sobretodo de la necesidad de flexibilidad gubernamental en sus procesos para incorporar elementos y mecanismos que se van sumando a los contemplados en un inicio.

Por su parte, Muller y Surel dicen que una política pública *“designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio alrededor de objetivos explícitos”*.⁶² En esta definición se contemplan elementos de las políticas públicas más particulares como lo son los “dispositivos administrativos coordinados” los cuales van desde las instituciones, recursos y procedimientos coordinados para desarrollar las acciones. Asimismo, hace referencia a un “proceso” que implica la elaboración y la implementación de cursos de acción, los cuales tienen sentido en tanto que persiguen un fin u objetivo específico.

En esta misma línea, Hogwoow dice por su parte que *“para que una política pública pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales”*.⁶³

Las políticas públicas, como lo destacan estos últimos autores, pueden entenderse como procesos, es decir, etapas enlazadas entre sí, coherentes y coordinadas tendentes a lograr un fin y objetivos específicos. Considerando esta idea, se puede entender que el análisis de las políticas públicas implica hacer un estudio profundo de los procedimientos específicos para encontrar los mecanismos que puedan incrementar la eficiencia y eficacia de las mismas dentro de marcos participativos.

Finalmente, se comparte la descripción que hacen dos autores sobre políticas públicas por considerar que contienen elementos más completos y específicos que contemplan una noción clara de los dispositivos desplegados por las políticas públicas. El primero es André-Noël quién hace referencia a que política pública es,

“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales y colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.”⁶⁴

⁶¹ Roth Deubel, André-Noël. *Op. Cit.*, pág. 27.

⁶² Muller y Surel en Roth Deubel, André-Noël. *Op. Cit.*, pág. 26.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Ibidem*, pág. 27.

El otro punto de vista es el de Joan Subirats, para quién el análisis de las políticas públicas implica “*entender las complejas interrelaciones que genera la acción pública, a partir de tres elementos; actores, recursos e instituciones para la solución de los problemas colectivos*”,⁶⁵ esta perspectiva contempla una visión a largo plazo, entendiendo las estructura y procesos burocráticos desde una visión global y no únicamente en función de su coherencia y eficiencia internas.

Resumiendo, y bajo una definición propia retomando elementos anteriores, las políticas públicas son construcciones sociales con las cuales se aborda mediante procesos una situación considerada y definida como problemática, para llevarla a niveles mínimos o manejables, apoyándose en la participación e interacción concertada de los diferentes actores y haciendo uso de los mecanismos y dispositivos institucionales para alcanzar los objetivos planteados de manera eficiente, eficaz y coherente.

La existencia de un problema reconocido como público es uno de los elementos constitutivos de las políticas públicas, aunque cabe precisar que no todas las situaciones que se presentan como conflictivas en una colectividad entran en la agenda para ser tratadas por medio de políticas públicas. Se debe tener en cuenta que un problema es una construcción social, donde diferentes actores llegan a un consenso por medio del cual se define que una situación determinada contiene elementos que son exponencialmente peligrosos si no se les da una atención.

En este proceso influye la interacción de los actores involucrados o la capacidad de consenso entre los diversos grupos afectados con los responsables públicos, así como los mecanismos institucionales de acceso con que se cuentan para que acceda a la agenda pública, puesto que no todas las demandas sociales son canalizadas al complejo institucional para su tratamiento. De hecho, Larry N. Gerston menciona que para que los responsables políticos puedan interesarse en un problema, existen tres condiciones alternativas que debe cumplir, estos son; a) *el alcance, es decir, el número de personas involucradas en el problema*, b) *la intensidad, es decir, la importancia del impacto del problema*, y finalmente c) *la duración, es decir en tiempo que ha permanecido o desde cuando surgió el problema*.⁶⁶

De esta manera se considera que una política pública le da tratamiento a un problema social o colectivo reconocido políticamente como público. Pero cabe hacer la aclaración que aun cuando todo problema social es público en tanto que tiene que ver con necesidades, intereses y proyectos de alcance general, no todo problema público es necesariamente gubernamental, por lo que habrá ciertos problemas que entren en otras esferas, como la privada o social, pues recordemos que “*lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental*”⁶⁷. Por lo anterior, cabe señalar que gobernar no implica intervenir siempre y en todo momento por parte del gobierno.

⁶⁵ Subirats, Joan. *Et. Al. Op. Cit.*, pág. 10.

⁶⁶ Goffin, Charles. *Op. Cit.* pág. 2.

⁶⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. *Estudio introductorio... Op. Cit.*, pág. 32.

Por ser una disciplina reciente, el estudio de las políticas públicas aún se encuentra en una definición conceptual, pero una de las constantes reiteraciones por los estudiosos de las políticas públicas, es la existencia de una problemática a la cual el gobierno le dará tratamiento mediante la implementación de determinadas estrategias, consideradas las más adecuadas. A continuación, se aborda las etapas de las políticas públicas:

1.3. Etapas de las políticas públicas.

El ciclo de las políticas públicas (*policy cycle*) propone una descomposición de la política pública en diferentes etapas o secuencias para su mejor análisis. Si bien es cierto, que como proceso toda política pública contiene estas, la secuencia de las mismas no es una ley general que deba de ser cumplido en estricto orden. Al contrario, el éxito de una política depende en gran medida de la capacidad de ir integrando elementos que no fueron contemplados en un inicio, o de problemáticas generadas a partir de su aplicación.

Precisamente, se le denomina ciclo, en virtud de que está en constante reformulación y la etapa de evaluación a su vez, marca el inicio de un nuevo ciclo, integrando elementos en cualquier fase. Asimismo, es fundamental considerar que los actores deben ser competentes para ejecutar las acciones correspondientes en las diferentes fases, toda vez que, en ocasiones, esto limita el éxito de las mismas. Depende de los diferentes enfoques y autores se maneja un número distinto de etapas, pero en general, se puede mencionar cuatro fases, como a continuación:

ESQUEMA I

El ciclo de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia

Cabe aclarar que el proceso de políticas públicas no implica una secuencia lineal de las diferentes etapas en el plano real, pues este constituye una construcción metodológica para el análisis y mejor comprensión de las políticas. Cada una de las etapas que conforman el proceso de la política pública afecta al resto de ellas, pues están integradas en un proceso dinámico y retroactivo, donde la interacción de los elementos favorece su puesta en marcha.

También, es importante resaltar que muchas veces no se puede ubicar con precisión dónde empieza una etapa y dónde concluye otra, pues al ser un proceso integral su descomposición secuencial no es del todo pura, pero permite tener un parámetro para su mejor análisis, incluso muchas veces las etapas se superponen. Teniendo en cuenta este panorama, a continuación, se detallan cada una de ellas:

1.3.1. Construcción de la agenda pública.

No toda situación concebida como conflictiva entra necesariamente en la agenda pública para recibir tratamiento. Para ello, en primer lugar, una situación debe de ser percibida como problemática por los actores políticos y sociales o digna de recibir tratamiento. De acuerdo con Jones, la fase de surgimiento y percepción del problema se puede definir como *“aquella en la que una determinada situación, produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de elementos que exteriorizan esa situación y ante la cual se busca una solución.”*⁶⁸ Para que se defina por tanto un problema, es necesario contar con una situación actual que contraste con lo deseable.

Ahora bien, si no todo problema social genera una política pública, entonces cabe cuestionar, ¿cuáles son los elementos que determinan que cierta problemática pueda desembocar en política pública? J. Subirats menciona que *“el paso de la existencia de un problema a su tratamiento político deriva de una (re) ‘construcción social’ del problema en cuestión, lo que se conecta con su mayor o menor incorporación a los media (a través del conocimiento científico, de la difusión de información, del lobbying, de la visibilidad de los afectados, etc.”*⁶⁹

Sin embargo, para otros autores los *media* pueden influir de manera negativa, ya que argumentan que pueden “parasitar” el debate debido a que son un medio relativamente eficaz de manipulación de la opinión pública, puesto que participan en gran medida en la sensibilización de la sociedad, asimismo, pueden distorsionar la realidad derivado de la defensa de sus propios intereses o de los de ciertos grupos de presión, de los cuales no son totalmente autónomos.

⁶⁸ Subirats, Joan. *Et. Al. Op. Cit.* pág. 46

⁶⁹ *Idem.*

“Los medios de comunicación pueden ‘parasitar’ el debate y son un medio relativamente eficaz de manipulación de opinión pública. Crean una representación de la sociedad que puede estar distorsionada por la defensa de algunos intereses. Por eso podemos matizar un poco la importancia de este papel. En efecto, los actores de la postura sobre la agenda son múltiples y complejos y, de hecho, la mediatización no sería una condición necesaria y suficiente para la toma en consideración de un problema.”⁷⁰

Independientemente del peso que pudiera tener alguno de los actores involucrados en la determinación de un problema público, es indudable que durante esta etapa la participación ciudadana es de suma importancia, ya que con los diversos puntos de vista de los diferentes actores involucrados, la delimitación del problema público puede ser más completa, lo que a su vez facilitará que se formulen acciones más incluyentes, integrales y consensuales, que son elementos claves para implementar con mayor aceptación y éxito la política pública, en tanto que posee un alto grado de legitimidad.

De esta forma, es fundamental para que un determinado conflicto sea abordado en la agenda pública que exista una participación activa de los actores que están siendo afectados. Entonces, la negociación se convierte así en un factor importante para darle continuidad a la problemática y lograr que sea canalizado a las instituciones requeridas para transformarla en política pública.

La identificación del problema es el procedimiento clave para iniciar el proceso de elaboración de estrategias y la planeación requerida. Por ello, se debe de tener muy claro y bien definido el problema, algunos aspectos básicos que permiten identificarlo son: conocer a qué grupos afecta; situar el lugar en dónde se presenta; medir la intensidad del mismo; identificar las necesidades de la población afectada; ubicar desde cuándo se ha presentado; analizar cómo afecta a otras situaciones, entre otros aspectos. También se debe considerar que los problemas públicos pueden carecer de apoyo entre los mismos grupos afectados lo cual dificulta el éxito de la política.

Los problemas no se presentan aislados y existen situaciones que se entrelazan unas con otras, por lo cual muchos de ellos pueden resultar del mismo fenómeno, lo que requiere de un análisis a fondo de la situación para facilitar las acciones y medidas a tomar. En general, la mayor parte de los problemas sociales no son resueltos por el gobierno, aunque muchos hayan sido considerados por él, por eso es conveniente abordar como problema público y no hacer referencia únicamente a problema social, pues no todo problema social entra en la agenda pública.

Los problemas públicos pueden ser de dos tipos; puede ser un problema nuevo, que por su duración e intensidad las autoridades públicas se interesaran en él, o bien, puede tratarse de un problema ya existente pero donde el tratamiento, o la ausencia de éste, va a ocasionar que se vulva a discutir, redefiniendo las causas y las responsabilidades para actuar de otro modo diferente del cual ya se había trabajado.

⁷⁰ Goffin, Charles. *Op. Cit.* pág. 3

De acuerdo con Carlos Ruíz Sánchez, una vez percibida la problemática, se debe identificar y definir los problemas susceptibles de modificación por medio de la política pública a través de los siguientes elementos:

“a) considerar los diferentes puntos de vista de los actores en la elaboración de la política pública; b) comparar estos puntos de vista con el respaldo ideológico-político del gobierno, y seleccionar los más coincidentes; c) identificar si la política pública abarcaría el o los problemas en general o en lo particular, o una mezcla de ambos; d) conocer las condiciones en que surgió el problema, si concierne a determinado grupo social o político, y cuáles son sus expectativas y valores; e) analizar las estadísticas concernientes al problema; f) sustentar, con argumentos válidos y con lenguaje convincente, la política pública propuesta; g) preparar posibles alternativas para una política pública y; h) prever otros problemas que de manera coyuntural pudieran presentarse”⁷¹

En la mayoría de los casos la entrada en la agenda resulta de la movilización de ciertos sectores de la sociedad, la cual va a tomar diferentes formas en función del tipo de actores que intervengan. Para que cierta problemática sea abordada en la agenda pública se requiere del cumplimiento de ciertos requisitos. No obstante, la gravedad o el carácter urgente de un problema no es suficiente para inscribirlo en las prioridades de los responsables políticos; la acción pública es limitada en su capacidad de actuar.

En un caso ideal, los actores que tienen una gran influencia en el sistema político, como lo son los partidos políticos, los sindicatos o los gremios, traducen en su lenguaje el problema que perciben para solicitar posteriormente una acción pública a las autoridades, con el objetivo de que se inscriba en la agenda y así se cuente con los recursos para hacer frente a dicha situación.

De esta forma, la fase de incorporación a la agenda pública corresponde a que se tome en cuenta el problema público por parte de los actores decisivos del sistema político administrativo, entre una gran gama de demandas provenientes de la sociedad. La entrada a la agenda es, por tanto, una especie de filtro por parte de los actores públicos, sin el cual, las demandas sociales desbordarían la capacidad de respuesta de las autoridades públicas.

En esta fase, una situación social es determinada como problema público y también corresponde a su entrada en la agenda pública o gubernamental, concierne, por tanto, al momento donde las autoridades públicas ubican un problema o un tema en consideración y lo inscriben en el corto, mediano o largo plazo como una de las acciones que llevarán a cabo en sus planes de gobierno. De esta manera, el siguiente paso del proceso de la política pública es investigar la posible solución o soluciones al problema.

⁷¹ Ruíz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. 1ª. Edición, UIA-Plaza y Valdez Editores, México, 1996, pág. 18.

1.3.2. Diseño.

En general en esta etapa, una vez que se ha inscrito en la agenda gubernamental un problema público, los decisores proponen una o varias soluciones al problema, de tal suerte que la primera acción a tomar por parte de los poderes públicos será estudiar las soluciones propuestas por los actores concernientes y formular las suyas. Una solución implícita, *“desarrollar un plan, un método, una prescripción, para satisfacer alguna necesidad o actuar sobre un problema.”*⁷²

Un problema puede tener una solución, varias o ninguna. Incluso puede presentarse el caso de que comparta la misma solución con otras problemáticas, sin embargo, es imprescindible que se analice a fondo las posibles soluciones para optar por la mejor. En todos los casos, las soluciones imaginadas y tomadas por los responsables deben ser confrontadas y sometidas a los actores antes de la decisión.

Los responsables políticos tendrán a su disposición dos tipos de soluciones: las preexistentes, que convendrá adaptar al caso particular, o la creación de nuevas soluciones, las cuales son consecuencia del carácter original del problema. Empero, cualquiera de los dos tipos requiere que se haga un análisis exhaustivo de la realidad para no forzar la aplicación de soluciones que pueden generar consecuencias desastrosas, ya que recordemos que cada problemática social mantiene elementos particulares que las hace únicas.

Algunos elementos a considerar para decidir por la mejor opción son: *“a) el respaldo ideológico-político; b) Valoración de los criterios políticos; c) valoración de los criterios técnicos y; d) valoración de los criterios administrativos.”*⁷³

El respaldo ideológico-político es fundamental para que una política tenga éxito en la medida de que si no contradice los principios de los grupos involucrados tiene un mayor grado de aceptación y participación por parte de los mismos, contando con mayor legitimidad. Por su parte, los criterios políticos hacen referencia al impacto o repercusión social de la política, a partir de los cuáles se contempla, por ejemplo:

Cantidad de personas consideran importante una problemática; la organización de los afectados; el grado de representación de esos grupos y los mecanismos con los que cuentan para ser considerados en el sistema de decisión, el grado de aceptación a las soluciones plantadas, si no contradicen sus creencias, tradiciones, valores y por ende, el grado de apoyo a las mismas, así como también, cuál es la imagen que se forma del gobierno a partir de esas soluciones. Por su parte, la valoración de criterios técnicos y administrativos hace referencia a los recursos con los que se cuenta en ambas materias para la aplicación de determinada política pública.⁷⁴

⁷² Jones en Ruíz Sánchez, Carlos. *Op. Cit.* pág. 21.

⁷³ *Ídem.*

⁷⁴ *Ídem.*

La formulación de soluciones y la toma de decisiones pueden considerarse como parte de un mismo momento, ya que una vez que se propusieron varias soluciones al problema, los actores e instituciones autorizados para tomar la decisión, examinan las soluciones existentes para decidir por una de ellas, la que consideren la más óptima y viable y de esta forma, darle respuesta al problema. Esta fase se trata de un momento muy delicado, ya que en efecto hace falta que exista consenso, compromiso, concertación.

El *proceso decisional*⁷⁵ es el momento donde todos los actores van a encontrarse “alrededor de la mesa” para poder tomar una decisión consensuada. Ahora bien, pocas veces existe un consenso total, la unanimidad es muy rara, es necesario, por tanto, que todos los actores involucrados tomen ciertos compromisos para encontrar las soluciones más eficaces, pues incluso muchos problemas públicos tardan en recibir tratamiento por la falta de consensos en la toma de decisiones

Al igual que la fase anterior, la etapa de la toma de decisiones también tiene ciertas limitaciones. La construcción de consensos es precisamente uno de los principales, ya que el gran número de actores afectados por una política no favorece del todo la situación si no se sabe negociar las soluciones propuestas. La presencia de intereses divergentes y la dificultad de compromiso pueden llegar a paralizar la resolución de un problema.

Identificado el problema y seleccionado las posibles soluciones, se debe determinar de manera preliminar la situación deseable a la que se quiere llegar, es decir, los estados a los que se pretende aproximar con la aplicación de la política pública. Para ello, en esta etapa se va a definir el programa de actuación en el cual se precisan los objetivos, los instrumentos y procesos que se llevaran a cabo. Además, es necesario tomar en cuenta los plazos y medios con los que se cuenta para alcanzar los objetivos y metas trazados. Empero, los objetivos deberán ser los más claro y concretos posibles. Por su parte las metas deberán mantener congruencia con los mismos objetivos.

Así, se puede referir como objetivo, “*la expresión de un fin en forma técnica, en lo posible cuantificado en términos de volumen, distribución y tiempo, y especificados en relación con el espacio al que se refieren.*”⁷⁶ Y como meta, “*la expresión detallada de las etapas de cumplimiento de un objetivo, cuantificadas en actividades, tiempo y ámbito de aplicación.*”⁷⁷

Una vez considerando las metas y objetivos establecidos, es necesario analizar y determinar los recursos que se requieren para su implementación, éstos deben de ser tanto los recursos humanos como materiales, presupuestales o financieros y tecnológicos. No es viable abordar la solución de todos los problemas a la vez, pues recordemos que la administración pública trabaja con recursos escasos, por lo cual es necesario el establecimiento de prioridades. Precisamente, Carlos Ruiz Sánchez cita dos criterios

⁷⁵ El “proceso decisional” (del francés, *processus décisionnel*) corresponde al momento donde se toman las decisiones por parte de los diferentes actores involucrados; responsables políticos, grupos de presión, asociaciones, etc., en la política pública. Ver Goffin, Charles. *Op. Cit.*, pág. 4.

⁷⁶ Ruiz Sánchez, Carlos. *Op. Cit.*, pág. 23.

⁷⁷ *Idem.*

esenciales para establecer prioridades; “1) la *primacía o importancia que se le asigne a un problema o a sus soluciones* y 2) *el orden temporal o secuencia funcional de los problemas y de sus soluciones.*”⁷⁸

De igual forma, el mismo autor menciona que para determinar las prioridades se deben de considerar los criterios de: *magnitud* (número de población afectada, área geográfica, recursos involucrados), *trascendencia* (importancia del problema, real o subjetivamente, entre la población afectada o por la apreciación de los técnicos); *vulnerabilidad* (posibilidades existentes de tecnología, métodos o modelos comprobados); *factibilidad* (recursos reales que pueden utilizarse); *viabilidad* (congruencia entre el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno) y; *permisibilidad* (condiciones y factores externos que favorecen o entorpecen la posibilidad de una política pública).⁷⁹

1.3.3. La implementación.

La implementación es la etapa de la política pública que hasta la década de los años noventa era la menos estudiada. En parte se debe, a que una vez que se han establecido las metas y los objetivos deseados, así como las estrategias y el plan de acción para alcanzarlos, se suponía que la puesta en marcha era algo inherente y sencillo, dándole más prioridad a la elaboración de las políticas públicas o a los efectos de éstas. Sin embargo, pocos han sido los enfoques que han tratado de explicar cómo es que las decisiones políticas se transforman en servicios públicos.

Empero, la implementación es fundamental para conocer las fallas o aciertos de las políticas públicas una vez puestas en marcha. Difiriendo así, la práctica de la teoría, ya que es hasta ese momento donde los implementadores se enfrentan a situaciones que no habían sido contempladas parcial o totalmente por los diseñadores, pues un problema es un constructo social y que la realidad rebasa los marcos a los cuales fue restringida en el afán por tratar de contar con parámetros definidos que den un cierto margen de certidumbre al momento de realizar la política pública.

De esta manera, debe entenderse a la implementación como un proceso dinámico, ya que el cambio es un factor esencial para lograr modificar conductas, por eso es importante tener presente la necesidad del “*ajuste continuo de los objetivos así como la modificación de los instrumentos para alcanzarlos*”⁸⁰, toda vez que las políticas públicas se encauzan hacia el logro de metas establecidas por vías predeterminadas, que pueden contrastar con una realidad diferente para la cual se había diseñado cierta política pública.

El estudio de la implementación ayuda a investigar los factores que contribuyen a que se realicen o no, los objetivos de las políticas, así como la solución a la problemática, de ahí

⁷⁸ *Ibidem.*, pág. 25.

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ Browne, Angela y Aaron Wildavsky. “La implementación como exploración.” En Pressman J.L. y A. Wildavsky. *Implementación*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 350.

su importancia. Van Meter y Carl E. Van Horn lo diseñan esquemáticamente con la pregunta: “¿por qué ocurrió de esta manera?”⁸¹ Pretendiendo medir y explicar con su modelo el desempeño del programa, es decir, analizar “el grado de cumplimiento real de la prestación de los servicios propuestos” y no necesariamente el “impacto real”.⁸²

El modelo propuesto por esos autores, enfoca su atención a una serie de variables agrupadas en seis aspectos que afectan la prestación de servicios, estos son: las normas y objetivos de las políticas; los recursos; la comunicación entre organizaciones y actividades de inducción; características de los responsables de la implementación; características del entorno económico, social y político y; las actitudes de los encargados frente a la ejecución de las decisiones políticas.⁸³

Siguiendo a los mismos autores, el estudio de esta etapa ofrece un punto de vista diferente a los responsables de aplicar las políticas sobre la manera en que el sistema logra o no, transformar los objetivos generales de las políticas públicas en servicios públicos concretos y tangibles. Por ello, la visión de que la política pública una vez que ha sido adoptada por el gobierno obtendrá los resultados esperados, limita el aprendizaje y el mejoramiento de las mismas al ignorar los problemas presentados en la implementación, que no habían sido contemplados, como los describen estos autores y que son más complejos de lo que se consideraba.

Lejos de ser un análisis sencillo, la etapa de la implementación requiere considerar elementos importantes como lo son: la problemática presentada al delimitar su ámbito de alcance respecto de la formulación de la política; la dificultad de identificar a los actores relevantes durante este proceso: la difícil medición de las variables utilizadas; así como la tarea de aislar las decisiones en un contexto administrativo, estas son tan solo algunas de las dificultades presentadas entre muchas otras, al momento de la puesta en marcha de una política de acuerdo a Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn.⁸⁴

Es tal la importancia de esta etapa de las políticas que el actuar del gobierno y sus fallas o aciertos se ubica en el proceso de implementación. Martin Rein y Francine F. Rabinovitz argumentan por ejemplo que, “*Si prestamos atención detenida al proceso de implementación, podremos detectar el momento preciso en que la intención se traduce en acción, el punto en que ocurren las desviaciones y la reformulación, y las razones para que ello suceda.*”⁸⁵

En esta etapa, ya existen preceptos normativos, plasmados en programas y lineamientos con sus líneas de acción para el cumplimiento de metas y objetivos. Precisamente

⁸¹ Van Meter, Dolnald S. y Carl E. Van Horn. “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual.” En *La implementación de las políticas públicas*. Aguilar Villanueva, Luis (ed.). Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pág. 101.

⁸² *Ídem*.

⁸³ *Ibidem*. pág. 141.

⁸⁴ *Ibidem*. págs. 103-104.

⁸⁵ Rein, Martin y Francine F. Rabinovitz. “*La implementación una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción.*” En Aguilar Villanueva, Luis (ed.). *Op. Cit.*, pág. 148.

respecto a este último punto Van Meter y Van Horn,⁸⁶ proponen una definición de lo que entienden por implementación:

“la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas”.⁸⁷

El proceso de implementación se encuentra estrechamente ligado con el acercamiento a los objetivos planteados en la etapa del diseño, además permite constatar de igual forma el conocimiento que tiene acerca del problema, que implica a su vez, dos aspectos importantes; el primero, concerniente a operar las decisiones traducidas en la puesta en marcha de políticas, programas y planes, así como un segundo aspecto, relativo a la realización de ajustes continuo derivado de la contrastación con la realidad.

De acuerdo con Meny y Thoenig, la implementación de una política pública (*“mise en oeuvre”*), se define como: *“un conjunto de actividades individuales y organizacionales que transforman las conductas en el marco de un contexto preceptivo, establecido por una autoridad pública autorizada”*.⁸⁸ Así, la implementación de toda política pública descansa sobre dos pilares esenciales, que son, un *conjunto normativo* y un *sistema de actores*, donde el primero está constituido por el grupo de medidas tomadas por los poderes públicos para reglamentar ciertos comportamientos y actividades (leyes, reglamentos, decretos., etc.), mientras que el segundo, se refiere al conjunto de personas que van a actuar para la aplicación de la política pública.⁸⁹

Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian dicen al respecto que, *“la implementación es el cumplimiento de una decisión política básica. Ésta se plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. En el mejor de los casos, esa decisión identifica el (los) problema (s) que deben atacarse, estipula el (los) objetivo (s) a lograr y ‘estructura’ el proceso de implementación de diversas maneras”*.⁹⁰

Como puede apreciarse, los dos elementos señalados por Meny y Thoenig cobran relevancia también para estos últimos autores, pues la implementación implica el cumplimiento a una decisión ya establecida mediante el despliegue de dispositivos administrativos. Siguiendo la misma línea, para considerar que la etapa de implementación de una política pública ha comenzado, es necesario identificar ciertos

⁸⁶ Por ejemplo, estos autores mencionan que dentro de las distintas interpretaciones del concepto de implementación se encuentran Pressman y Wildavsky (1993), Smith (1973), Lazin (1973), Bunker (1972), Derthick (1972), Gross (1971), Dolbeare y Hammond (1971), Jones (1970), Gergen (1968) y Drod (1968), los cuales en sus obras hacen alusión implícita a la noción de la implementación, difiriendo unas de otras y siendo incompatibles en la mayoría de los casos. Ver Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn. *Op. Cit.* pág. 99.

⁸⁷ *Ibidem*, pág. 99-100.

⁸⁸ Meny, Yves y Thoenig Jean-Claude. *Op. Cit.*, pág. 391.

⁸⁹ Goffin, Charles. *Op. Cit.* pág. 4.

⁹⁰ Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. *La implementación de la política pública: un marco de análisis*. En, Aguilar Villanueva, Luis (ed.). *Op. Cit.* pág. 329.

elementos, estos son; el establecimiento explícito de metas y objetivos, la promulgación de la legislación y la asignación de fondos.

Por su parte Van Meter y Van Horn argumentan que a pesar de la gran cantidad de información que se ha aportado al campo de la implementación, la contribución de tales estudios es limitada debido a la carencia de una perspectiva teórica propia para esta etapa particular, no existiendo como tal, un marco teórico en relación con el cual pueda examinarse la implementación de las mismas. Por eso, dichos autores objetan que,

“El punto de partida más apropiado para la elaboración de nuestro marco teórico, es la política misma que establece los objetivos y las metas. Es aquí donde comienza el proceso de implementación. Siguiendo a Lowi (1964) y a Froman (1968), entendemos que el proceso de implementación variará de acuerdo con las características de la política a ponerse en práctica. A diferentes tipos de decisión, corresponderán determinados procesos, estructuras y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la política pública.”⁹¹

Con base en ello, los mismos autores hacen una clasificación de las políticas públicas de acuerdo a dos características distintivas; “1) *la magnitud del cambio requerido* y 2) *el grado de consenso en torno a las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación.*”⁹² Cada una de estas características puede medirse en su desenvolvimiento conforme a ciertos parámetros, lo que puede ayudar a determinar el éxito o fracaso de cierta política pública.

Por ejemplo, si se toma en cuenta que la ejecución de una política estará condicionada por el grado en que difiera de las anteriores, es decir, si se toma como parámetro a éstas, los cambios pueden ser drásticos o graduales. Ahora bien, varios autores coinciden en que los cambios graduales y acumulativos producen mayores respuestas positivas que los cambios drásticos. Asimismo, se sugiere que es más probable que la implementación tenga mayores posibilidades de éxito cuando no se le exige a la dependencia pública responsable alguna reorganización drástica respecto a las estructuras y procedimientos administrativos vigentes.⁹³

Por lo que respecta al grado de conflicto o consenso en torno a los objetivos y metas establecidos, estos autores argumentan que mientras exista mayor participación mayor será la probabilidad de éxito de la política, en tanto que habrá un mayor grado de compromiso por parte de todos los involucrados al sentirse partícipes de las decisiones, existiendo poca resistencia al cambio, sin embargo, el consenso respecto a las metas será más bajo.”⁹⁴

Se puede constatar que estos son algunos de los factores que influyen en la implementación de la política para su éxito o fracaso y la combinación de estos dos rasgos producirá un determinado tipo de política u otro. Aun cuando lo ideal sería lograr grandes cambios con consensos altos en torno a las metas, lo cierto es que la

⁹¹ Van Meter y Van Horn. *Op. Cit.*, pág. 112.

⁹² *Idem.*

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ *Ibidem.* pág. 114.

implementación de cierta política, como bien lo mencionan Van Meter y Van Horn, tendrá más éxito cuando sólo se requieren de cambios marginales y el consenso de los actores responsables respecto a las metas, sea alto.⁹⁵ Así, en la mayoría de los casos, un buen desempeño de la política es una condición necesaria pero no suficiente para la obtención de resultados finales positivos de la política; la negociación, el consenso en las metas y la legitimidad son otros de los parámetros que pueden coadyuvar a su éxito.

Por consiguiente, para valorar el desempeño de una política es necesario contar con ciertos parámetros que permitan calificar las acciones establecidas. Las metas son en primera instancia los principales elementos que pueden ayudar a medir el éxito o fracaso, pues es con base en ellos que se puede conocer el grado en que fueron cumplidos los objetivos establecidos en las normas y estándares.

Pero no sólo se deben de tomar en cuenta factores internos de la organización encargada de la implementación (tipo de organización, relaciones de mando, tipo de comunicación interna, el cumplimiento de los reglamentos, manuales de procedimientos de operación o cualquier tipo de normatividad, o la cultura interna), ya que también es imprescindible conocer los factores externos que influyen en modificar los objetivos y metas que se habían establecido, ya que recordemos que una organización es un sistema el cual recibe estímulos del exterior que influye en el desempeño de éstas. De tal suerte, que los factores externos ayudarán a conocer el impacto de cierta política. Y por supuesto, tampoco se debe descontextualizar a éstas desde el ámbito institucional y político.

Se concluye que la implementación es un proceso dinámico y su estudio permite comprender cómo una organización conjunta los recursos disponibles (humanos, materiales y financieros) y despliega sus dispositivos para cumplir con los objetivos y metas establecidos en la política. A través de la puesta en marcha de la política pública es cuando se pueden observar los factores que no habían sido considerados durante la etapa de diseño y las problemáticas generadas, así como también, se convierte en un campo fértil para retomar elementos que ayuden a mejorarla.

1.3.4. La evaluación.

La evaluación de las políticas públicas es una de las fases más estudiadas, pero también es la que menos ha logrado unificar un conjunto de principios debido a la diversidad de respuestas que se pueden lograr con la aplicación de las mismas. La importancia de la evaluación radica en su carácter preventivo y correctivo ya que brinda las oportunidades para que éstas mejoren, se corrijan y ajusten en el proceso de retroalimentación gracias a la información generada. Debido a esa característica, la evaluación es un marco de referencia a través del cual la sociedad se formará un juicio sobre el desempeño de la acción gubernamental, ya sea positivo o negativo.

⁹⁵ *Ibidem*. pág. 116.

La evaluación es una etapa que puede situarse en cualquier momento de la política pública y no necesariamente al término de ésta. En todo instante los ojos de la opinión pública están sobre el desempeño de las acciones del gobierno para cumplir con los objetivos y metas planteados. Por ello, cabe decir que la evaluación no es propia de los analistas o de la gente especializada, ni mucho menos una tarea que corresponda exclusivamente a los responsables de su aplicación. Finalmente, es la sociedad la que juzgará la actuación del gobierno, con su voto de recompensa o castigo; la evaluación es una forma de control de la sociedad hacia la autoridad y sus gobernantes, teniendo así un valor político, además de técnico y social.

Es por ello que no debe delimitarse a una evaluación de carácter administrativo, procesal o técnico. El impacto que la política pública genera es fundamental para medir el éxito de la misma, como lo pueden ser al igual, la valoración de los procesos y el cumplimiento de las metas y objetivos, esto nunca debe perderse de vista. Así, existen diferentes factores que se tienen que considerar en una evaluación para que sea integral y completa, los cuales van desde la revisión de los proyectos y el grado de cumplimiento de las metas y objetivos, el apego a la normatividad y legislación vigente, el estudio de la organización y su dinámica interna, el grado de participación y disposición de los actores involucrados, pero también el impacto social, político, económico y cultural.

Yves Meny y Thoenig conciben como evaluación, *“aquella acción que consiste en identificar y medir los efectos propios de una acción, es pues, un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor”*.⁹⁶ De acuerdo con estos autores, la evaluación es un análisis, la valoración de algún evento o algún punto siempre con referencia a algo que lo pueda medir, de tal suerte que *“evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y el entorno físico”*.⁹⁷ Por su parte Howard E. Freeman, le da una connotación más exacerbada al decir que,

“la evaluación se puede considerar como una respuesta al esfuerzo de encaminarse hacia un mundo perfecto; los múltiples problemas actuales y anticipados en los campos humanos y social, y la gran presión para diseñar, ejecutar y depurar diversos programas que los reduzcan y controlen, son el objetivo fundamental de la evaluación”.⁹⁸

Sea cual fuese la carga que se le ha dado, así como la importancia asumida por parte de los responsables de la implementación y los diseñadores de las políticas para integrar los cambios necesarios durante el proceso de la política pública, es indudable que la evaluación mantiene un carácter constructivista y positiva que permite tomar acciones para corregir las deficiencias encontradas.

⁹⁶ Meny Yves y Thoenig Jean-Claude. “La evaluación”, en *Las políticas públicas*. Tr. Francisco Morata. Editorial Ariel, Barcelona, 1992, pág. 194-195.

⁹⁷ *Ibidem*. Pág. 195.

⁹⁸ Howard E. Freeman. *Evaluación, una aproximación sistemática*. Edit. Trillas, México, pág. 72.

De esta forma, se pretende ir más allá de la concepción tradicional de evaluación⁹⁹ que si bien, es un aspecto central para obtener resultados tangibles en una primera aproximación hacia el cumplimiento de metas y objetivos establecidos, se puede correr el riesgo de que la evaluación se reduzca únicamente a un análisis costo beneficio o de los procesos, desconociendo el impacto social, político y económico que puede generar.

De acuerdo a Víctor Peresgrovas, existen tres tipos de evaluación con base en los enfoques propuestos por Duglas Togerson para el análisis de las políticas, los cuales son: “a) *evaluación de metas*; b) *evaluación de impacto* y c) *evaluación de procesos o formativa*.”¹⁰⁰

La primera de ellas hace referencia a la medición de los logros de la política en función de las metas inicialmente planteadas y se sitúa al final del proceso, pues es ese momento donde se puede contrastar lo programado y lo alcanzado. Es un enfoque más cuantitativo y con fines técnicos para mejorar la toma de decisiones y la reprogramación de acciones. De esta forma, mencionan los autores, se puede medir el desempeño, pero desconocer sus efectos.¹⁰¹ Este tipo de evaluación por lo regular corresponde a la realizada por la misma organización que se encarga de implementar la política. Es una evaluación meramente cualitativa debido a que sólo mide el cumplimiento de indicadores.

La evaluación de impacto a su vez, pone énfasis en el contexto, la historia y la complejidad de la vida política, elementos ignorados en la evaluación de metas; estudia los efectos que se hayan producido en una población, región o una situación determinada, como consecuencia de la ejecución de cierta política. Este segundo enfoque, se centra en analizar y establecer las relaciones de causalidad existentes entre las acciones de la política y las condiciones generadas por su aplicación, por lo que puede ser considerado como un enfoque “cuantificativo”.¹⁰² Por lo general, este tipo de evaluación la realiza alguna otra instancia que no implementa la política directamente sino que puede ser otra institución gubernamental, alguna institución académica o algún organismo internacional.

Mientras que la evaluación de procesos o evaluación formativa, parte de la noción de que la teoría y la práctica del análisis de las políticas surge desde de las decisiones políticas. Se pone énfasis en la cobertura del programa, el seguimiento a los procesos que se están realizando en el interior, así como el grado en que las acciones están llegando a la población objetivo, tratando de hacer partícipes a éstos en la propia evaluación.¹⁰³ Por ello, quienes realizan este tipo de evaluación son las propias organizaciones sociales.

⁹⁹ “Proceso que implica el uso de métodos científicos y técnicos para medir el grado de ejecución y por tanto, de los resultados de los programas o políticas gubernamentales en referencia al proceso de toma de decisiones”. Martínez Zamorano, Luis M. *Evaluación de las políticas públicas del DF*. (1997-2000). *Dirigidas a la contaminación del aire en la ZMVM*. Tesis de licenciatura. UNAM, FCPyS, 2004, pág. 31.

¹⁰⁰ Peresgrovas V, Reyes C, Pérez R, Martínez R, Arreola A. *De las metas a los procesos: la evaluación de proyectos de desarrollo rural exitosos en el área del Corredor Biológico Mesoamericano-Chiapas*. *Revista de Geografía Agrícola*, 2009, pp. 51-64. Recuperado el 15 de marzo de 2016 de: <http://redalyc.org/articulo.oa?id=75712192005>.

¹⁰¹ *Ibidem*. pág. 53.

¹⁰² *Ibidem*. págs. 53-54.

¹⁰³ *Ibidem*. pág. 54.

La novedad de este último tipo de evaluación, radica en que ésta se realiza paralelamente al desarrollo de la política y no *ex post* como en los dos casos anteriores, por lo cual es más propenso a que se corrijan las fallas que se vayan encontrando sin necesidad de esperar al final del proceso. Asimismo, se resalta el carácter participativo para su elaboración, ya que se incluye a la población involucrada para favorecer la autoevaluación y el aprendizaje social, por lo cual utiliza métodos cuantitativos como cualitativos, aunque con mayor énfasis éstos últimos.

Hasta aquí cabe hacer una precisión entre la evaluación “*ex ante* o *a priori* y *ex posteriori* o *a posteriori*” propuesta por Yves Meny y Jean C. Thoenig, la primera de ellas es prospectiva y se utiliza como elemento de ayuda cuando existen diversas opciones. Mientras que la segunda, surge una vez que los impactos de una política pública ya han sido generados, para comprender lo que ha pasado, de tal suerte que tiene un carácter retrospectivo.¹⁰⁴

La evaluación ejerce una función de conocimiento, toda vez que la implementación de la política puede generar efectos múltiples y no contemplados en la etapa su diseño. La evaluación arroja información en tiempo real de lo que está sucediendo en la implementación, ofreciendo oportunidades de mejora, crecimiento y rediseño. Vista de esta manera, la información genera un impacto positivo.

Entonces, a la evaluación hay que reconocerla como un proceso de aprendizaje continuo y permanente, cuya importancia radica en el papel que la información desempeña. Por ello, no existen experiencias universales de evaluación, pues lo que es útil en una política no se puede aplicar de igual forma en otra. Sin embargo, su utilidad radica en la capacidad de aprendizaje para mejorar la retroalimentación, corrigiendo los errores.

1.4. Gobernar desde las políticas públicas.

Una vez que se ha analizado el origen y desarrollo de las políticas públicas, los principales enfoques que explican la relación entre éstas y el Estado, así como cada una de las etapas que las constituyen, conviene hacer una aclaración respecto de las implicaciones que tienen estas herramientas para el *gobierno*¹⁰⁵ y la *administración pública*¹⁰⁶, las cuales se mencionan a continuación, toda vez que se considera fundamental para detallar su relación con el turismo.

¹⁰⁴ Yves Meny y Jean Claude Thoenig. *Op. Cit.*, pág. 204.

¹⁰⁵ “El *Gobierno* es el Poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger a la sociedad, y la *Administración* constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del Gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando es como se gobierna.” Olivan, Alejandro. *Idea general de la administración*. En Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982, pág. 105.

¹⁰⁶ “La administración pública: es una potencia que ordena, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas [...] Instituida para velar en la ciudad sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación. Pasiva como voluntad determinante que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las

Uno de los principales desafíos para los países democráticos es la búsqueda de nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad, para que ésta última rebase el plano de la participación política restringida a la elección de sus gobernantes y se involucre en mayor grado, al ejercicio mismo de la gestión pública; ya que si bien es cierto, la democracia representativa ha tenido grandes alcances en las últimas décadas, es indudable que en el contexto actual, caracterizado por una sociedad más demandante, participativa y plural, se ha debatido la necesidad de transitar hacia una verdadera democracia participativa.

En este contexto, las políticas públicas constituyen mecanismos efectivos para contribuir a consolidar una democracia de esa índole, pues en la medida que reconocen la importancia de la participación y representación de los sectores externos al gobierno, aseguran una mayor eficiencia y legitimidad en el desempeño de la acción pública, en tanto que las políticas públicas se rigen por la horizontalidad, por integrar las opiniones y la participación de los ciudadanos organizados, por la búsqueda de consensos entre los diversos actores de la vida social, por ser cursos de acción tendientes a resolver problemas públicos basados en la cooperación y coordinación a favor de los ciudadanos, constituyéndose así, en estrategias más plurales para gobernar.

Las políticas públicas son un factor importante para conocer el desempeño de los gobiernos y la administración pública en la construcción de un país democrático, puesto que a través de ellas, se aprecia cómo realiza su tarea el gobierno -ya que su ejercicio debe estar sujeto a escrutinio público- y cómo la administración pública traduce en acciones eficientes y eficaces sus políticas en la solución de los problemas públicos, lo que implica también volver transparente su actuar, rendir cuenta de sus acciones de cara a la sociedad y hacer un uso eficiente de los recursos públicos, esta última condición necesaria, en tanto que la administración pública trabaja con recursos escasos frente a una gama compleja de *asuntos públicos*.¹⁰⁷

Este carácter racional de las políticas públicas derivado del uso de técnicas, métodos y criterios científicos, así como su tendencia proclive al orden, lo manejable, la causalidad, y el control, elementos todos ellos que engloban la búsqueda de la eficiencia de la política pública, constituye una de sus principales características que no deja a dudas lo fundamental de estas herramientas en la vida moderna.

Sobre todo, si se tiene en consideración que los problemas públicos no pueden confinarse para su tratamiento a un tiempo y espacio suspendidos, desligados del contexto que los engloba, sin considerar sus interrelaciones con el ámbito regional, nacional e internacional, puesto que la globalización ha permeado en las diferentes estructuras de la

leyes de interés general es su verdadera atribución." Bonnin, Charles-Jean B. *Principios de administración pública*. Eliane Cazenave Tapie (Tr.), Compilación y estudio Introductorio de Omar Guerrero. Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pág. 381.

¹⁰⁷ "Los asuntos públicos pueden definirse como un conjunto de necesidades, prerrogativas, expectativas y realizaciones que son canalizadas por reglas comunes, a fin de asegurar que la convivencia social se reafirme de acuerdo a la estabilidad y desarrollo compartido." Uvalle Berrones, Ricardo. "Estado, gobierno y políticas públicas", En Mauricio Merino (coord.) *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, pág. 15.

sociedad volviendo más compleja la realidad, lo cual hace indispensable la racionalidad y la tecnología que proporcionan las políticas públicas para una mejor comprensión de la vida social, partiendo de modelos causales hacia un tratamiento más integral y multidisciplinario de los problemas públicos.¹⁰⁸

Este carácter racional no debe ser el único que persiga la utilidad de las políticas públicas, pues si los gobiernos y la administración pública enfocan la eficiencia y eficacia de sus acciones como sus fines últimos, se apartarían de su propia razón de ser, convirtiéndose en un pragmatismo desbordado de políticas particulares y desvinculadas unas de otras, sin articulación y con el riesgo de desviar las atribuciones directivas del gobierno y la administración pública en relación con los fines del Estado. Al respecto, Aguilar Villanueva refiere;

“Los ejercicios centrados de análisis y evaluación de PP [política pública], que se interesan sólo en estructurar el asunto particular que captura su atención o en medir el desempeño particular de un programa, han dejado de contribuir a la unidad de la acción directiva del gobierno, justamente cuando hoy se cuestiona agriamente al Estado contemporáneo por su desarticulación, fragmentación, pulverización y aún contradicción interna entro los cientos o miles de organismos, leyes, programas, proyectos que no forman una unidad, que se mueven en diversas y hasta opuestas direcciones y que, por ende, restan al gobierno capacidad y eficacia de conducción social.”¹⁰⁹

En la actualidad es un lugar común referir a toda acción de gobierno como política pública. Esto por sí sólo no evidencia alguna problemática, la cuestión radica en que al momento de abordar las cuestiones sociales desde ángulos muy focalizados y centrarse únicamente en el componente tecnológico y racionalista como condiciones básicas para la eficiencia,¹¹⁰ paradójicamente dichas herramientas se desligan de su carácter público y humanista, esto por la fragmentación y el afán desmedido hacia el único desempeño de los programas.

En ese sentido, hay que recordar que el gobierno hace referencia a la forma en que se dirige o conduce una sociedad políticamente organizada por un conjunto de instituciones, las cuales poseen un poder de mando legal para orientarla hacia la consecución de los fines del Estado, de tal suerte que, el gobierno constituye el centro desde el cual se ejerce el poder político, o propiamente dicho, “*el núcleo central de una comunidad política*”.¹¹¹ Empero, como ya se hizo referencia, el gobierno no puede estar desligado de los propios fines del Estado, de tal suerte, que el gobierno es el medio que relaciona a la sociedad

¹⁰⁸ “La categoría de problemas públicos es resultado de procesos cognoscitivos, es decir, son formulaciones para ordenar información factual y empírica de ese modo trabajar en un determinado rigor a través de construcciones lógicas y conceptuales.” *Ídem*.

¹⁰⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. Política Pública... *Op. Cit.* pág. 56-57.

¹¹⁰ “El concepto técnico de eficacia-eficiencia resulta fundamental y correcto, pero es limitado o insuficiente en los asuntos públicos y de gobierno, puesto que la eficacia gubernamental incluye los componentes técnicos o de índole causal, pero también los componentes legales y políticos, que son de índole valorativa.” Aguilar Villanueva, Luis F. Política pública...*Op. Cit.*, pág. 53.

¹¹¹ Arbós, Xavier y Salvador Giner. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Editorial Siglo XXI de España Editores, S. A., España, 1993, pág. 4.

con aquel, a través de instituciones, como la administración pública, en la búsqueda de un bienestar general.¹¹²

El gobierno debe asegurar el bienestar general, regular los conflictos surgidos en el seno de la sociedad y darle conducción a ésta, pero siempre desde el sentido de lo público, el cual no se restringe únicamente al gobierno y sus instituciones, sino al espacio donde se desenvuelve la vida social y trasciende los particularismos sin establecer preferencias, de modo que la función del gobierno, es hacer frente a los problemas sociales pero desde un marco de convivencia, de cooperación, de coordinación e inclusión.

Se puede aseverar que la sociedad es quien otorga atribuciones al gobierno, quién lo faculta para actuar, empero, el gobierno debe trabajar por y para la ciudadanía. De esta forma, el gobierno se justifica por ejercer una autoridad política en aras de la protección y dirección de su comunidad, y su existencia en la actualidad depende de la efectividad de sus acciones, aunque va más allá de éstas. Ahí es justo el punto dónde se relaciona la racionalidad de las políticas públicas y la legitimidad de las acciones del gobierno, por lo cual no debe ser descuidado este aspecto. Inclusive, varios autores no dejan de manifestar que todo gobierno democrático está basado en dos condiciones esenciales para perpetuar su existencia, a saber, la legitimidad y la eficiencia.¹¹³

Las políticas públicas deben mirarse desde su relación con el marco político e institucional en las que se encuentran imbricadas y no solamente en el puro aspecto técnico, esto es, concebirlas también desde los valores públicos y su contribución a la acción directiva de los gobiernos.¹¹⁴ Gobernar por políticas públicas va más allá de un abordaje de la vida social meramente mecanicista.

Aguilar Villanueva hacía referencia a un “*gobernar por políticas públicas*”¹¹⁵ desde los años noventa con la publicación de su “*Estudio Introductorio*”, para referir al ejercicio democrático de los gobiernos en un contexto de pluralidad e inclusión y posteriormente, puntualizaría que esta forma de gobernar se diferencia de aquella que encuentra su fundamento los planes de desarrollo,¹¹⁶ práctica que se institucionalizó en nuestro país en la década de los ochenta y que según el mismo autor, se basa en la existencia de un gobierno autoritario que reclama para sí el control del desarrollo económico y social del país.¹¹⁷

¹¹² “El ideal de las formas de gobierno es realizar el interés general, el bien público o el bien común de una sociedad.” Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. Editorial Porrúa, México, 1978, pág. 578.

¹¹³ Arbos, Xavier y Salvador Giner. *Op. Cit.*, pág. 5.

¹¹⁴ “Desde su origen, PP [política pública] articula institucionalidad y ciencia-tecnología. Lamentablemente mucha producción y docencia, por varias razones, han favorecido una orientación que ve la PP [política pública] como un análisis única o primordialmente técnico o económico, desarticulado de la naturaleza político-institucional del proceso de gobernar y del sistema político-administrativo que lo enmarca.” Aguilar Villanueva, Luis. *Política Pública*, pág. 28.

¹¹⁵ “Gobernar de acuerdo con política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de los contribuyentes fiscales y autores políticos autónomos y, a causa de ellos, ni pasivos ni unánimes”. *Ibidem*. 33

¹¹⁶ “La propuesta del ‘gobierno por políticas’ cuestionó al ‘gobierno por planes’, que paradójicamente había reaparecido en el país en los ochenta y se había convertido en norma constitucional.” *Ibidem*, pág. 27.

¹¹⁷ “Sin embargo, el plan significaba una puesta al día del dirigismo económico del gobierno y una reconstrucción de la presidencia como el agente central de la “rectoría del desarrollo nacional”, que dejaba poco espacio al ejercicio de las libertades económicas del ciudadano [...]. El gobierno por planes mantenía asimismo un tono autoritario, al suponer que las

El gobierno por políticas públicas reconoce que los ciudadanos buscan ser integrados a la acción pública. Además, se comprende que los problemas públicos rebasan la capacidad de respuesta del gobierno y que es necesaria la cooperación y corresponsabilidad; los valores democráticos salen a la luz en esta forma de gobernar, puesto que las decisiones unánimes, verticales y autoritarias ya no tienen cabida ante una sociedad más exigente y que en todo momento está evaluando al gobierno, sus instituciones y sus acciones, la ciudadanía organizada proporciona así, la existencia de contrapesos al poder político.

No implica poner a discusión el papel del Estado y sus instituciones, sino al contrario, revalorarlas y reconocer su carácter humanista y público, pues estas responden a la ciudadanía. Gobernar por medio de políticas públicas significa revalorar el espacio público, de tal suerte que, el gobierno y la administración pública atiendan los problemas surgidos en el seno de la sociedad desde un marco de innovación, lo cual reditúa en una mayor fortaleza institucional. Al respecto el Dr. Ricardo Uvalle Berrones menciona:

“Tanto la administración pública como el propio gobierno pueden resultar favorecidos con la aplicación de políticas públicas. Si la administración pública es la casa del ciudadano y la institución que da forma al hogar común que es la vida pública, su trato con la sociedad sería más sensible, humano y amplio. Se rompería así la coraza de lo administrativo, dado en lo fundamental por el mero cuidado de los recursos, la observancia de la ‘normatividad’ y el cumplimiento formalista y a veces deshumanizado de los procedimientos. Con las políticas públicas, la administración pública puede recuperar su contenido social y humanista, dado que contribuiría en razón de sus tareas sustantivas, al desarrollo de la vida individual y colectiva.”¹¹⁸

Las políticas públicas contribuyen a un marco de *gobernanza*,¹¹⁹ ya que conllevan una coordinación y colaboración entre los actores públicos, sociales y privados en el tratamiento y resolución de problemas. Existe una dispersión del poder político y un surgimiento de nuevas formas de gobernar diferentes a la tradicional basado en la interacción de los actores públicos y privados en los procesos de gobierno, así como a la necesidad de reconfigurar los aparatos publiadministrativos. Inclusive, no sólo se habla de las contribuciones de las políticas públicas a la gobernanza, sino que se alude a una “*nueva gobernanza*”, como un nuevo modelo de gobernar, basado en redes y asociaciones público-privado;

“La ‘nueva gobernanza’ es descrita como un cambio del modo jerárquico de gobernar mediante mando y control hacia uno más descentralizado, horizontal, interdependiente, relacional, interactivo, participativo, en red, en el que los actores públicos y privados, gubernamentales y sociales, practican formas de diálogo y negociación para ajustar sus intereses, conciliar sus diferencias y acordar los objetivos y futuros preferidos de la sociedad, que serán el marco de referencia para

acciones de las organizaciones y personas en el plano económico y social eran susceptibles de ser planificadas, se les podía y debía imponer prioridades, objetivos, áreas, instrumentos.” *Idem*.

¹¹⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. “Estado, gobierno y políticas públicas...” *Op. Cit.* pág. 25.

¹¹⁹ “En tanto se trata de una categoría de uso relativamente reciente, existen varias definiciones de *gobernanza*. Una de ellas es de su principal introductora, Renate Mayntz, quien señala que ‘actualmente se recurre a *governance* sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado’ (‘Nuevos desafíos de la teoría del Governance’, *Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, IGG, noviembre de 2000).” Canto Chac, Manuel. *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*. Política y Cultura, no. 30, UAM-Xochimilco, México, 2008, pág. 15.

elaborar las políticas, prestar los servicios públicos de beneficio social y decidir proyectos de inversión crucial para la viabilidad y prosperidad de la sociedad.”¹²⁰

Independientemente de los términos de gobernanza o nueva gobernanza, es indiscutible que la relación entre gobierno y sociedad sigue modificándose bajo principios democráticos, para transitar hacia gobiernos colaborativos en la atención de los asuntos públicos desde esquemas de cooperación, corresponsabilidad, inclusión y coordinación.

Por ello, los beneficios que puede traer consigo el gobernar por medio de políticas públicas son varios e indiscutibles, como ya se pudo observar, quizá dos de los puntos básicos son la relación *eficiencia-eficacia* y la *legitimidad*, aspectos esenciales en su concepción.

En sus términos más coloquiales la eficiencia en la administración pública alude a que toda acción debe realizarse de tal manera que lo que se haga se realicen de la mejor forma, a fin de que los recursos sean aplicados lo más racional posible, por su parte, la eficacia alude al cumplimiento de los objetivos, y no necesariamente requiere de la eficacia como condición indispensable, por lo cual, en el contexto de la administración pública siempre es preferible mantener estos dos elementos se vean como parte de una relación insoslayable.

Pero esta condición de relación eficiencia-efectividad se encuentra estrechamente ligado por la legitimidad de toda política pública; en la experiencia mexicana en los últimos años ha quedado comprobado que aun cuando una política se encuentre diseñada bajo parámetros de racionalidad, tecnología, coherencia, sino cuenta con la aprobación de la ciudadanía, puede encontrar dificultades para su implementación, esto como consecuencia de la organización y presión de la ciudadanía ante lo que considera una acción ilegítima en su contexto.

La legitimidad de las políticas públicas encuentra sustento, entre otros aspectos, en el grado de participación de los ciudadanos en la hechura e implementación de una política que afecte de manera inmediata su entorno, pues en la medida que los ciudadanos se involucran de forma activa y directa en los procesos de gobierno, el Estado le devuelve su condición y carácter de público al gobierno y la administración, de tal suerte, que el grado de consenso respecto a las acciones derivadas de esa colaboración pueden contribuir a un clima más receptivo y aprobatorio para el despliegue de una política pública y que existan elementos certeros que permitan dar la solución al problema.

El grado de participación ciudadana en la construcción e implementación de estas herramientas se puede apreciar por los mecanismos y canales de participación que existen para incorporar la experiencia ciudadana a la vida pública y darle causa en su actuar. Asimismo, la rendición de cuentas y cultura de transparencia también son elementos que inciden a la legitimidad de las políticas públicas, pues en cuanto mayor informada este la ciudadanía de las acciones mayor confianza tendrá en las instituciones.

¹²⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. *Política Pública... Op. Cit.*, pág. 58.

CAPITULO 2

LAS IMPLICACIONES DEL TURISMO CULTURAL EN LA VIDA MODERNA Y SU IMPULSO

El Estado mexicano cuenta con atribuciones para regular el sector turístico, disponiendo de un sector encargado para implementar acciones y políticas en la materia. En el presente capítulo se aborda de manera concreta el ámbito del turismo cultural, haciendo un recuento del desarrollo del turismo a nivel mundial, sus elementos y tipología; posteriormente, se analiza la relación entre turismo cultural y desarrollo local y finalmente, se refieren las primeras acciones que el gobierno mexicano ha implementado al respecto.

Para analizar el impacto y resultados del programa, es fundamental tener presentes las implicaciones del turismo cultural desde una referencia teórica, que permita dar pauta para reconocer los aciertos o retos del programa referido o los ajustes pertinentes, de ahí la trascendencia del presente capítulo.

2.1. Antecedentes de turismo en el contexto mundial.

El turismo en la actualidad es uno de los sectores económicos con mayor crecimiento y dinamismo a nivel mundial, lo cual lo convierte en uno de los principales ejes de desarrollo económico y una fuente importante de ingresos para varios países. Las repercusiones del turismo se aprecian en varios ámbitos no sólo el económico, por ejemplo, también sus efectos impactan en lo cultural, social, político, tecnológico y el medio ambiente. Esto lo convierte en una actividad primordial para los gobiernos, en tanto que, a través de su impulso, regulación y control, se busca crear y consolidar destinos turísticos competitivos y diversificados en un mercado cada vez más demandante de estos servicios.

Los efectos positivos del turismo son innegables, sobre todo en el aspecto económico al aumentar el producto interno bruto y contribuir a la generación de empleos; creación de infraestructura y servicios relacionados con el turismo; favorecimiento del intercambio cultural y el respeto a distintas formas de vida; asimismo, coadyuva a la conservación y preservación del patrimonio cultural y los recursos naturales.

Pero también se visualizan efectos negativos, en materia ecológica y cultural, tales como la generación de toneladas de basura, mayor demanda de agua potable, la construcción descontrolada en los destinos turísticos y alteración de las estructuras sociales. Aun así, en mayor medida más países han adecuado sus marcos legales para colocar al turismo en un eje central de su desarrollo.

El turismo como hoy se conoce es el resultado de un largo proceso que ha tenido esta actividad a lo largo de la historia, sin embargo, es hasta después de la segunda mitad del siglo XX cuando se masifica su oferta y cuando los Estados realizan acciones directas que influyen en su crecimiento, junto con el desarrollo de las telecomunicaciones, la baja de los costos en transportes o la reducción de las jornadas laborales.

La humanidad siempre se ha desplazado geográficamente por el mundo, aunque las causas son de diversa índole. La característica particular del turista es que sale a explorar el mundo de manera voluntaria, a conocer otros países y vivir otras experiencias, pero sólo como una situación temporal no como un estado permanente. La connotación de *tour*¹²¹ implica un regreso al origen de partida, un retorno; el turista vuelve a su país o lugar de residencia, del cual se separó por un tiempo de manera voluntaria y por motivos recreativos, de placer, o por lo menos, no derivados de presión o cohesión.

La Organización Mundial del Turismo (OMT), organismo internacional cuyo propósito fundamental es promover el turismo a nivel mundial, asume que el turismo “*comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período consecutivo inferior a un año y mayor a un día, con fines de ocio, por negocios o por otros motivos.*”¹²² Para hablar propiamente de turismo, un primer elemento consiste en pernoctar por lo menos una noche en un lugar diferente al de residencia.

En la historia de la humanidad los viajes siempre han existido, sin embargo, en los tiempos más antiguos no existía una connotación propiamente de turismo, pero si se apreciaban varios de los elementos que hoy son característicos de este campo. Por ejemplo, en la antigua Grecia se sabe de viajes con motivo de asistir a los Juegos Olímpicos, donde los participantes y espectadores solicitaban servicios de alojamiento y alimentos. Los romanos visitaban templos y santuarios, asistían a festividades o concurrían a baños termales. Aunque en un principio los viajes se remontaban más a motivos de comercio militar, o por motivos políticos, ciertos romanos con riqueza viajan a los balnearios de Grecia y Egipto con propósitos de turismo.¹²³

Durante la Edad Media surgen los viajes relacionados a peregrinaciones religiosas, aunque ya habían existido anteriormente ese tipo de viajes, no habían sido de tal magnitud como en los de esta época. Esto obligó a la creación de mesones o estancias que incluían ciertos servicios. Se hacían viajes en grupos por motivos religiosos para visitar lugares considerados sagrados y se hace incluso referencias a guías de viajeros, las cuáles contaban con información detallada de los lugares que se visitarían y el tipo de

¹²¹ La palabra “turismo” deriva del francés *tour* que significa *dar vuelta*, girar; “Remontándonos a la etimología de la palabra encontramos que proviene de la palabra francesa “*tour*”, esta se desprende del verbo latín *tornare*, que se asocia a la idea de “giro, de viaje circular y de vuelta al punto de partida.” Vera Cruz, Laura. *El turismo cultural en México: alternativas para el desarrollo sustentable local*. Tesis de licenciatura, UNAM, FCPyS, México, 2012, pág. 13.

¹²² EUROSTAT-OCD-OMT. *Cuenta satélite de turismo (CST): Recomendaciones sobre el marco conceptual*. Serie ISBN 92-1-361205-2, Luxemburgo, 2001, pág. 14.

¹²³ Guerrero González, Perla Elizabeth y José R. Ramos Mendoza. *Introducción al turismo*. Grupo Editorial Patria, México, 2011, pág. 8.

alojamiento. Dentro de estos viajes podemos considerar también las llamadas cruzadas, que contribuyeron en gran medida al comercio y a los viajes en Europa medieval.¹²⁴

Por su parte, el llamado descubrimiento de América, contribuyó en gran medida al florecimiento del turismo a nivel mundial, pues con la llegada de los españoles al continente en 1492 inició una época de esplendor para las expediciones marítimas españolas, británicas y portuguesas, despertándose un enorme interés por conocer el nuevo mundo y dando paso a una nueva era en la historia de los viajes intercontinentales.

Es hasta la revolución industrial que se originó en Europa, período comprendido entre mediados del siglo XVIII y principios del XIX, cuándo se crean las bases para el llamado turismo de masas, puesto que en dicho contexto se da un desplazamiento de la mano de obra de la agricultura a las fábricas, lo cual facilitó que junto con el aumento de la riqueza, el aumento del nivel de escolaridad de la clase media y una mayor disponibilidad del tiempo libre, se generara una demanda de actividades respecto del turismo vacacional, situación que se mantuvo durante décadas.

Durante la Primera y Segunda Guerra Mundial el turismo que se venía desplegando en gran medida, se estancó y paralizó casi por completo, recuperándose hasta finales de los años cuarenta del siglo pasado. Pero el avance de las comunicaciones y transportes durante esa etapa sentaron importantes bases para su desarrollo en los años posteriores y su masificación, pues basta mencionar que durante un tiempo, el turismo de elite predominó en la década de 1950, periodo de su mayor resplandor.¹²⁵

A partir de la segunda mitad del siglo XX el turismo internacional tuvo un crecimiento exponencial, desarrollándose más rápido de lo que había hecho en toda la historia de la humanidad, ese aumento se debió en gran medida a la liberación de los vuelos comerciales, bajando los precios y popularizando los viajes, de tal suerte que el número de turistas incrementó de 25 millones en la década de los cincuenta a 190 millones al finalizar el año de 1973.¹²⁶

En la década de los sesenta es cuando surge lo que hoy conocemos como “turismo de masas”.¹²⁷ Los nuevos estilos de vida, el aumento del salario, el desarrollo de las telecomunicaciones, generaron una oferta turística que impulsó al sector. En esta época se crearon más ofertas de hoteles, restaurantes, agencias de viaje, transporte y nuevos lugares para vacacionar, siendo los destinos de playa los más concurridos.

¹²⁴ *Ibidem*, pág. 9-10.

¹²⁵ *Ibidem*, pág. 14.

¹²⁶ *Ibidem*, pág. 15.

¹²⁷ El llamado turismo de masas hace referencia “al flujo sostenido de grandes cantidades de turistas hacia los destinos turísticos. Este movimiento empezó a desarrollarse en la década de los sesenta del siglo XX, coincidiendo con el aumento del nivel de riqueza, el alargamiento de las vacaciones y la reducción en las tarifas de transporte en los países industrializados, tanto para los viajes por su propio país como para las salidas al extranjero. Inicialmente este flujo de turistas se dirigía a los destinos de sol, arena y mar, y en buena parte era estacional. Esta modalidad de turismo mercantiliza la cultura y las relaciones humanas, existe poco contacto entre turistas y la población local y por tanto, conlleva a una deshumanización de ambos grupos”. En Jafari, Jafar. *Enciclopedia del turismo*. Tr. Manuel Piona Medina. Editorial Síntesis, Madrid, 2000, pág. 645.

En los años setenta se vuelve a dar una recesión en el desarrollo del turismo mundial derivado de la crisis energética y la inflación, impactando en el sector del transporte, abaratando los costos y masificando su oferta para tratar de mantener un mercado. Se siguieron sentando importantes precedentes, ya que a partir de 1979 se comenzó a legislar a nivel mundial en materia de turismo, en el mismo año surge el primer programa *viajero frecuente* mediante el cual se obtienen descuentos especiales en los servicios ofrecidos; surgen los centros turísticos planificados y el turismo se convierte un derecho adquirido de las personas, teniendo un fuerte crecimiento, el cual mantuvo durante toda esa década, considerándose como los años dorados del turismo.¹²⁸

A partir de la década de los noventa el turismo entró en una etapa de madurez a nivel mundial; aunque esta actividad siguió teniendo un crecimiento, se dio de una forma más moderada y planificada, buscando impactar en la calidad, así como en una mayor diversificación del mercado, promoviendo nuevas formas de turismo. El turismo se volvió parte fundamental en las agendas políticas de los países, quienes implementaron programas para promover, incentivar y comercializar el sector.

Al inicio del presente siglo hay una mayor conciencia de los efectos negativos del turismo y se perciben más claramente las consecuencias de la falta de planeación en décadas pasadas. Se observa, además, un mayor uso de las tecnologías y una oferta de servicios y productos más especializados para atender un mercado más demandante y diverso, lo cual conlleva una planificación de esa actividad desde la corresponsabilidad entre los actores públicos, privados y sociales para la aplicación de políticas públicas en la materia.

Las prospectivas del turismo a nivel mundial siguen siendo positivas, se espera que este sector tenga un crecimiento sostenido a largo plazo. Según el Informe de la OMT denominado "*Turismo hacia 2030*" se calcula que el número de llegadas de turistas internacionales en todo el mundo crecerá en promedio 3.3% al año, lo que implica una cifra de 1400 millones de llegadas de turistas internacionales en el mundo en 2020 y 1800 millones en 2030, siendo los países emergentes los que tendrán un mayor flujo de turistas, pues en 2030 el 57% de las llegadas internacionales de registrarán en destinos de economías emergentes en contraste de un 43% en economías avanzadas.¹²⁹

Al respecto, cabe citar que Nykiei considera que el desarrollo del turismo cada vez romperá con la noción de las fronteras nacionales como hoy se conocen, hacia la búsqueda de un acercamiento universal:

"Las tendencias hacia la globalización del fenómeno turístico harán en un futuro próximo que, desde el punto de vista del turista, los límites territoriales se conviertan en una noción obsoleta que será remplazada por la atracción universal por lo distante, lo novedoso y lo mejor en términos de la calidad de los servicios ofrecidos."¹³⁰

¹²⁸ Guerrero González, Perla Elizabeth y José R. Ramos Mendoza. *Op. Cit.*, pág. 16-17.

¹²⁹ OMT. *Panorama OMT del turismo internacional*. Edición 2015, recuperado el 18 de marzo de 2016 en <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416875>

¹³⁰ En García Marchante, Joaquín S. y María del Carmen Poyato Holgado (coord.) *La función social del patrimonio histórico: el turismo cultural*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, España, 2002, pág. 84.

Puede constarse que el turismo es una actividad inherente en la humanidad, sin embargo, esta actividad no ha tenido siempre las mismas características, aunque la función de la realización de viajes por motivaciones subjetivas, de deseos, anhelos e intereses de conocer, explorar otros mundos y sus culturas, así como otros lugares y su naturaleza, parece ser una constante. Óscar de la Torre ubica tres grandes periodos:

1. Turismo incipiente o elitista: Cubre desde sus orígenes hasta mediados del siglo XIX, donde su práctica quedaba restringida a las minorías de mayores recursos económicos.
2. Turismo de transición: Inicia la etapa de su popularización, precursora del turismo masivo y comprende hasta la primera mitad del siglo XX.
3. Turismo de desarrollo masivo: Comienza a partir de la segunda mitad del siglo XX y prosigue hasta nuestros días, en la cual las mayorías tienen acceso a su práctica.¹³¹

TABLA I

DESARROLLO DEL TURISMO A NIVEL MUNDIAL

Época/Características	Turismo incipiente o elitista	Turismo de transición	Turismo en desarrollo o masivo
Alcance	Restringido a individuos que disponen de tiempo y recursos económicos elevados.	Pocos individuos que provienen de sectores más vastos de la población.	Accesible a las mayorías y establecido como imperativo social.
Motivaciones	Principalmente de aventura y expedición.	Por motivos de recreo, salud, descanso o cultura.	Un complejo de actividades y motivaciones de diversa índole.
Medios de transporte	Rudimentarios, limitados, incómodos e inseguros, con capacidad mínima, sin itinerarios fijos.	Se multiplican los caminos y aparecen las carreteras, se construyen vías de ferrocarril mejor trazadas, se perfeccionan las instalaciones para la navegación y se abren nuevos puertos marítimos y se edifican los primeros aeropuertos.	Perfeccionamiento de los medios de transporte para volverlos más confortables, rápidos, seguros y económicos. Obras básicas de infraestructura: puertos marítimos, supercarreteras, aeropuertos modernos.
Condiciones del transporte	En su mayoría barcos, no hay automóviles ni aéreos.	El ferrocarril es el principal medio de transporte en un primer momento, luego empieza a generalizarse el uso de autobús	Aéreos, terrestres, marítimos en forma masiva.
Servicios turísticos	Pocos establecimientos de hospedaje, básicamente posadas, hospederías, paradores y mesones. Limitados lugares de refrigerio.	El hotel se convierte en la unidad de tipo de hospedaje.	Construcción, modernización y diversificación de establecimientos de hospedaje, instalaciones de energía eléctrica, agua potable, drenaje. Construcción de centros recreativos.
Publicidad	No existen medios publicitarios ni organizaciones que promuevan lugares turísticos.	Aparecen agentes de viajes y organismos privados y oficiales de turismo. Se empieza a utilizar la publicidad en medios de comunicación.	El agente de viajes se convierte en la parte más dinámica, surgen los paquetes de viajes, los sistemas de reservaciones. Se promueve y difunde las atracciones turísticas.

Fuente: Elaboración propia con base en De la Torre Padilla, Francisco. *Op. Cit.*

¹³¹ De la Torre Padilla, Francisco. *El turismo, fenómeno social*. FCE, México, 1997, págs. 20-24.

En la mayoría de los rubros el sector tuvo un desarrollo exponencial en un tiempo relativamente corto, que abarca aproximadamente de 1950 hasta la actualidad, esos cambios se aprecian tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. Por lo que respecta a la oferta, se aprecia el desarrollo y modernización de la infraestructura turística, pues los medios de transporte se diversifican, perfeccionan y masifican, pero también se busca mejorar la calidad de sus servicios, lo mismo ocurre con el equipamiento e instalaciones y los servicios que coadyuvan a su desarrollo.

La consolidación y generación de destinos turísticos abre una gama innumerable de posibilidades al viajero para su elección. También, se puede observar una mayor integración de actores públicos, privados y sociales en el sector.

Mientras que del lado de la demanda, el turista cobra una relevancia fundamental, pues en la medida que sus motivaciones se amplían por el desarrollo de las tecnologías, la interconexión del mundo en tiempo real, la publicidad y propaganda desplegada, la calidad de estatus al que ahora se le atribuye al viajar, conlleva a que los lugares que pueda elegir, sean potencialmente cualquier rincón del planeta. Asimismo, el hecho de que el turismo se haya vuelto accesible a las mayorías como consecuencia de la masificación, amplía la demanda y su diversificación en diferentes rubros y destinos turísticos buscando a su vez también la calidad.

Conocer el desarrollo del turismo ayuda a comprender como esta actividad ha pasado a formar parte fundamental para las economías de los países a nivel mundial y de la vida cotidiana de las personas; la demanda generada ha ocasionado la construcción de un complejo entramado de la industria turística, por lo cual el Estado y sus instituciones cobran una relevancia en la regulación del sector.

Las ventajas que representa este sector para los países son tanto de índole económica, por la gran derrama de divisas que deja esta actividad a los países receptores, como cultural, ya que en la medida que se conocen otros mundos y sus culturas, se construyen nuevos lazos de amistad y respeto, por citar solo algunos de sus beneficios.

También se deben considerar sus impactos negativos, principalmente en materia ecológica, cultural y social. La corresponsabilidad de los diversos actores que inciden en el sector es fundamental para un desarrollo adecuado, pues solo mediante acciones conjuntas se podrá darle un tratamiento integral. De ahí que la intervención del Estado se justifica en razón de la complejidad derivada de la interdependencia del turismo con otras actividades para regular jurídicamente este fenómeno, mediante la adopción de acciones y políticas que repercutan en su desarrollo.

A través de su política turística, el Estado adopta una serie de estrategias que guían su conducción bajo las razones de orden público, por ello su participación es decisiva ya que genera las condiciones para su avance o su estancamiento, además debe hacerlo en corresponsabilidad con todos los actores que inciden en el sector desde un marco de políticas públicas para abordar el turismo de manera multidisciplinaria y racional.

2. 2. Estructura de la actividad turística.

Se hacía referencia que *turismo* deriva de la palabra *tour*, que significa dar vuelta o girar, invocando así un viaje circular. Hablar de un viaje o desplazamiento es una manera muy general de intentar concebir el turismo, es necesario ubicar más elementos que permiten ver las implicaciones de este fenómeno en la vida contemporánea, ya que como se mencionaba, en la historia de la humanidad los viajes siempre han existido, en las primeras épocas el hombre se desplazaba por su estilo de vida nómada, o por fenómenos naturales, también por las guerras o por desastres naturales, incluso están los desplazados por conflictos políticos y exiliados, y eso no implica que se haga turismo por la simple referencia a moverse de un lugar a otro, o hacer un viaje.

Para Hunziker y Krapf, el turismo *“es la totalidad de las relaciones y fenómenos generados por el viaje y la estancia de forasteros, siempre y cuando la estancia no implique el establecimiento de una residencia permanente y no esté relacionada con actividades remuneradas”*.¹³²

El punto central para estos autores se encuentra en la *estancia*, la cual no debe ser permanente, de ahí en fuera no indican un mínimo de permanencia, sólo que el *forastero* no decida radicar en ese lugar de manera permanente y que sus actividades durante su estancia no sean remuneradas. Sin embargo, desde esta definición queda la duda de cómo considerar a las personas que deciden viajar fuera de su país por cuestiones asistencialistas, ya que es evidente que como tal no es una actividad remunerada pero tampoco van con un fin de ocio o disfrute. O las tropas de ejércitos que tienen bases establecidas en países diferentes, pues no perciben una remuneración del lugar donde se encuentran. ¿Se puede decir entonces qué es suficiente considerar los parámetros de tiempo de la estancia para definir turismo y la remuneración o no, de actividades como motivos de dichos desplazamientos?

Francisco de la Torre Padilla menciona que turismo; *“es un fenómeno social que consiste en el desplazamiento voluntario y temporal de individuos o grupos de personas fundamentalmente con motivos de recreación, descanso, cultura o salud, que 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 social, económica y cultural.”*¹³³

A diferencia de la anterior concepción, la presentada por Torre Padilla es más completa; pone énfasis en calificar ese desplazamiento como un “acto voluntario”, siendo el individuo quién decide hacer el viaje por determinadas razones, pero no es coaccionado por nadie para emprender su marcha, existiendo así, plena libertad en su acción. Ésta es una cuestión fundamental para el estudio del turismo desde el enfoque del derecho, pues se reconoce que los desplazamientos se realizan de manera legal y voluntaria.

¹³² Hunziker y Krapf en González, Perla Elizabeth. *Op. Cit.*, pág., 32.

¹³³ De la Torre Padilla, Francisco. *Op. Cit.*, pág. 19.

En un segundo lugar, también menciona los motivos para la realización del viaje, estos pueden ser de recreación, descanso, cultura o salud. Aunque si bien es cierto, hoy en día se reconoce que el turismo implica un sinnúmero de vivencias, aspiraciones, deseos, anhelos, necesidades, gustos de diferente índole, el acotar el motivo de viaje como una libertad subjetiva, ya lo diferencia claramente de otras actividades. Es, por tanto, la recreación o el disfrute de actividades determinadas lo que impulsa a los turistas a emprender su viaje. De ahí que queden resueltas las preguntas anteriores, pues en efecto, al considerar los supuestos de que el turismo implica un viaje de manera voluntaria, con fines recreativos, donde se realicen actividades que no generen alguna remuneración o no sean lucrativas, se delimita el fenómeno del turismo.

Por lo que respecta al tiempo de estancia o permanencia en el lugar, tampoco acota los límites, dejando abierta la posibilidad de viajes de larga duración, sin embargo, si se ve desde un carácter estricto, esta característica no tiene gran relevancia más que para cuestiones técnicas y de estadística, ya que fue la Organización Mundial del Turismo quién fijó determinados parámetros de durabilidad del viaje.

Llama la atención que se conciba al turismo como un “fenómeno social” el cual genera múltiples interrelaciones en los ámbitos cultural, económico y social. En efecto, considerar al turismo como un fenómeno implica una serie de relaciones y dinámicas que envuelve distintas facetas e interacciones con diversos campos de la vida social. Uno de los enfoques más utilizados para abordar el turismo es desde su concepción como un sistema. Roberto Ramos Mendoza y Perla Guerrero González definen como turismo lo siguiente:

“Actividad humana que conlleva el deseo de satisfacer diversas motivaciones del turista, las cuales son variadas y sobre todo de carácter personal. Ente ello el sistema turístico debe trabajar por cumplir de manera personalizada y específica dichas necesidades. Lo que conlleva que el turismo sea diversificado, específico, social, económico y humano. Los desplazamientos humanos le ceden al turista la posibilidad de deleitarse en su travesía de numerosos paisajes, creando en él diversos eventos en la conformación de nuevas experiencias de orden turístico.”¹³⁴

Aquí se hace mención a un complejo turístico, o sistema, el cuál debe cubrir ciertos aspectos a satisfacer para el turista, conjugando las expectativas del viajero con los servicios que ofrece el destino turístico: *“para lograr hacer turismo se debe contar con expectativas, deseos, anhelos, y sobre todo con la necesidad imperiosa de vivir situaciones de vida, cultural, social, fuera de su contexto habitual, por más de 24 horas y menos a 6 meses, haciendo uso de la estructura, infraestructura y supra estructura turística, las cuales incrementan en todo momento su bagaje vivencial en todos los ámbitos a qué este corresponda.”*¹³⁵

También se puede apreciar el establecimiento de parámetros para medir la durabilidad del viaje, siendo más de 24 horas y menos de seis el tiempo de estancia del turista en el lugar

¹³⁴ González, Perla Elizabeth. *Op. Cit.*, pág., pág. 33.

¹³⁵ *Ibíd.*

visitado. Ahora bien, en esta última definición llama gran interés lo relativo a la mención del uso de la estructura, infraestructura y supra estructura turística por el turista como una condición fundamental para su satisfacción, en tanto que incrementa vivencias y experiencias que lo pueden dejar satisfecho.

Chris Cooper menciona que se puede partir desde el lado de la demanda o de la oferta.¹³⁶ De hecho, hasta la década de los noventa del siglo pasado se hacía mayor énfasis en el lado de la demanda, a partir de esa fecha se adoptaron criterios tanto de la oferta, como de la demanda. Las definiciones centradas en el lado de la demanda han intentado en un primer momento, sintetizar la idea de turismo dentro de definiciones puramente conceptuales, y posteriormente, a través del desarrollo de definiciones técnicas con fines de medición e índole legal, por ejemplo, desde un punto de vista conceptual, se puede concebir el turismo como *“las actividades de personas que viajan a lugares situados fuera de su entorno habitual y permanecen allí durante no más de un año seguido por motivos de ocio o negocios o por otras razones.”*¹³⁷

De acuerdo con Cris Cooper, esta definición encierra rasgos esenciales del turismo, los cuales son:

*“el turismo consta de dos elementos: el viaje hasta el destino y la estancia en dicho destino (incluidas las actividades realizadas); el viaje y la estancia tienen lugar fuera del entorno habitual o del lugar de residencia y trabajo normales, dando pie a la realización de actividades que se diferencian claramente de las que llevan a cabo los colectivos de residentes o trabajadores en los países por los que viajan los turistas y en los que permanecen durante un tiempo; el desplazamiento hacia los destinos es temporal y de corta duración por naturaleza, la intención es volver al cabo de unos días, unas semanas o unos meses y los destinos se visitan por razones que no tienen que ver con la búsqueda de una residencia o un empleo permanente en los lugares visitados.”*¹³⁸

Desde el punto de vista técnico, el turismo se centra en caracterizar los viajes turísticos por ciertos rasgos que los diferencien de otros tipos de viajes, por lo cual para que una actividad sea considerada turística debe de contar con elementos relativos al tiempo y distancia, de tal suerte, que la duración mínima de estancia sea por lo menos un día (los visitantes que no pernocten se denominan excursionistas o visitantes), mientras que la duración máxima sea de un año, y en cuanto a la distancia, se toma la recomendación de la OMT que señala una distancia referencial de 160 kilómetros a partir de la cual una persona ya se encontraría fuera de su entorno habitual.¹³⁹

Mientras que si se toma en cuenta el lado de la oferta, la atención se centra en los servicios ofertados. Por ejemplo, se le concibe como: *“la industria turística está formada por todas las empresas, organizaciones e instalaciones que tienen como objetivo atender las necesidades y las carencias específicas de los turistas.”*¹⁴⁰ Sin embargo, debido a la

¹³⁶ Cooper, Cris, et. al. *Turismo, teoría y práctica*. Tr. Víctor M. Pina Medina. España, 2007, pág. 51.

¹³⁷ *Ídem*.

¹³⁸ *Ídem*.

¹³⁹ *Ídem*.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pág. 53

enorme cantidad de empresas que se dedican al sector turismo, es indudable que no exista una definición consensuada desde el lado de la oferta, aun así su importancia es tal, que hacen posible comparar datos relevantes para la planeación, el diseño de estrategias y proporcionan un marco conceptual significativo para su estudio.

No solo ello, también el turismo ha sido abordado por diferentes disciplinas, por ejemplo, en la visión antropológica y sociológica se resalta la relación existente entre los turistas y los nativos del lugar, así como las consecuencias generadas por el contacto. Desde el punto de vista antropológico tenemos que el turismo es para Benschmidt “*el conjunto de relaciones pacíficas y esporádicas que resultan del contacto entre las personas que visitan un lugar por razones no profesionales y los naturales de ese lugar.*”¹⁴¹

La geografía y la sociología abordan el turismo como una forma de “movilidad”, localizándolo dentro de un espectro que tiene la migración permanente en un extremo y la compra diaria en el otro. Dichas disciplinas contemplan el turismo como una dimensión más de las conexiones con el mundo que se tienen entre muchas localidades diferentes. A concebirlo como una forma de movilidad con fines de ocio, se ve al turismo como una actividad más de las que se desarrollan en la sociedad y no como una actividad diferenciada y única, puesto que ha pasado a formar parte de la vida diaria, es decir, que se puede concebir al turismo como un “*espectro de la movilidad con fines de ocio.*”¹⁴²

Para la ciencia política el turismo es visto desde el interés que tienen los gobiernos y los decisores públicos en el tema, mientras que desde la administración pública se enfoca en el diseño e implementación de planes y programas. A su vez, la historia le da un tratamiento desde el estudio de su desarrollo y avance. De lo cual se deriva que la concepción de turismo dependerá en gran medida de que elementos son considerados.

De acuerdo con Juan Ignacio Pulido, se pueden señalar tres grandes grupos de definiciones. Para el primer grupo, las definiciones que se realizan se abordan desde la concepción del turismo como una disciplina académica concreta. Se suelen concentrar en alguna de las facetas de la actividad, por ejemplo, la geografía, la economía, la ciencia política, etc. Sin embargo, las limitaciones de este tipo de definiciones radican en que se aborda al turismo desde una sola de sus facetas, acentuando únicamente algunas de sus características, lo cual las convierte en definiciones parciales.¹⁴³

El segundo grupo de definiciones se centran en las características del sujeto que realiza la actividad, es decir, el turista. De estas, la definición más citada es la propuesta por la OMT, la cual se mencionó en líneas arriba. Aunque es una definición útil, sobre todo para fines estadísticos ya que delimita la actividad y al sujeto que la realiza, no reflexiona sobre la naturaleza del turismo ni sobre su contenido.¹⁴⁴

¹⁴¹ En Molina, Sergio E y Sergio Rodríguez A. *Planificación integral del turismo. Un enfoque para Latinoamérica*. 2ª edición, Trillas, México, 2005, pág. 10.

¹⁴² Cris Cooper. *Op. Cit.*, pág. 52.

¹⁴³ Pulido Fernández, Juan Ignacio (coord.) *Turismo Cultural*. Editorial Síntesis, 2013, pág. 17-19.

¹⁴⁴ *Ídem*.

A diferencia de los dos anteriores, el tercer grupo de definiciones parte de la noción de *sistema*, un sistema es un conjunto de elementos que se relacionan y generan procesos dinámicos. Al concebir el turismo desde la noción de sistema, se aborda desde los elementos que lo conforman y las relaciones dinámicas que vinculan a los diferentes actores como los turistas, empresas, actores públicos y sociedad, así como a sus procesos generados. Bajo esta concepción, el sistema turístico se conformaría de tres elementos: actores, actividades y procesos.¹⁴⁵

Los actores turísticos se englobarían en los agentes privados, los agentes públicos, los turistas y la sociedad civil o comunidad receptora. En los últimos años se han incorporado representantes del tercer sector, agentes privados que persiguen fines sociales, como ONG's, asociaciones o fundaciones. Por su parte, las actividades turísticas aquellas que hacen posible el turismo mediante la organización o intermediación, como son, el transporte, alojamiento y todos aquellos bienes o servicios que enriquecen la estancia. A su vez, los productos turísticos son aquellos que se generan en torno a un ámbito específico, por ejemplo, entorno marítimo, natural, cultural, urbano, etc., y al cuál correspondería un tipo específico de turismo; turismo náutico, turismo de sol y playa, entre otros. Bajo esta concepción tenemos que;

“Se considera turismo como la suma de las relaciones e interacciones que se producen entre cualquier actor, cualquier actividad o cualquier producto en un momento y espacio determinado con el fin de atraer, acoger y proveer de actividades a ciudadanos ocasionales en el mismo, Es decir, el turismo es la suma de todas las posibles relaciones que puedan darse entre estos tres elementos básicos de sistema.”¹⁴⁶

Ver el turismo desde el enfoque de sistemas proporciona una mayor comprensión de la interrelación de sus actores, de los insumos requeridos y los productos generados.

Teniendo en cuenta el panorama anterior, se desprende que existen elementos básicos del turismo. Por ejemplo, cabe resaltar la diferencia entre viajes y turismo, un viaje solo hace referencia a un traslado de un lugar a otro, no necesariamente tienen una finalidad turística. En este punto, la finalidad es un elemento que puede ayudar a diferenciarlo, en tanto que el turismo conlleva la realización de un viaje por diversión o la realización de una actividad lúdica, de descanso, de distracción, para salir de la rutina de la vida cotidiana. Se trata por tanto de una experiencia positiva, la cual no tiene finalidad de lucro.

Otro de los puntos claves lo representa la noción de libertad. Ya que el turista viaja por una decisión propia, no existe alguna fuerza que lo obligue a desplazarse más que su libertad de elección, así como de los medios con los que cuenta; es una acción y decisión libre, cuestión fundamental para el enfoque jurídico, ya que el turismo tiene la cualidad de ser el ejercicio pleno del derecho a la libertad individual de tránsito y de libertades subjetivas que tienen todos los ciudadanos.

¹⁴⁵ *Ídem.*

¹⁴⁶ *Ibidem.*, pág. 20.

En la actualidad el turismo es visto como una industria multisectorial y un ámbito de estudio multicultural y sistemático; involucra varios ámbitos interrelacionados. Concebir el turismo desde un enfoque holístico permite comprender que sus estructuras y funciones están interconectadas y que está condicionado por otros subsistemas, y a la vez, también influye de manera recíproca en otros campos. Esto permite que las políticas y programas que se implementen contemplen el trabajo conjunto entre diferentes sectores y actores para un mayor éxito.

2.2.1. Elementos del turismo.

Los elementos del turismo son todos aquellos componentes que hacen posible esta actividad. A continuación, se detallan algunos de ellos:

- **Actividad turística:** Está determinada por los atractivos que posee el lugar, es decir, por los recursos con los que cuenta un lugar y son la motivación principal del turista para desplazarse a ese sitio por encima de otro. Los atractivos poseen una característica propia ya sea histórica, cultural, natural, artificial o elementos recreativos. Esos recursos y atractivos producirán una actividad específica que determinara el tipo de turismo. Por ejemplo, un lugar que posea patrimonio histórico o cualquier manifestación cultural producirá una actividad turística de conocimiento y aprendizaje, dando pauta a un tipo de turismo histórico, cultural o arquitectónico.¹⁴⁷

Un tipo específico de turismo engloba una serie de actividades turísticas basada en los elementos particulares del lugar. En la actualidad se trata de innovar para que las actividades sean complementarias entre diferentes segmentos de turismo, aun así, la focalización y especialización constituyen parte importante en la propaganda de los lugares turísticos.

- **Atractivos turísticos:** Conjunto de elementos que se pueden transformar en producto turístico. Influyen sobre la decisión del visitante motivando su visita hacia un determinado destino turístico. Se clasifican en atractivos naturales (lagos, playas, costas, lagunas, cascadas, parques naturales, etc.), de patrimonio histórico y cultural (museos, manifestaciones culturales, ruinas, zonas arqueológicas, etc.), folclore y manifestaciones religiosas, entre otros.¹⁴⁸

Se debe aclarar que los atractivos de un lugar en sí mismos no son productos turísticos, para ello, es necesario que les reconozca como elemento u opción para su uso y consumo, es decir, la comercialización de un atractivo natural, cultural, físico, o de cualquier índole, supone que existe una demanda de esos atractivos derivada de una necesidad y la disposición puesta por la oferta, para satisfacer esa carencia.

¹⁴⁷ Guerrero González, Perla Elizabeth y José R. Ramos Mendoza. *Op. Cit.*, págs. 81-82,

¹⁴⁸ *Ídem.*

Este es un punto fundamental en la presente investigación, ya que el turismo cultural y en específico el Programa Pueblos Mágicos basa su estrategia en los atributos culturales de determinadas localidades los cuales son transformados en productos turísticos.

- **Estructura turística o equipamiento:** Conjunto de edificaciones establecidas en una comunidad relacionada con el turismo, relacionadas con el equipo o instalaciones y comprende, hoteles, restaurantes, cafeterías, comedores, mercados, transporte aéreo, terrestre y marítimo, de recreación y esparcimiento, agencias de viaje, comercios, bancos, estacionamientos, y en general cualquier equipamiento que posibilitan el turismo.¹⁴⁹

El desarrollo de la estructura turística no corresponde en la actualidad única y exclusivamente a los prestadores de servicios turísticos, en la medida que esta actividad a cobrado relevancia en las economías de los países, los gobiernos también inciden de manera directa en la inversión de aquellos servicios que facilitan el turismo, como la construcción y modernización de carreteras, por ejemplo, pero también de forma indirecta, mediante la regulación de equipamiento.

- **Productos turísticos:** Son todos aquellos bienes, servicios o actividades diversas, integrados por recursos, patrimonio turístico y en general, por la oferta. Pueden ser propiamente turísticas, por ejemplo, hoteles, o parcialmente turísticas, como el transporte, el comercio, los servicios de ocio, deportivos o culturales.

En general, contienen elementos tangibles; como bienes materiales, recursos humanos, naturales, culturales, infraestructura, o todos aquellos elementos complementarios como bares, plazas comerciales, etc. Mientras que los intangibles hacen referencia a los servicios, la imagen o percepción del turista. Están dirigidos para el consumo de un cierto segmento de mercado de acuerdo a determinados estilos, actividades y motivaciones que satisfagan la experiencia del viaje.¹⁵⁰

El desempeño de un destino turístico se encuentra fuertemente determinado por los productos turísticos que posea el lugar, pues la calidad hace que el turista se vuelva más exigente ya que cuenta con mayores posibilidades en su gama de elección.

- **Recursos turísticos:** Engloba tanto a los atractivos turísticos que están representados por los bienes o elementos naturales, culturales, históricos, de esparcimiento, que motivan el desplazamiento de los visitantes, así como a las actividades turísticas que corresponden a la forma como se usa el atractivo turístico en cuestión. Por ejemplo, museos, playas, zonas arqueológicas, festivales, clubes deportivos, etc.¹⁵¹

¹⁴⁹ *Ídem.*

¹⁵⁰ *Ibidem.*, pág. 89.

¹⁵¹ *Ídem.*

Para que un lugar tenga un desarrollo turístico se debe desplegar una serie de mecanismos que contribuyan al intercambio de los recursos y actividades turísticas, es decir, transformar en servicios turísticos¹⁵² que generan recursos económicos para contribuir su desarrollo.

- **Visitante:** De acuerdo con la OMT es toda persona que viaje, por un período no superior a 12 meses, a un país diferente de aquel donde tiene su residencia habitual y que el motivo principal de la visita no sea ejercer una actividad que se remunere en el país visitado. Es pues, la célula básica de todo el sistema de turismo.

A su vez, puede clasificarse en; a) Turistas: aquellos visitantes que pernoctan por lo menos una noche en un lugar que no es su residencia y cuyos motivos pueden ser por placer, distracción, vacaciones, estudios, deporte, negocios, reuniones, familia, conferencias, congresos, salud, o religión, y b) excursionistas o visitantes de día, que es la persona cuyo viaje dura menos de 24 horas y no pernocta en el lugar visitado.¹⁵³

La diferenciación entre turista y viajero sólo tiene efectos para cuestiones cuantitativas, importantes para conocer y medir determinados aspectos, por ejemplo, las preferencias y movilidad de las personas, pero más allá de eso no tiene un significado más profundo.

2.2.2. Clasificación del turismo.

Existen diferentes clasificaciones de turismo, ya que este depende en gran medida de las características que se consideren, por ejemplo, el motivo, la permanencia, el tipo de viaje, entre otros. Conocer qué tipo de turismo se realiza le proporciona a los prestadores de servicios parámetros para la mercadotecnia y proyectos de inversión, a los investigadores para conocer más a fondo el fenómeno del turismo, mientras que para los gobiernos, para medir la derrama económica generada y su contribución de determinado segmento al PIB, así como para diseñar políticas que contribuyan al desarrollo del turismo.

Una de las clasificaciones más frecuentes para efectos estadísticos es la proporcionada por la Organización Mundial del Turismo;

"1) *Según el motivo del viaje o visita.* Se refiere al propósito de la visita hacia un destino determinado. Estos pueden ser: ocio, recreo, vacaciones; visitas a parientes y amigos; negocios y motivos profesionales; tratamiento de salud; religioso.

¹⁵² "Los hechos, las actividades, los productos elaborados, etc., que permiten el tránsito, la facilitación, el acercamiento, el uso y el disfrute de los bienes turísticos, a la masa de personas que se califican como turistas, Puede incluir o no una prestación física, material y un pago." Ortuño, Martínez, Manuel. *Introducción al estudio del turismo*. Editorial Porrúa, México, 1996, pág., 71.

¹⁵³ Guerrero González, Perla. Op. Cit., pág. 36

II) *Por duración del viaje*. Dada por los intervalos de tiempo en orientación del viaje, dicha distribución estará siempre en función del tipo de viaje.

III) *Por su origen y destino*. Se usa frecuentemente para clasificar por nacionalidad.

IV) *Por zona de residencia o de destino* en el interior del país. Se suele usar para clasificar por ciudades o centros turísticos importantes dentro del país”.¹⁵⁴

Pero también existen otras clasificaciones. Primero, dependiendo de la “forma de viaje” puede hablarse de: *turismo individual* o *turismo de grupo* (cuando el turista viaja con dos o más personas, en grupos familiares, laborales, de cercanía, por ejemplo, parejas, grupos de expedición, convenciones).¹⁵⁵

Si se toma en cuenta “el motivo de viaje”, puede tratarse de *turismo convencional* o de *tipo vacacional* (obedece a motivaciones relacionadas con la educación, el placer, el descanso o la recreación); *turismo especializado* (responde a motivaciones ligadas con las expectativas de emoción o aventura, o por interés científico); y *turismo de afinidad o de interés común* (es el que se encuentra ligado a motivaciones de índole profesional, religiosa o filosófica).¹⁵⁶

A su vez, si se considera el “tipo de viaje”, este puede clasificarse en: *turismo independiente* (cuando el propio visitante contrata todos los arreglos de su viaje); *turismo organizado o en paquete* (el visitante adquiere en un solo acto de compra global todos los servicios)¹⁵⁷.

Finalmente, si se toma como parámetro “la permanencia en el país destino”, se puede hablar de *turismo itinerante* (cuando el visitante permanece muy corto tiempo en el lugar de destino) y *turismo residencial o de estadía* (con mayor permanencia en el sitio de destino asociada al alojamiento con residencias, apartamentos y condominios).¹⁵⁸

El enfoque sociológico ha desarrollado una de las tipologías más usadas, clasificándolo en; “turismo de masas”, cuando una gran cantidad de personas arriban a un mismo destino turístico el cual es muy concurrido y por lo general, suelen ser las playas; “turismo social”,¹⁵⁹ realizado por sectores específicos de la sociedad que poseen bajos ingresos económicos y por tanto, muchas veces suelen ser subsidiados; “turismo fronterizo”, realizado en las fronteras de países y el turismo alternativo, el cual posee una gama infinita de posibilidades en tanto que el objetivo es apartarse del turismo masivo y

¹⁵⁴ *Ibidem*, pág. 41.

¹⁵⁵ *Ídem*.

¹⁵⁶ *Ibidem*, pág. 41

¹⁵⁷ *Ídem*.

¹⁵⁸ *Ídem*.

¹⁵⁹ El turismo social que es catalogado como aquel que realizan ciertas capas de la sociedad con recursos económicos bajos, reconoce el derecho básico de todas las personas, al margen de su situación social, financiera o geográfica, como trabajadores a tener vacaciones y disfrutar de descanso, por lo cual, derivado de su preocupación acerca de la disponibilidad y accesibilidad de vacaciones a precios razonables, ayuda a la realización de viajes de grupos organizados. Jafari, Jafar. Enciclopedia del turismo. *Op. Cit.*, pág. 569.

encausarlo a un interés específico, sin afectar a la sociedad receptora, por ejemplo, el turismo cultural, de aventura, rural, ecoturismo, entre otros.

Respecto al turismo alternativo, conviene tener cuidado al momento de considerar los beneficios de este tipo de turismo¹⁶⁰, pues en efecto, engloba una serie de segmentos diferentes que no necesariamente todos implican una verdadera alternativa diferenciándose del turismo de masas y una mejor planificación, o que los beneficios sociales y económicos generados reeditúen en el desarrollo de las localidades receptoras, ya que incluso algunos de estos segmentos constituyen una forma de turismo de elite.

Pese a ello, el turismo alternativo se ha constituido en uno de los subsectores más demandantes, incluye el ecoturismo, el turismo rural, turismo de aventura, turismo de naturaleza, turismo deportivo, turismo cultural, entre otros, y se orienta hacia destinos diferentes a los tradicionales, valorando ámbitos específicos de la vida social. A diferencia del turismo de masas, cuyos lugares son comúnmente playas, balnearios y en general lugares de recreación, este tipo de turismo apuesta por romper las pautas de patrones clásicos, aunque muchas veces mantiene costos elevados y poco accesibles.

La diversificación del turismo se debe en gran medida de la subjetividad del turista, quién le imprime el valor e interés a determinados atractivos y los transformar en bienes y productos turísticos; en la medida que el hombre pone interés a lo que le rodea le da valor a determinado elemento convirtiéndolo en un bien turístico. Por ejemplo, Arrillaga conceptúa los bienes como causas objetivas del turismo, o necesidades, para diferenciarlo de las causas subjetivas, o bienes propiamente turísticos.¹⁶¹

Lo que denotan las diferentes clasificaciones respecto del turismo, es que existe un amplio espectro en el sector y una demanda diversificada. Más aún, la unidad básica o el principal actor de todo el proceso turístico es el turista, quién realiza una serie de desplazamientos por motivaciones concretas, de gustos, necesidades, aspiraciones, deseos, conocimiento, experiencias, vivencias, etc., lo cual expone la existencia de una heterogeneidad de posibilidades del turismo y de la clasificación misma.

Las clasificaciones del turismo son una ayuda técnica para los gobiernos y en general, para todos aquellos actores que inciden en esta actividad, pues permiten implementar políticas y programas dirigidos a sectores específicos, generar estadísticas que

¹⁶⁰ "Durante los últimos años se aprecian algunas prácticas turísticas calificadas como 'alternativas', sin embargo, se pueden estudiar dos modelos diferentes. El primero se define por medio de una categoría empresarial que dirige sus productos a poblaciones de altos ingresos a través de estaciones termales, hoteles boutique, actividades de aventura, circuitos atípicos, entre otros, y que finalmente caen en el modelo convencional de turismo de masas, lo que significa que este llamado turismo 'alternativo' solo se convierte en una alternativa para conseguir beneficios económicos a través de nuevas actividades rentables. El segundo proceso, es aquel que tiene como finalidad la implementación de actividades alternativas en materia turística, en donde las comunidades, frecuentemente muy pobres, pero con una gran riqueza cultural, se encarguen de manera autónoma de su desarrollo local." Vera Cruz, Laura. *Op. Cit.* pág. 51.

¹⁶¹ Para Arrillaga las causas subjetivas del turismo, o necesidades turísticas, están constituidas por las necesidades religiosas, terapéuticas, de reposo, descanso, deportivas, culturales y de diversión, mientras que las objetivas, o bienes turísticos, la constituyen los lugares, monumentos y manifestaciones religiosas, bellezas y, lugares naturales, sitios deportivos, bellezas monumentales y artísticas, lugares históricos, diversiones, gastronomía, folklore, entre otros. Ver, Ortuño, Martínez, Manuel. *Op. Cit.*, pág. 69.

contribuyan a medir el desarrollo del turismo, así como establecer pautas de consumo para las empresas y ofertar servicios acordes a la demanda. De ahí la importancia de clasificar o segmentar el mercado turístico.

El turismo cultural se ha vuelto a partir de las últimas dos décadas en uno de los segmentos más dinámicos del sector, de ahí que diversos gobiernos implementen políticas y acciones encaminadas a fomentar y consolidar este tipo de turismo. A continuación, se analizan las implicaciones del turismo cultural en el desarrollo local y en seguida, se describen las acciones del gobierno mexicano para incentivar esta actividad en el país.

2. 3. El turismo cultural, su desarrollo y fundamentos.

La relación entre turismo y cultura es más reciente de lo que comúnmente se concibe. Aunque a primera instancia hablar de turismo denota una aproximación al ámbito cultural, puesto que visitar un lugar implica una inquietud de conocer otros pueblos y su modo de vida, a tal grado que se menciona comúnmente que no existe turismo sin cultura, no necesariamente es una condición básica. Frente a la exacerbación del turismo de masas, se vuelve necesario ubicar expresamente el turismo cultural, para darle a este tipo de turismo una connotación particular y diferente de aquél cuyos rasgos son más placenteros y menos ilustrados. El turismo cultural representa actualmente una opción viable para impulsar un turismo más planificado y con mayor conciencia ecológica.

El turismo y la cultura fueron vistos como ámbitos separados durante gran parte del siglo XX, como bien lo menciona la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *“Los recursos culturales de cada lugar eran empleados, pero desde una definición restringida de ‘cultura’, vinculada esencialmente a la educación de la comunidad, así como al sustento de la identidad local, regional o nacional. El turismo, por otro lado, se asociaba principalmente a actividades de esparcimiento, separadas de la vida cotidiana y la cultura de las comunidades locales.”*¹⁶² Estos ámbitos no eran campos interrelacionados, lo cual en un momento determinado complicaba la formulación e implementación de acciones y políticas en la materia.

Incluso, desde la academia eran abordados por disciplinas diferentes; para el caso de la cultura su tratamiento provenía principalmente de la antropología, la sociología, la arqueología o la historia del arte, entre otras disciplinas, mientras que el campo del turismo, encontraba sus principales aportaciones desde la economía, una rama de la geografía, las comunicaciones y el marketing. A partir de 1980 que el concepto de turismo cultural empieza a tener una trascendencia en el ámbito académico, así como en las políticas de turismo de los gobiernos.

¹⁶² En SERNATUR. *Turismo cultural: una oportunidad para el desarrollo local. Guía metodológica*. 1ª edición, Chile, 2014, pág. 14.

Para comprender un poco más sobre el concepto de turismo cultural, es necesario remontarse en primera instancia a la noción de *cultura*, de lo cual se desprende que de acuerdo a la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se entiende por cultura al “conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales que caracterizan a una sociedad y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.”¹⁶³

La dificultad que conlleva definir cultura complica el delimitar al turismo cultural. La cultura se articula con el turismo en muchos aspectos, como es el compartir con alguien más las prácticas y expresiones culturales propias, las cuales no pueden ser apreciadas por los mismos individuos que están dentro de ese espacio, ya que es a partir de la visión del otro que esos elementos se tornan diferenciados y evidentes.

Precisamente, la identidad cultural refiere a un sentido de pertenencia a un grupo social con el cual se comparten determinados rasgos, como son las costumbres, lenguaje, valores, creencias y mitos, y se va transformando con el contacto con otras culturas, modificándose de forma continua de la influencia con el exterior, para diferenciarse y reafirmarse. En este sentido, la identidad cultural se expresa en diversas formas, en el lenguaje, las relaciones sociales, los ritos y mitos, en los símbolos y sistemas de creencias que se comparten por un grupo y que en conjunto conforman lo que se denomina “patrimonio material e inmaterial.

A su vez, para la OMT el turismo cultural es “*la inmersión en la historia natural, el patrimonio humano y cultural, las artes y la filosofía de otras religiones.*”¹⁶⁴ Aunque esta definición abre un panorama del turismo cultural, sobre todo en cuanto los diferentes campos que abarca este tipo de turismo, adolece de ser muy amplia, pues no se determina qué actor, es el que se sumerge a esos campos y bajo qué criterios. La problemática de tener una definición tan amplia de turismo cultural repercute en que no se puede conocer a ciencia cierta el impacto que tiene este tipo de turismo, y por ende, tampoco se pueden implementar en dado caso, políticas o programas dirigidos a un sector específico.

En 1985 la OMT junto con la UNESCO, habían considerado al turismo cultural como todo desplazamiento turístico, en tanto que bajo las líneas de esos organismos, cualquier tipo de turismo “*contribuye a satisfacer la necesidad humana de diversidad y tienden a aumentar el nivel cultural del individuo y a ocasionar nuevos conocimientos, experiencias y encuentros.*”¹⁶⁵ Sin embargo, la OMT pronto se daría cuenta de las limitaciones prácticas, proponiendo una noción más estricta y para fines técnicos, concibiendo el turismo cultural como:

¹⁶³ UNESCO. (2001). *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*. En http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹⁶⁴ Correa, Ana. *Ciudades, turismo y cultura. Nuevas perspectivas para el desarrollo equitativo de las ciudades*. 1ª. Ed., Editorial La Crujía, Buenos Aires, 2010, pág. 50.

¹⁶⁵ Pulido, Juan Ignacio. *Op. Cit.*, pág. 22.

“Los movimientos de personas con motivaciones básicamente culturales, tales como circuitos de estudio, circuitos culturales y de artes del espectáculo, viajes a festivales u otros eventos culturales, visitas a monumentos, viajes para estudiar la naturaleza, el folclore, el arte, así como peregrinaciones.”¹⁶⁶

La restricción del turismo cultural a campos específicos de la vida social tiene beneficios para cuestiones técnicas, de estadística y operativas. Sin embargo, los riesgos de acotar demasiado también los campos, radica en que se reduce a su vez la noción de cultura, por ejemplo, si se delimita como en interés hacia las atracciones culturales, el turista será visto sólo como aquella persona que consume productos culturales. De lo cual se desprende que el turismo cultural dependerá en gran medida de qué se entienda por turismo y el enfoque que tengan sobre cultura.

Por su parte Ana Correa refiere que turismo cultural es: *“aquella forma de turismo que tiene por objeto, entre otros fines, el conocimiento del patrimonio cultural y/o la experimentación de otras formas de manifestación de la cultura.”*¹⁶⁷ Existiendo así una motivación para la realización de este tipo de viajes por parte de los visitantes, que tienen que ver con actividades de esparcimiento y conocimiento basadas en un acercamiento a la cultura y sus diversas expresiones.

Para Bonink y Richards el turismo cultural comprende, *“todos los movimientos de personas hacia atracciones culturales específicas como sitios histórico-patrimoniales, y/o manifestaciones artísticas y culturales fuera de su lugar de residencia”*.¹⁶⁸ Estas nociones permiten acotar el ámbito de este tipo de turismo, a través de la mención de los atractivos turísticos que mueven a los turistas para desplazarse a un lugar determinado y que tienen que ver expresamente con alguna manifestación cultural, ya sea tangible o intangible, de modo que uno de los aspectos importantes lo constituye lo que se conoce como *patrimonio cultural*.

Para la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos de Chile, quién retoma los planteamientos de la UNESCO, el “patrimonio cultural” es:

“un conjunto de determinados bienes tangibles, intangibles y naturales que forma parte de prácticas sociales, a los que se les atribuyen valores a ser transmitidos y resignificados, de una época a otra, o de una generación a la siguiente. Así, un objeto que se transforma en patrimonio o bien cultural, o deja de serlo, mediante un proceso y/o cuando alguien -individuo o colectividad-, afirma una nueva condición.”¹⁶⁹

El patrimonio cultural se divide en dos grandes ámbitos, material e inmaterial. El primero hace referencia a la expresión de la cultura a través de cosas materiales, como pueden ser monumentos o cualquier objeto o colección de estos. Mientras que el inmaterial o intangible, refiere a los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades o grupos reconozca como parte integrante de su propio patrimonio.

¹⁶⁶ *Ídem*.

¹⁶⁷ Correa, Ana. *Op. Cit.*, pág. 50.

¹⁶⁸ En García Marchante, Joaquín S. y María del C. Poyato Holgado (coord.). *Op. Cit.*, pág. 83.

¹⁶⁹ SERNATUR. *Op. Cit.*, pág. 19.

Este es transmitido por generaciones y es recreado constantemente. De acuerdo con el OMT, el patrimonio cultural inmaterial se manifiesta en tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma, las artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, así como las artesanías.¹⁷⁰

La búsqueda de la cultura como elemento fundamental de este tipo de turismo. Para Greg Richards, el turismo cultural es;

“El desplazamiento de personas desde sus lugares habituales de residencia hasta los lugares de interés cultural con la intención de recoger información y experiencias nuevas que satisfagan sus necesidades culturales (...) no sólo abarca el consumo de los productos culturales del pasado, sino también de la cultura contemporánea o ‘modo de vida’ de un pueblo o región.”¹⁷¹

La motivación de acercarse a la cultura es uno de los elementos principales para clasificar a este tipo de turismo, pero puede entenderse como cultura tanto la agregación de saberes pasados como los modos de vida actuales. Siguiendo a Greg Richards, este menciona que el turismo cultural se define a través del modo que el turismo consume cultura, la cual se compone de procesos como las ideas y los modos de vida, así como los productos de dichos procesos –edificios, artes, tradiciones, ambientes- por lo cual no se limita a la simple visita de lugares y monumentos, sino también al consumo de modo de vida de las zonas visitadas.¹⁷²

La necesidad de conocer además de la cultura del pasado –forma tradicional de turismo- el modo de vida de una región o un pueblo y los productos derivados de tales procesos en el presente, han vuelto a este tipo de turismo alternativo en uno de los más dinámicos del sector en los años recientes, sobre todo a partir de la década de los ochenta con su impulso por parte de organismos internacionales.

Hasta hace un poco más de dos décadas que el turismo cultural comenzó a ser materia de interés y generación de políticas públicas por parte de los gobiernos nacionales y organismos internacionales, derivado de diversos procesos que han propiciado una mayor demanda de nuevos productos turísticos relacionados netamente con el patrimonio cultural tangible e intangible. Si bien es cierto, que el desplazamiento turístico por motivos culturales no es del todo nuevo, lo innovador radica en que se ha ampliado la demanda de este segmento a grandes capas de la sociedad, convirtiéndose el turismo cultural en uno de los ámbitos de mayor crecimiento y con mayores expectativas.

Además, no se puede dejar de mencionar el impulso que recibió el turismo cultural por parte de organismos internacionales como la UNESCO a finales del siglo XX, al declarar la cultura como instrumento para el desarrollo económico, sobretodo de los países menos desarrollados. A partir de esa fecha aumentó de manera significativa la práctica de turismo cultural, entre otros factores porque la sociedad actual, basada en el consumo, volcó su interés hacia bienes y servicios que le generen “experiencia”, dando un cierto

¹⁷⁰ *Ibidem*, pág. 20.

¹⁷¹ G. Richards en Correa, Ana. *Op. Cit.*, pág. 36.

¹⁷² Citado en Vera Cruz, Laura. *Op. Cit.*, pág. 16.

nivel de estatus así a la experiencia de viajar por placer y trasladarse a diferentes destinos mundiales, como bien lo describe Juan Ignacio Pulido:

“Las sociedades post-industriales son sociedades de consumo. Durante décadas, el consumo estaba relacionado con la idea de acumulación –las personas consumían acumulando bienes-, pero a partir de determinado momento las personas empezaron a consumir bienes o servicios para distinguirse, para ser considerados más sofisticados, más informados o más cultos. Este consumo de distinción se concentra, en especial, en la cultura. Y este consumo cultural se ve reforzado por la irrupción de otra dimensión: el consumo se centra cada vez menos en objetos tangibles y se centra, de manera creciente, en consumo de experiencias. Y la cultura es un espacio idóneo para ello.”¹⁷³

Desde el año de 1976 se puede encontrar un precedente a nivel internacional que fijaba una postura más clara sobre el turismo cultural. La particularidad de éste radicaba en el énfasis de resguardar el patrimonio cultural, pues se reconocía al turismo como un proceso irreversible, pero se fijaba la necesidad de adoptar acciones tendientes a la conservación y la salvaguarda de los monumentos históricos y el patrimonio de la humanidad, reconociendo que el turismo estaba ligado con efectos negativos por el uso masivo e incontrolado de los monumentos históricos y no sólo implicaba beneficios.

Tales preceptos se encuentran en la Carta de Turismo Cultural adoptada en el año de 1976, en Bruselas, Bélgica por representantes de diversos países, en la cual se reconoce:

“el turismo cultural es aquella forma de turismo que tiene por objeto, entre otros fines, el conocimiento de monumentos y sitios histórico-artísticos. Ejerce un efecto realmente positivo sobre éstos en tanto en cuanto [sic] contribuye –para satisfacer sus propios fines- a su mantenimiento y protección. Esta forma de turismo justifica, de hecho, los esfuerzos que tal mantenimiento y protección exige de la comunidad humana, debido a los beneficios socio-culturales y económicos que comporta para toda la población implicada.”¹⁷⁴

Dentro de sus acciones intentaba promover los medios para salvaguardar los monumentos históricos que constituyen una parte importante del patrimonio de la humanidad. De esta forma, se instaba a las instituciones del sector turismo y aquellas encargadas de la protección del patrimonio cultural, para trabajar en conjunto con los sistemas administrativos e integrar los valores culturales en los objetivos sociales y económicos para la planificación de los recursos en los estados, regiones y municipios.

La trascendencia de esta Carta radica en que sienta bases para reconocer que ese tipo de turismo empezaba a tener un auge a nivel internacional y que era necesario su regulación. Se hace un llamado a adoptar acciones y esfuerzos conjuntos a nivel internacional para definir y desarrollar reglas que permitieran mantener en niveles aceptables los monumentos y sitios históricos y conservarlos en un estado adecuado para desempeñar su papel como elementos de atracción turística y educación cultural, reconociendo que debía existir límites en esta actividad.

¹⁷³ Pulido Fernández, Juan Ignacio. *Op. Cit.*, pág. 21.

¹⁷⁴ ICOMOS. Carta Internacional de Turismo Cultural, 1976. Recuperado el 21 de marzo de 2016 de http://ipce.mcu.es/pdfs/1976_Carta_turismo_cultural_Bruselas.pdf

Posteriormente en 1996 se celebró en Cuba, el Encuentro Internacional sobre Turismo Cultural en América Latina, donde se destacó su importancia creciente a nivel mundial, pero en particular, se hizo énfasis en la necesidad de entender las transformaciones y tendencias futuras del comportamiento de los turistas que conforman los diferentes segmentos de ese mercado mundial.

Existen diversos factores que han contribuido a la demanda del turismo cultura, uno de ellos es el nivel de estatus que genera este tipo de experiencia. Richards menciona también los siguientes: las tendencias sociales hacia el interés por el conocimiento de los valores patrimoniales y la democratización de la cultura; el incremento del nivel educativo de la población; el incremento en la edad promedio de la población; modernización y mayor alcance de herramientas utilizadas por los sectores de la industria del turismo.¹⁷⁵

Por su parte, para Ana Fernández Zamora cita los siguientes:

- a) El incremento del nivel económico, educativo y cultural de la población. La ampliación de la demanda de turismo cultural a grandes capas de la sociedad.
- b) La democratización de la cultura y la ampliación del concepto de cultura desde las obras maestras singulares a cualquier testimonio de la cultura humana.
- c) Las limitaciones de la oferta de turismo de sol y playa incapaz de llenar el tiempo de ocio y de vacaciones. Un gran segmento de la demanda turística, cansada de los destinos clásicos convencionales, demanda otro tipo de productos más atractivo y auténtico, o simplemente diferente.
- d) El afán conservacionista y ecologista del público cada vez más sensible a la destrucción medioambiental. Los procesos de globalización tienden a provocar cierta uniformidad cultural y, en consecuencia, una pérdida de las identidades locales. Ante esto emerge un movimiento crítico a favor de las culturas locales y los valores asociados a la conservación del patrimonio.
- e) Las políticas de promoción del turismo rural y cultural que las distintas administraciones desde las europeas a las locales, proponen como forma de completar las economías de áreas rurales y desfavorecidas.
- f) La reestructuración de la demanda, pues no sólo se ha multiplicado el número de gente que viaja sino las veces que lo hacen a lo largo del año.
- g) La industria que gira en torno al patrimonio no se ha desarrollado simplemente como una pasiva respuesta a la creciente demanda de productos patrimoniales, también juega un papel activo configurando el nivel y el tipo de demanda para turismo y patrimonio.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Pulido Fernández, Juan Ignacio. *Op. Cit.* pág. 21.

¹⁷⁶ Fernández Zamora, Ana. *Turismo y Patrimonio cultural. Diseño de un modelo: San Andrés de Jaén y su entorno urbano*. 1ª. Edición, Universidad de Jaén, 2006, pág. 35-36.

Los factores son muy diversos y se encuentran directamente relacionados con los cambios en la tendencia y gustos de los consumidores o turistas, los cuales se estima que seguirán presentándose; se menciona que el perfil del turista cultural en los siguientes años sobrepasará la edad de los 35 años, por lo regular serán universitarios graduados y viajeros frecuentes cuya configuración familiar es de “nido vacío”, más del 60% de ellos serán viajeros internacionales, estarán más inclinado a visitar sitios históricos y patrimoniales que a existir a espectáculos artísticos cuando viaja al extranjero.¹⁷⁷

Para fines técnicos, se habla de un perfil de turista cultural. Una de las tipologías más utilizadas se basa en la elección de destino y el comportamiento del turista para situarlos en tres grandes tipos o segmentos:

TABLA II
CLASIFICACIÓN DEL TURISTA CULTURAL

Tipo de turista	Turista de motivación cultural o especialista	Turista motivados o atraídos por la cultura	Turistas ocasionales o de inspiración cultural
Motivación o interés	Elige los viajes por la oferta cultural que ofrecen	No viaja por razones culturales	Eligen un destino patrimonial famoso, al que van una vez en la vida y no vuelven más.
Lugares de destino	Los lugares están determinados por los atractivos culturales ofrecidos	Sus destinos suelen ser las playas o las montañas.	Zonas arqueológicas o ciudades declaradas patrimonio cultural de la humanidad
Forma de actuar	Prepara sus viajes con antelación; realiza una estancia de varios días en la localidad seleccionado zona y efectúa desplazamientos de corta duración.	No les importa modificar su desplazamiento original para acceder a prácticas culturales, como visitar monumentos, ciudades o asistir a acontecimientos.	Suelen ir en grupos organizados, y visitan los lugares en ruta, sin estancia prolongada; incluye a los vacacionistas que con ocasión de su estancia desarrollan prácticas culturales irregulares.

Fuente: Elaboración propia con información de Ana Fernández Zamora. *Op. Cit.*

Aunque esta tipología contempla motivaciones específicas, muchas veces no pueden ser del todo delimitadas en la práctica, por lo cual, otros autores prefieren simplemente catalogarlos en dos segmentos; “el turista cultural especialista y el ocasional”¹⁷⁸, dependiendo de las motivaciones culturales como factor principal o secundario. Se debe mencionar que la influencia de los medios de comunicación son poderosos instrumentos en la determinación de la elección de un turista ocasional, por lo cual, la cultura no

¹⁷⁷ García Marchante, Joaquín S. y María del Carmen Poyato Holgado (coord.). *Op. Cit.*, pág. 85.

¹⁷⁸ “La complejidad que envuelve al momento de querer clasificar al turista cultural deriva de que existen una gran cantidad de intereses, por lo cual se ha propuesto que en general se le considere, como consumidor de patrimonio, con motivaciones e intereses diferentes.” Fernández Zamora, Ana. *Turismo y Patrimonio cultural. Op. Cit.*, pág. 9.

corresponde necesariamente a un interés netamente auténtico que exprese una demanda cultural, sino que es empujado por esos factores para su elección.

Es más fácil que un turista ocasional se ajuste al comportamiento de la oferta, mientras que el especialista no, sin embargo, éste último representa una cantidad menor en la totalidad de los llamados turistas culturales. Por lo cual, pese al intento de caracterizar al turista cultural como consumidor de patrimonio de manera muy genérica, lo cierto es que la actividad de visitar una atracción patrimonial parece ser solo una más dentro del itinerario total del turista, pues por lo regular se complementan con otras actividades durante su viaje, tales como ir de compras, a la playa, comer, entre otras.

De ahí que se deduzca, que a pesar de que el turista cultural sea visto en primera instancia como a todo aquel consumidor de patrimonio, en realidad el mercado está más enfocado a los turistas culturales ocasionales, siendo los especialistas apenas un segmento poco considerable para la industria turística:

“La visita a un producto patrimonial es una más de las actividades y experiencias que el visitante puede realizar en un destino y puede ser sustituida por otra en cualquier momento, sin merma aparente de la satisfacción personal del viajero. Partiendo de esta base (...) los productos patrimoniales no están compitiendo los unos con los otros sino con diferentes atracciones y oportunidades. Esto sería muy distinto si en el perfil del turista predominara el consumidor de patrimonio, pero éstos, los especialistas de patrimonio, no forman parte del mercado dominante; la mayoría lo que busca es la recreación en general.¹⁷⁹

Lo anterior es importante porque también muchas de las definiciones de turismo cultural parten de la definición del *turista cultural*, tratando de caracterizar quién y es qué hace. Pero hacerlo de esa manera conlleva la dificultad de considerar que existen diferentes tipos de turistas culturales, como la diversidad de expresiones y manifestaciones culturales a nivel mundial y por ende, a no concretar políticas y acciones en la materia, pues conocer los diferentes tipos de turistas permite a los gobiernos, así como a la industria turística en general, crear y consolidar destinos adecuados para ese determinado tipo de sector y conocer los retos y desafíos que implica su gestión.

En este panorama, el turista cultural no es como tal el viajero culto de los siglos XVIII y XIX, cuyo fin o propósito era visitar ciudades y monumentos más reconocidos. Hoy en día, los turistas culturales suelen ser definidos en términos de motivaciones o comportamientos.

Lo anterior va muy de la mano con el tipo de turismo cultural que se desarrolle, es decir, se puede catalogar a los turistas dependiendo del campo específico cultural que sea de su interés. De acuerdo con Donaire, se pueden identificar cuatro tipos básicos de turismo cultural, estos son:

1 Turismo culto: es el turismo cultural realizado por turistas especialmente motivados y preparados. El elemento clave es el turista. El turista culto se acerca a

¹⁷⁹ García Marchante, Joaquín S. y María del Carmen Poyato Holgado (coord.). *Op. Cit.*, pág. 98.

cualquier espacio o manifestación cultural intentando interpretar su sentido último. Es su interés y motivación lo que hace de su contacto con bienes o sociedades una experiencia de turismo cultural.

2. Turismo de la cultura o monumental: su objetivo es la visita a determinados bienes o manifestaciones culturales. Se pone acento en el espacio visitado, en contraposición al anterior, que radicaba en el turista. La importancia que la sociedad da a algunos monumentos es tan alta que los convierte en iconos que deben ser visitados por cualquier ciudadano que pretenda ser considerado como alguien interesado en la cultura.

3. Turismo del patrimonio: es el turismo cultural cuyo propósito es la visita o contemplación de bienes del patrimonio cultural. También son los bienes su referencia principal, pero los que pertenecen a los bienes de patrimonio. A esta categoría pertenecen todos aquellos que se consideran como la herencia cultural del pasado de cada sociedad. Este vínculo con la historia los convierte en objetos con gran capacidad de comunicación ya que contemplándolo se puede entender cómo fueron otros tiempos.

4. Turismo de las culturas: es el turismo cultural cuyo objetivo es la comprensión de la cultura viva. Está directamente relacionado con una reciente ampliación del concepto de patrimonio que incluye el patrimonio inmaterial. En este caso el objeto central de interés del turista es la comprensión de las culturas vivas –o contemporáneas a él-, la cercanía a otras sociedades y personas que viven de manera diferente en el lugar que visita.¹⁸⁰

Los turistas especialistas que consumen patrimonio cultural, son únicamente un sector pequeño de todo el espectro de turistas culturales. E incluso los actuales turistas con un interés en la cultura, tampoco están peleados con el turismo tradicional, lo que indica que ambos tipos más que contradictorios, son complementarios. Esto en todo caso revela un constante cambio en las preferencias de los turistas.¹⁸¹

La importancia del turismo cultural en la actualidad radica en que representa una oportunidad para un turismo más planificado que incida en el desarrollo de las localidades que ostentan algún tipo de patrimonio, promoviendo y conservando su cultura, tradiciones y naturaleza. Sin embargo, se debe tener presente que el turismo por sí solo no conduce a un desarrollo sostenible en los destinos turísticos, cuyos beneficios económicos reditúan de manera equitativa para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, pues los ingresos generados se han concentrado en sectores específicos, ampliando la brecha social. A continuación, se aborda este último punto, es decir, la oportunidad que puede generar el turismo cultural para incentivar un desarrollo local.

¹⁸⁰ *Ibidem*, pág. 23-24.

¹⁸¹ De acuerdo con Molina S. contrariamente a lo que tradicionalmente se ha supuesto, el turismo de playa y el denominado *touring* no son tipologías contrapuestas y por tanto mutuamente excluyentes. Se ha descubierto que el 63% de los viajeros tipo *touring* visitan también las playas y por su parte, los turistas de playa gustan de hacer circuitos y visitar sitios de interés histórico y cultural. Un hecho revelador de este comportamiento es el caso de Cancún. Un complejo turístico que fue conceptualizado para el turismo de playa; sin embargo, las estadísticas demuestran que, actualmente, el 50% de los turistas que realizan el circuito *Mundo Maya* ingresan por esta vía. Ver Raúl Valdez Muñoz. "Turismo cultural: la experiencia mexicana", en García Marchante, Joaquín S. y María del Carmen Poyato Holgado (coords.). *Op. Cit.*, pág. 98.

2.4. El turismo cultural como alternativa de desarrollo local.

El turismo incide en gran medida en la capacidad productiva y la generación de recursos económicos en un territorio, convirtiéndose en un instrumento para fomentar el crecimiento económico. Sin embargo, también se debe tener en cuenta que no suele considerarse como un motor de desarrollo por sí mismo a pesar de su impacto sobre una amplia gama de sectores, como bien lo menciona Antonia Sáenz, quien al respecto dice: “*en todo caso, el turismo se ha erigido en un factor clave de los procesos de crecimiento y en una de las actividades estratégicas de aquellos países que cuentan con unos recursos naturales y disponen de infraestructura.*”¹⁸² Incluso para algunos países, regiones o localidades, se presenta como el único factor para dinamizar su economía.

Las actividades turísticas en el mundo actual se presentan como una vía sólida para el desarrollo económico, no obstante, hasta años recientes se puede apreciar que los beneficios de esta actividad la mayoría de las veces se ha concentrado en sectores específicos de la sociedad, sin que los efectos positivos se derramen al resto de los habitantes de los destinos turísticos.

En este escenario el turismo cultural se presenta como una oportunidad para lograr un turismo más planificado y con sentido social, al menos en lo discursivo, pues se menciona que tiene un impacto positivo en el *desarrollo local*, en tanto que es en dicho espacio donde cultura y economía convergen de una manera más acorde a las necesidades locales y particularidades de la región, así como también, representa el espacio donde puede generarse una cohesión y coordinación social en busca de un beneficio mutuo.

En primera instancia, hablar de “desarrollo” denota una connotación más completa que por ejemplo, hacer sólo referencia a un “crecimiento”, pues basta recordar que aunque frecuentemente ambos conceptos sean utilizados como sinónimos, la diferencia es sustancial; el desarrollo hace alusión no sólo al aspecto económico, sino también al cultural, social, ecológico y territorial, de tal suerte que aborda aspectos cualitativos y no sólo cuantitativos, mientras que el crecimiento¹⁸³ está asociado principalmente a estos últimos aspectos.

“El desarrollo económico es un concepto más amplio y se entiende como el proceso de los cambios en el largo plazo que se realizan en la economía de un país, región o localidad y que abarcan tanto los cambios cuantitativos referentes al referente de producción, aumento de empleo y nuevas inversiones, así como a los cambios de carácter cualitativo (cambio en la organización de las sociedades) (Luczyszyn, 2013).”¹⁸⁴

¹⁸² Sáenz, Antonia y et. al. *Estructura económica del turismo*. Ed. Síntesis, España, 2006, pág. 98.

¹⁸³ “El crecimiento económico se entiende como el aumento de las capacidades de producción de bienes y servicios, y su medida de crecimiento corresponde a la tasa del crecimiento que muestra cuánto aumentó durante un año el valor de los bienes y servicios producidos en un país, región o ambiente local.” Rozga Luter, Ryszard E. “El Programa Pueblos Mágicos como ejemplo de la relación economía-cultura-desarrollo local.” Raúl Hernández Mar (coord.). *Pueblos Mágicos: discursos y realidades. Una mirada desde las políticas públicas y la gobernanza*. 1ra. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma: Juan Pablo Editores, México, 1995, pág. 361.

¹⁸⁴ *Ídem*.

El desarrollo implica además de un aumento económico, un mejoramiento en la calidad de vida de una población y en lo que respecta al turismo cultural, dicho desarrollo está sustentado en la cultura. En el llamado desarrollo local entonces, el turismo cultural aterriza en este espacio para convertirse en una oportunidad de generar un cambio sostenido a largo plazo en el aumento de la productividad y mejoramiento de la calidad de vida de la población que habita ese territorio. De acuerdo con Alburquerque, el desarrollo local implica por lo menos tres concepciones:

“A veces, por desarrollo local se entiende exclusivamente el desarrollo de un nivel territorial inferior, como puede ser el desarrollo de un municipio o localidad. Otras veces se utiliza para resaltar el tipo de *desarrollo endógeno* que es resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio. En otras ocasiones hay quien lo presenta como una forma alternativa al tipo de desarrollo concentrador y excluyente predominante, el cual se basa esencialmente en un enfoque vertical (*de arriba hacia abajo*) en la toma de decisiones.”¹⁸⁵

Estas concepciones más que contradictorias resultan complementarias, pues en efecto, el espacio local es dónde se desarrolla la vida social de manera más próxima. Empezando con el segundo aspecto, relativo al desarrollo endógeno, se tiene que entre sus principales postulados y presentados por H. Veltmeyer, se ubica el siguiente;

“El desarrollo está inscrito en las realidades de la comunidad local, la cual es su objetivo y sujeto; los objetivos de las actividades de desarrollo no son supeditadas a la política de Estado, ni a mecanismos del mercado, toman en cuenta la existencia de los factores mencionados, pero los definen de acuerdo a sus propias aspiraciones de la comunidad local.”¹⁸⁶

La comunidad local es la unidad más elemental en la vida social para poder definir cuáles son sus necesidades a atender y sus aspiraciones de hacia dónde dirigirse, pues al estar de manera directa relacionada con las circunstancias particulares y las condiciones de su entorno, puede ir definiendo su desarrollo. Ello por supuesto, no excluye que deba intervenir con el Estado en los procesos de gobierno, todo lo contrario, pero lo hará de una forma colaborativa y el gobierno debe ser flexible ante la misma.

En ese punto donde se enlaza con la tercera concepción; comprenderlo como una forma alternativa frente a un desarrollo homogeneizador y totalizante, determinado por una toma de decisiones de forma vertical de arriba hacia abajo por parte de los actores públicos, quienes definen el desarrollo local desde una planeación nacional, rígida y excluyente. En esta forma alternativa, el proceso de toma de decisiones si por lo menos no se invierte para pasar de una relación vertical de abajo hacia arriba, tiende a construir una relación más horizontal, fragmentando el poder político del gobierno y sus instituciones para formar redes y un gobierno colaborativo como lo describe la teoría de la gobernanza.

La importancia del espacio local no sólo radica en que es en ese espacio donde la vida social se desarrolla de manera próxima al ambiente, atributos, condiciones, características

¹⁸⁵ García Vega, Diego *Et. Al. El programa “Pueblos Mágicos”: análisis de los resultados de una consulta local ciudadana. El caso de Cuitzeo, Michoacán, México.* Economía y Sociedad, vol. XVIII, núm. 31, julio-diciembre, 2014, (pp. 71-94), pág.73.

¹⁸⁶ Rozga Luter, Ryszard. *Op. Cit.*, pág. 370.

y particularidades del lugar, sino que también, para efectos administrativos, representa la unidad más inmediata para atender las necesidades e inquietudes de la población y dónde la toma de decisiones constituye una oportunidad para descentralizar los procesos de gobierno, pues la participación ciudadana en ese nivel parecería ser más propicia hacia la colaboración y correlación de políticas públicas en un marco de gobernanza.

“Por una parte, el desarrollo local opera en el espacio local-regional y tiene por objetivo dar respuesta a las demandas de la comunidad. Este desarrollo considera un conjunto de políticas públicas entregadas por los municipios a partir de la reforma del Estado, con implicaciones económicas, sociales y administrativas. (Aghón, Albuquerque y Cortés, 2001)”¹⁸⁷

Es en el ámbito local donde existe mayor posibilidad de diseñar y aplicar políticas públicas que conlleven a un mayor éxito, pues como menciona Cabrero, *“El ámbito local de gobierno gradualmente se ha convertido en un nivel gubernamental estratégico, tanto para mantener niveles de eficiencia en la gestión pública que la economía y el desarrollo requieren, como para mantener los espacios de gobernabilidad que la nueva relación Estado-sociedad exigen.”*¹⁸⁸

El desarrollo local por lo tanto también refiere al desarrollo enfocado desde la unidad administrativa básica de un gobierno, en nuestro país correspondiendo a la figura del *municipio mexicano*¹⁸⁹ y las localidades.

Sin embargo, la participación de ese nivel para definir su desarrollo se encuentra limitada por la preeminencia de los niveles federal y estatal en la planeación nacional, así como por la capacidad real de los municipios para concretar sus acciones, pues aún presentan fuertes rezagos en los aspectos técnicos, administrativos, presupuestarios, humanos.

“A nivel local, los gobiernos disponen de escasas fuentes de financiamiento para impulsar proyectos que realmente incidan sobre el desarrollo regional [...] En cualquier caso, los gobiernos locales han utilizado la coordinación con el gobierno central y la concertación con los diferentes sectores de la sociedad como medio principal –cuando no único- para introducir el desarrollo regional. En tales circunstancias, la formulación de planes de desarrollo por parte de las autoridades locales se ha convertido en instrumento necesario para negociar recursos con el gobierno central. (Mejía Lira, 1992)”¹⁹⁰

La mayoría de los municipios del país presentan serias dificultades que provoca que su labor se vuelva difícil al momento de enfrentarse a situaciones en un contexto de relativa autonomía. Por ello, la descentralización debe de ir acompañada también de un proceso de modernización de las instancias gubernamentales, para vincular en los diferentes

¹⁸⁷ SERNATUR. *Op. Cit.* 2015, pág. 27.

¹⁸⁸ Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos. *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso.* Editorial Porrúa, CIDE, 2007, pág. 7.

¹⁸⁹ “Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.” CPEUM, artículo 115.

¹⁹⁰ Gutiérrez Vidal, Manuel y Sára Martínez Pellégrini. “El papel de los gobiernos locales en el desarrollo”, en *Diploma Nacional en Política Pública...* pág. 237-238.

niveles de gobierno las políticas públicas locales. En el diseño e implementación de políticas públicas a nivel local se deben de considerar también otros factores:

“En el momento de la *formulación de la política municipal* convergen elementos, más o menos formales, que tienen su origen en niveles de gobierno más inclusivos —el estatal y el federal- y cuya influencia está presente en la determinación de los cursos de acción adoptados por el ayuntamiento y en la administración municipal en su conjunto. Así, la decisión de los cursos alternativos se acota por factores de carácter formal (normas jurídicas, determinación de planes y programas, asignaciones presupuestarias, etc.) y por la presencia de actores políticos extramunicipales dentro del mismo régimen político-administrativo o en la sociedad civil.”¹⁹¹

Muchas de las acciones de los municipios están determinadas por la planeación y programación en los niveles federal y estatal; existiendo una relación jerárquica con afectaciones a la labor de los municipios, quienes ven restringida su capacidad de elección por los dos niveles anteriores, existiendo lo que muchos autores denominan como una autonomía relativa: “*La autonomía de los municipios en el orden federal es relativa por cuanto suponen de acotamiento los ordenamientos normativo jurídico*”.¹⁹² Pero también porque es en ese espacio donde se dan la siguiente problemática;

“El municipio por su contacto directo con los demandantes en el local se convierte en el espacio natural de disputa por los recursos y en la arena donde se dirimen las orientaciones particulares asumidas por el sistema político mexicano. [...] La complejidad municipal, así como la fuerte heterogeneidad de los municipios mexicanos, exige construir y perfeccionar mecanismos que ayuden al desarrollo de sus actividades.”¹⁹³

El municipio debe de contar con la capacidad para realizar acciones, pero no solo en el plano jurídico, sino también en el político, financiero, administrativo, técnico y humano. Las fuentes propias de ingreso pueden contribuir a un mejor desarrollo. Por ello es importante el fortalecimiento institucional del municipio para lograr un gobierno eficiente que elabore y diseñe políticas públicas adecuadas que contribuyan al desarrollo local desde el turismo cultural y eleven la calidad de vida de sus habitantes:

“Los desniveles existentes en el desarrollo institucional entre los municipios impiden indudablemente que éstos asuman plenamente las atribuciones y competencias que el marco jurídico vigente les confiere.”¹⁹⁴

Entre los principales aspectos que los gobiernos municipales afrontan y que impactan de manera directa en su desarrollo, se encuentra el aspecto financiero, ya que en la medida que cuentan con poca capacidad para generar recursos propios, siendo la mayoría de sus recursos obtenidos del orden federal, pasan a formar una dependencia con ese nivel. De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal,

¹⁹¹ García del Castillo, Rodolfo. “Las políticas de servicios municipales.” (299-342). En Massé Narváez, Carlos E. y Andrés Sandoval Forero (coord.) *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública municipal*. México, 1995, pág. 312.

¹⁹² *Ibidem*. pág. 314.

¹⁹³ *Ibidem* págs. 299-300.

¹⁹⁴ SEGOB-INAFED Manual de Transferencias Federales para Municipios. México, 2011, pág. 6.

“Ente los principales rezagos que los gobiernos municipales enfrentan actualmente se halla la alta dependencia financiera respecto a los recursos transferidos por la federación (participaciones y aportaciones); así como las serias limitaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y calidad del gasto en el ejercicio de estos mismos recursos. La elevada dependencia financiera constituye un claro obstáculo para el desarrollo institucional de los municipios y, en consecuencia, para su autonomía como orden de gobierno. Por su parte, las limitaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y calidad del gasto, ejercen un impacto negativo en la consecución de los objetivos de desarrollo social, político y económico que subyacen al diseño de las transferencias federales.”¹⁹⁵

El ámbito local representa el espacio más propicio para implementar políticas públicas, redireccionando el interés hacia ese ámbito en los procesos de gobierno:

“Esta figura político administrativa aparece en nuestro país desde la colonia, incluso desde la perspectiva de algunos autores su origen puede rastrearse aún desde la tradición prehispánica con las formas de organización autóctonas. Como quiera que sea, las coincidencias históricas a lo largo de la evolución del régimen político mexicano han colocado poco a poco al municipio como punto de confluencia de las aspiraciones de autonomía local, al que se quiso dar vida en la letra.”¹⁹⁶

Se aprecia la necesidad de un resurgimiento del ámbito local como el escenario propicio de intervención de políticas públicas y el turismo cultural es uno de los sectores donde se puede conjugar estas premisas. Pero es importante que también se asuma como un factor de desarrollo local mediante el aprovechamiento de las cualidades propias de las localidades -basadas en su patrimonio tangible e intangible- y no únicamente darle una connotación de comercialización a los bienes culturales.

2.5. Las políticas públicas en materia de turismo cultural en México.

Una vez que se ha analizado como el turismo cultural puede incentivar el desarrollo local, conviene hacer énfasis en por qué el Estado intervenga en la regulación de este sector y de qué manera el gobierno mexicano ha implementado sus acciones en la materia, de tal suerte que se apreciará si es posible hablar de una política turística cultural en México y en qué grado.

En este orden de ideas, se debe mencionar que la intervención del Estado en el sector turismo en general, no sólo se justifica por la contribución de esa actividad al crecimiento económico y la necesidad de una planeación a nivel nacional por su interrelación directa con varios sectores, los efectos negativos del turismo también vuelven necesaria su intervención:

“Los efectos sociales, medioambientales y territoriales del desarrollo turístico evidencian claramente fallas del mercado que requieren de la actuación del sector

¹⁹⁵ *Ídem.*

¹⁹⁶ García del Castillo, Rodolfo. “Gestión y Política de los servicios municipales en México. Reflexiones sobre sus perspectivas.” (207-229). En *Diploma Nacional... Op. Cit.* pág. 211.

público, para asegurar la mayor eficiencia y contribución del turismo al bienestar social. Entre los fallos del mercado relacionados con el desarrollo turístico, cabría destacar la importancia de los bienes y servicios públicos, la generación de externalidades, la necesidad de incentivar el desarrollo turístico en determinadas condiciones, de apoyar proyectos de gran envergadura y de evitar situaciones de monopolio.¹⁹⁷

Por tanto, la participación del Estado en la mayoría de las economías no queda a discusión, lo que sí, es su grado de intervención, y eso dependerá en gran medida de diversos factores tales como su sistema político, su organización administrativa, el grado de desarrollo, sus recursos disponibles, así como el peso que se le de al sector. La intervención del Estado mediante la aplicación de su política turística¹⁹⁸ se presenta en una serie de funciones que en general, se pueden adscribir a cinco grandes ámbitos, de acuerdo con Hall (1994), Mill y Morrison (1992), estos son:

1. Coordinación: Para trabajar de manera conjunta entre los diferentes niveles de gobierno, los agentes públicos, privado y social y en general, extenderse a todas las políticas de incidencia turística.
2. Planificación: Para garantizar el proceso de desarrollo ordenado, con la facultad de anticiparse y adaptarse a los cambios, capaz de garantizar los beneficios económicos socioculturales y ambientales del turismo y prevenir los impactos negativos.
3. Regulación: Para garantizar el buen funcionamiento del mercado turístico mediante la ordenación de las empresas y las actividades turísticas. Además de la legislación específicamente turística, otras disposiciones inciden claramente en dicha actividad, por ello es fundamental una regulación en la materia.
4. Promoción y fomento: El carácter expansivo del turismo desde el lado de la demanda y de la oferta, junto a su contribución al desarrollo regional y local, justifican políticas de promoción y fomento de esta actividad, a través de instrumentos muy diversos, como incentivos financieros, subvenciones, promoción y publicidad, provisión de infraestructura y servicios públicos.
5. Gestión directa de la oferta turística. En determinados casos el estado puede compensar la inexistencia de iniciativa privada con la inversión directa en la creación de la oferta turística.¹⁹⁹

Los objetivos de la política turística no se circunscriben a aspectos exclusivamente sectoriales, sino que abarca objetivos más generales, como económicos, socioculturales y ambientales, lo que vuelve indispensable una política turística integral. En materia de turismo el Estado no se enfrenta siempre a problemas derivados de la actividad turística,

¹⁹⁷ Ivars, Baidal, Josep A. "Política turística", (449-485) En Saenz, Antonia Et Al. *Op. Cit.* pág. 450.

¹⁹⁸ "La política turística se define como 'el conjunto de decisiones en materia turística que, integradas armónicamente en el contexto de la política nacional de desarrollo (sostenible) orientan la conducción del sector y norman las acciones por seguir, las cuales se traducen en planes y programas de desarrollo sectorial.'" Recuperado el 23 de marzo de 2016, de <http://www.portaldeamerica.com/index.php/columnistas/miguel-angel-acerenza/item/557-gesti%C3%B3n-nacional-del-turismo-iv-pol%C3%ADtica-nacional-de-turismo>

¹⁹⁹ Ivars, Baidal, Josep A. *Op. Cit.* págs. 451-452.

también puede formularse en términos de oportunidad a partir de sus beneficios, por ello la política turística es muy compleja,

“la política turística se clasifica como una política turística sectorial dentro de las políticas económicas específicas, pero, encierra una mayor complejidad que otras políticas sectoriales como la industrial o la agraria (Bote y Marchena, 1996), puesto que se refiere a una actividad insuficientemente delimitada, a un conjunto de ofertas de bienes y servicios que encuentran su nexo de unión en el consumo turístico (hotelería, restauración, agencias de viajes, parques temáticos...), y que presenta un carácter transversal, multisectorial, que implica la incidencia en otras políticas instrumentales (fiscal, monetaria, laboral, etc.) y sectoriales (transporte, medio ambiente, cultura, etc.) en la actividad turística.”²⁰⁰

Bajo este contexto, el papel del Estado es de suma importancia, ya que es un actor imprescindible para generar las condiciones adecuadas que permitan planear, fomentar e incentivar el turismo en general, y en específico el turismo cultural, pero también para que regule a las empresas que ofrecen sus servicios, vele por la seguridad de sus turistas y minimice los posibles impactos negativos generados, entre otras razones.

La participación del gobierno en el turismo se manifiesta con la existencia de diversas acciones, como el control público en materia de fiscalidad, seguridad, sanidad, inversión y cuidado al medio ambiente, cuya creación de marcos legales propicios y adecuados es fundamental. En tanto que la política turística involucra una organización de medios conducentes a mejorar la actividad, corresponde a la administración pública como encargada de concretar las acciones de gobierno, generar las condiciones que permitan incentivar el turismo como un medio para elevar el desarrollo local, regional y nacional.

En efecto, el Estado puede incentivar el desarrollo turístico; y es una de las funciones de la administración pública gestionar una planeación ordenada del turismo, a través de la implementación de planes, proyectos y programas integrales, eficientes y sostenibles acordes a la realidad local. Hasta las últimas dos décadas del siglo XX la cultura se consideró como elemento clave para el turismo, anterior a ello, la tendencia mundial apostaba por la promoción de destinos de sol y playa.

En la actualidad se reconoce el potencial cultural con el que cuenta el país; México es uno de los principales destinos con una fuerte presencia cultural a nivel mundial, es el sexto país después de Italia, España, China, Francia y Alemania, que cuenta con mayor número de declaratorias de Patrimonio Cultural por parte de la UNESCO y el primero en América Latina con mayor número de reconocimientos. Por lo que respecta al patrimonio material, cuenta con 31 sitios inscritos en la lista de Patrimonio Mundial, de los cuales 4 bienes son naturales y 27 son culturales²⁰¹, y 7 manifestaciones culturales reconocidas como patrimonio cultural inmaterial.

²⁰⁰ *Ídem.*

²⁰¹ “La Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO es un legado de monumentos y sitios de una gran riqueza natural y cultural que pertenece a toda la humanidad. Los Sitios inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial cumplen una función de hitos en el planeta, de símbolos de la toma de conciencia de los Estados y de los pueblos acerca del sentido de esos

Destaca la existencia de diez ciudades mexicanas con declaratoria de Patrimonio de la Humanidad, además de contar con 1,265 museos en todo el país; 180 sitios arqueológicos abiertos al público; más de 2,000 monumentos históricos y cerca de 900 festivales culturales a lo largo del territorio nacional,²⁰² entre otros bienes culturales. Con lo cual, se consta el rico acervo en materia de cultura que tiene nuestro país.

Dentro de este contexto, la participación de la administración pública es de suma importancia, a través del diseño e implementación de políticas públicas que permitan hacer del turismo cultural un factor que contribuya al desarrollo local de lugares que se han visto mermados en su desarrollo pero que a la vez cuentan con elementos potenciales para beneficio propio. Ello requiere de una planificación del turismo cultural desde el nivel federal que contribuya a darle rumbo a las acciones pensadas a largo plazo y de forma estructural, sin embargo, hasta la fecha no se ha consolidado una política nacional en ese sentido.

El turismo cultural se encuentra distanciado en sus dos componentes para su administración gubernamental en actores y actividades turísticas, por un lado, y actores y actividades culturales por el otro. Incluso sus principios y objetivos son diferenciados y contradictorios, pues corresponden a criterios diferentes. El sector turístico conformado en su mayoría por agentes privados, cuenta con una participación muy reducida para la preservación de la cultura, ésta es medida más por su valor comercial, siendo los beneficios económicos prioridad para la empresa pública, es decir, vista por los efectos de costo-beneficio. Para la iniciativa privada en materia de cultura también comercializa las manifestaciones o prácticas culturales, convirtiendo los bienes culturales en productos.

El sector cultural en México está conformado mayoritariamente por actores públicos, siendo la participación privada a diferencia del sector turismo, mínima. El sector cultural público persigue básicamente la obtención de fines sociales, sin que exista como tal un interés lucrativo, de tal suerte que, para este sector, el turismo cultural se convierte en la oportunidad de difundir valores culturales. Y es que fundamentalmente, para el sector cultural público el valor básico de los bienes culturales está relacionado con su propia existencia, siendo la restauración, conservación, protección y sostenibilidad de su uso y consumo, sus tareas principales. La siguiente cita puede dar mayor claridad al respecto,²⁰³

“Para el sector cultural, las manifestaciones culturales no forman parte de un producto mayor, son una razón en sí mismas y los bienes deben ser objeto de contemplación, disfrute y reflexión. Y en este contexto, los bienes han de reunir como principales características autenticidad, capacidad simbólica, singularidad, y en muchos casos, belleza. Tampoco es fácil hablar de motivaciones en el mundo de la cultura (...) los

lugares y emblemas de su apego a la propiedad colectiva, así como de la transmisión de ese patrimonio a las generaciones futuras.” Recuperado el 04 de abril de 2016 de <http://www.unesco.org/new/es/mexico/work-areas/culture/world-heritage/>

²⁰² Ver Madrid Flores, Francisco. “El turismo cultural en los albores del siglo XXI.” En CONACULTA, *Políticas Públicas y turismo cultural en América Latina: Siglo XXI*. (Pp. 15-21). Patrimonio cultural y turismo Cuadernos # 19, México, 2012, pág. 17, y <http://sic.conaculta.gob.mx/> [Recuperado el 05 de abril de 2016 de 2016].

²⁰³ Pulido Fernández, J. *Op. Cit.*, pág. 30.

argumentos que más se utilizan para explicar su participación son el disfrute intelectual, la posibilidad de aprender de manera no reglada y el entretenimiento.”²⁰⁴

Algunas de las críticas constantes al sector turismo desde el cultural son: “*la apropiación de bienes colectivos para uso privativo, la banalización de los símbolos culturales y falta de sensibilización para reconocer otras facetas en los bienes más allá de su capacidad de reclamo comercial.*”²⁰⁵ Razón por la cual, es necesario alinear los objetivos de ambos sectores y hacer del turismo cultural un instrumento que permita impulsar un desarrollo local, sin mermar los bienes patrimoniales.

Este panorama complejo exige un trabajo en conjunto entre las diversas dependencias encargadas de regular el turismo y la cultura en México. Para la Secretaría de Turismo (SECTUR), principal dependencia a nivel federal encargada de gestionar en la materia, el *turismo cultural*²⁰⁶ juega un papel importante para dar a conocer, preservar y disfrutar el patrimonio cultural y turístico del país, así como para diversificar la oferta turística en nacional. Se reconoce la interdependencia de los sectores turístico y cultural en el manejo de los espacios patrimoniales y la necesidad de establecer una cooperación en la definición de estrategias de planeación, desarrollo y promoción.

El desarrollo ha sido paulatino y casi reciente, pues es hasta el sexenio 2001-2006 que se contempla la cultura como un elemento fundamental para desarrollar un turismo de este tipo, reconociéndose en el Plan Nacional de Desarrollo de ese sexenio dentro de sus objetivos, fomentar un turismo cultural para incrementar las acciones que den valor a 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.

De acuerdo con Raúl Valdéz Muñoz, en México el impulso al turismo cultural se ha proyectado y realizado a partir de tres modalidades o vertientes principales, estas son:

- a) La vertiente histórico-arqueológica, cuyos destinos principales son los yacimientos precolombinos emplazados en el centro-oriente y centro-sur del país (Teotihuacán, Cholula, Cacaxtla, Xochicalco, Monte Alban/Mitla, El Tajín, La Venta, etc.) y en la península de Yucatán y sureste del país (Chichén-Itzá/Uxmal, Palenque, Bonampak, Yaxchilán, Tulum, etc.);
- b) La vertiente artística-colonial donde la visita turística es atraída por la riqueza arquitectónica, artística y cultural de las ciudades fundadas por la conquista española (Puebla, Morelia, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, etc.); y, finalmente,

²⁰⁴ *Ídem.*

²⁰⁵ *Ídem.*

²⁰⁶ Precisamente, la Secretaría de Turismo (SECTUR) define al turismo cultural como, “*Aquel viaje turístico 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.*” SECTUR-CESTUR. El turismo cultural en México. Resumen ejecutivo del estudio estratégico de viabilidad del turismo cultural en México, en <http://sic.conaculta.gob.mx/documentos/12.pdf>

- c) La vertiente folklórica-cultural cuyos atractivos turísticos se centran en el conocimiento de las diferentes expresiones de la actual cultura mexicana como la gastronomía regional, las festividades religiosas, las artesanías populares, las danzas populares y otras expresiones del folklore mestizo e indígena de las poblaciones rurales a lo largo y ancho del país.²⁰⁷

Dentro de este contexto la SECTUR ha implementado una serie de programas y acciones para diversificar la oferta turística basada en los bienes culturales, sin embargo, aún no se cuenta con una política turística cultural sólida y bien definida, por lo cual es necesario seguir trabajando para lograr afianzarla.

Los programas regionales implementados por la SECTUR han constituido experiencias de acercamiento al turismo cultural, desafortunadamente varios de esos programas que mantenían una línea entre turismo y cultura han sufrido modificaciones o desaparecido, por lo cual no se puede hacer un seguimiento del impacto de dichos programas y su contribución a la incipiente política en materia de turismo del gobierno federal.

Para la operación de estos programas se dividió por zonas al país y se establecieron regiones turísticas basadas en la identificación de determinados elementos como el clima, la geografía, el patrimonio y su proximidad con algún destino turístico consolidado. A partir de ello, el gobierno mexicano fue definiendo sus líneas y estrategias para desarrollar políticas y programas turísticos relacionados con la cultura.

Los principales programas regionales en los últimos sexenios con una referencia entre turismo y cultura han sido:

- ❖ **En el Corazón de México.** El programa estaba enfocado al Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala, con el objetivo de consolidar y posicionar los destinos y productos turísticos de la región Corazón en los mercados nacional e internacional; agregarles 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.

En la actualidad ya no está operando, funciona como una región turística. Aunque manejaba elementos de turismo cultural, tales como el desarrollo sustentable y la diversificación, estaba más enfocado a la relación turismo-recreación.

- ❖ **Ruta de los Dioses.** El programa estaba integrado por los estados de Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y del Distrito Federal. Cuyo principal objetivo era: posicionar a la región como un destino turístico integrado y diferenciado, con productos novedosos desarrollados que garantizaran el incremento de turistas,

²⁰⁷ Valdéz Muñoz, Raúl. "Funcionamiento de los programas de turismo cultural en México. Algunas observaciones críticas. (pp. 32-40). En CONACULTA. *Op. cit.* pág. 36.

divisas, inversión y empleo iguales o superiores a la media nacional, enfocado a diversos segmentos, como el cultural, negocios y convenciones, alternativo y de sol y playa.

El mercado al que estaba principalmente enfocado era el nacional, y en segundo lugar dirigido a Estados Unidos y Europa. Aunque se hacía alusión a enfocarse a los segmentos de turismo cultural, no se encuentran elementos completos de este tipo de turismo, también se combinaba con el segmento de sol y playa, razón por la cual se puede apreciar que las estrategias no eran integradoras del turismo cultural.

- ❖ **Tesoros Coloniales de México.** Integrado por los estados de Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Su objetivo consistía en Posicionar a Tesoros Coloniales como una marca corporativa turística, ubicándola como un multidestino para vacacionar por su gran variedad de atractivos, mediante estrategias como: ofertar un producto regional diferenciado; crear sinergias para optimizar recursos; garantizar la sustentabilidad de los destinos; Incrementar la comercialización de los circuitos. Los segmentos a los que estaba enfocado era el cultural, de negocios y convenciones y el alternativo.
- ❖ **Mundo Maya.** Integrado por los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, cuyo principal objetivo consiste en 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. Orientado a sectores, tanto de turismo nacional como internacional, de sol y playa, cultura, ecoturismo y aventura, buceo, cruceros, negocios y convenciones.
- ❖ **Programa Pueblos Mágicos.** Este programa nació como un programa regional y constituye uno de las experiencias más constantes en cuanto al turismo cultural refiere, por lo cual su estudio es fundamental pues da pauta para conocer la consistencia de la política turística cultural en México, toda vez que varios de los anteriores programas anteriores ya no se encuentran en funcionamiento (*Corazón de México, Ruta de los Dioses y Tesoros Coloniales*), pues fueron eliminados en 2013. Los programas que subsisten son el Programa Pueblos Mágicos y el Programa Mundo Maya.

CAPITULO 3

DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL TURISMO CULTURAL EN MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LOS PUEBLOS MÁGICOS

Hasta la fecha no existe una legislación específica en el país que regule el turismo cultural, sin embargo, coexisten una serie de leyes, reglamentos y disposiciones relacionados con la actividad turística con énfasis en la cultura, por un lado y, la conservación del patrimonio cultural con énfasis en el turismo, por otro, condición que es necesario armonizar para consolidar la política turística cultural en México.

Esa particularidad también se observa en cuanto a la organización; existen organismos diferentes para la gestión de cada tema. La Secretaría de Turismo (SECTUR) es la principal dependencia a nivel federal encargada de velar por la planeación del turismo en todas sus vertientes, manteniendo para ello una coordinación con otras dependencias y de acuerdo al marco legal y normativo mexicano, incluyendo a las dependencias y entidades encargadas de gestionar la cultura,²⁰⁸ además mantiene acciones concurrentes con los niveles estatales y locales.

El *Programa Pueblos Mágicos* pertenece a uno de los programas regionales de la SECTUR para impulsar el turismo mediante la consolidación y diversificación de destinos turísticos, cuyo eje principal es la cultura. Para su implementación se ha contempla la participación de diferentes actores, así como la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno; federal, estatal y municipal.

Para conocer el funcionamiento y desempeño del programa en los destinos seleccionados y su impacto, es necesario hacer antes una revisión del modelo turístico en México, para conocer las líneas en las que se inscribe el programa e identificar a las dependencias encargadas de su implementación, así como las acciones de coordinación y concurrencia intergubernamental e interinstitucional.

En el presente capítulo se describen los rasgos de la política turística en México señalando el marco normativo que dan sustento a la materia. Asimismo, se da cuenta de la organización administrativa del sector turístico, poniendo énfasis en su vertiente cultural. Finalmente, se detalla el funcionamiento del *Programa Pueblos Mágicos*, contrastando las reglas de operación de origen creadas en 2001 y los nuevos lineamientos al programa publicados en septiembre de 2014.

²⁰⁸ El 17 de diciembre de 2015 por medio del decreto publicado en el DOF se crea la Secretaría de Cultura, dependencia que se encarga de elaborar y conducir la política nacional en materia de cultura. Ver http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420363&fecha=17/12/2015

3.1. La planeación nacional del turismo cultural en el nuevo milenio.

El turismo es una actividad que se desarrolló hasta antes del siglo XIX en México, sin algún tipo de planeación o proyección.²⁰⁹ Hoy en día, se le reconoce su trascendencia en la vida nacional, a tal grado de considerarlo como una actividad prioritaria y estratégica, como consta en el Plan Nacional de Desarrollo de los últimos tres sexenios, lo cual implica que debe existir una planeación del sector a nivel nacional, siendo sus prioridades, objetivos y metas acordes a los principios a los que refiere el artículo 25 constitucional.²¹⁰

Su creciente importancia a nivel nacional e internacional ha contribuido a considerarlo vital en la planeación del desarrollo económico,²¹¹ convirtiéndose en uno de los sectores con mayores contribuciones al PIB nacional, tan solo en el año 2014 su participación en la economía fue de 8.6%.²¹²

En este sentido, el gobierno mexicano a partir del presente siglo ha diseñado e implementado diferentes programas encaminados a diversificar la oferta, mediante el impulso y promoción de nuevos destinos que satisfagan las nuevas exigencias de los viajeros, ampliando la gama de actividades turísticas para desarrollar.

Es de señalarse, que el gobernar con políticas públicas en el sector turístico, puede coadyuvar a materializar los principios del desarrollo nacional, expresados en la Constitución Política, al fomentar la concurrencia de los sectores público, privado y social en las actividades que contribuyan a ese fin, en tanto que establece que: *“podrá participar por sí [el sector público] o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo nacional.”*²¹³

Esto es, apoyando a empresas *“bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en*

²⁰⁹ De acuerdo con Sergio Molina, el desarrollo del turismo en México se puede ubicar en tres etapas: a) desarrollo espontáneo; b) impulso a los polos turísticos integralmente planificados y c) asimilación de los procesos de globalización. En la primera etapa, aunque el Estado no permaneció ausente, éste no fue el actor principal; en la segunda, su papel se incrementó, asumiendo la rectoría y el liderazgo, junto con un sector privado activo, mientras que en la tercera; la participación del Estado se volcó hacia una serie de políticas y acciones encaminadas a insertar a México en el mercado mundial, mediante una mayor apertura a las inversiones extranjeras y de apoyo a políticas de turismo receptivo. Ver, Molina Sergio. *Política Turística en México*. Editorial Trillas, México, 2007, pág. 22.

²¹⁰ El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere *“Corresponde al Estado mexicano la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.* CPEUM, artículo 25, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

²¹¹ *“El Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.”* Ídem.

²¹² INEGI. Ver <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/cn/tur/>

²¹³ Ídem.

beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente."²¹⁴

En este orden de ideas, el turismo como una actividad estratégica en la vida nacional debe sujetarse a la planeación del desarrollo nacional, facultad que le corresponde expresamente al Estado mexicano establecida en el artículo 26 constitucional²¹⁵, siendo ésta democrática, para lo cual deberá incorporar las demandas e intereses de la sociedad al Plan Nacional de Desarrollo y al cual se deberán sujetar obligatoriamente los diversos programas de la administración pública federal."²¹⁶

Como puede apreciarse, corresponde al Estado mexicano la conducción del desarrollo nacional, así como fomentar el crecimiento económico mediante aquellas actividades que favorezcan al progreso del país en el marco de un interés general; el turismo es una de ellas, representando oportunidades para la generación de ingresos propios de determinadas localidades, a través del aprovechamiento racional, sustentable y equitativo de sus bienes y recursos. De ahí, la trascendencia de la planeación.

La planeación en términos generales implica qué se debe de hacer, cómo, en qué tiempo y quién debe realizarlo; conlleva un control y seguimiento de los objetivos trazados. Siguiendo esta misma línea, la planificación turística, se entiende como un "*proceso integral cuyo máximo objetivo es asegurar el desarrollo turístico. Esto implica vincular todos los aspectos relacionados con la oferta, la demanda turística y la organización, de modo que en concordancia con el resto de los sectores de un país, se logren los objetivos específicos del desarrollo turístico.*"²¹⁷

Ahora bien, todo sistema de planeación debe ser integral, manteniendo una coherencia entre los distintos niveles que operan, debiendo cumplir para ello una serie de elementos, los cuales, de acuerdo con Villaseñor Dávilos, son: diagnóstico; objetivos; estrategias, metas, previsión de recursos; acciones de gasto público; concertación con los sectores sociales y privado; coordinación con las entidades federativas; manejo de instrumentos de política económica y social, así como realización de proyectos estratégicos.²¹⁸

Bajo estos criterios es que se da cuenta de la planeación en materia de turismo en México durante los últimos tres sexenios, para conocer las acciones del gobierno mexicano en el desarrollo del turismo cultural, vertiente en la que se inscribe el programa Pueblos Mágicos.

²¹⁴ *Ídem.*

²¹⁵ "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación". Artículo 26, CPEUM

²¹⁶ *Ídem.*

²¹⁷ Molina, Sergio. *Planificación turística*. Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la UVM, México, 1982, pág. 29.

²¹⁸ Villaseñor Dávilos, José Luis. *Derecho turístico mexicano*. Ed. Harla, S.A. de C.V., México, 1992, pág. 72.

3.1.1. El turismo en los planes nacionales de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento rector de las acciones de gobierno, donde se establece la misión, visión, prioridades y estrategias del desarrollo nacional; se elabora dentro del primer semestre de gobierno y su vigencia dura todo el mandato presidencial, que en México es de seis años. En él se define la programación y presupuestación de la administración pública federal por lo cual, todas las políticas públicas y programas deben ajustarse a las directrices, metas, objetivos, estrategias y líneas de acción que se establecen para cada uno de los sectores.

La construcción del Plan Nacional de Desarrollo cobra relevancia toda vez que le da rumbo al desarrollo nacional y encuentra su sustento legal en la Constitución Política Mexicana, principalmente en el artículo 26, así como en la Ley de Planeación y los artículos 9 y del 27 al 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Además, para su elaboración, se debe incluir la participación social, ya que la misma Constitución establece que debe considerarse a la población para que exprese sus ideas, propuestas y preocupaciones. De igual modo, la Ley de Planeación considera la organización de foros de consulta popular en la que deben participar diversas organizaciones sociales.

En cuanto al turismo, es importante que el Plan Nacional de Desarrollo contenga las metas, objetivos y estrategias específicas para este sector, pero que además éstas sean integrales, viables, claras y medibles que contribuyan a hacer del turismo un eje del desarrollo. En lo que refiere al turismo cultural, es importante que exista una coordinación con el sector de la cultura para que los objetivos no se contrapongan y las estrategias permitan un aprovechamiento de los recursos con pleno respeto a la identidad y el uso adecuado de los recursos naturales y bienes culturales, de esta forma, a continuación, se realiza un esbozo del turismo en los planes nacionales de 2001 a la fecha.

a) Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006²¹⁹, partiendo de un análisis al contexto nacional, se determinó que el país se encontraba inserto en un proceso de cambios enmarcado en cuatro transiciones; demográfica, económica, política y social, los cuales era necesario considerar para aprovechar las ventajas del contexto internacional.

Se planteó una visión de México para el año 2025, donde la población tuviera una alta calidad de vida, existiera un ambiente sano y con igualdad de oportunidades, mediante la aplicación de una llamada “política de buen gobierno”, consistente en que todas las

²¹⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

dependencias y entidades públicas utilizaran prácticas adecuadas para eficientar los recursos, transparentar las funciones, eliminar la corrupción y contar con finanzas sanas.

Se establecieron tres comisiones: *Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto*.²²⁰ Para este estudio, se pone énfasis en la primera, dónde se planteó la conducción de vida económica del país mediante las siguientes estrategias: “*eleva la competitividad de la economía; asegurar el desarrollo incluyente; promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable*.”²²¹

Para este sexenio, el turismo cobró gran relevancia, reconociéndolo como una prioridad nacional. Dentro del **Objetivo rector 2**, consistente en elevar y extender la competitividad de México a nivel mundial para alcanzar un crecimiento más dinámico, se establecieron las estrategias para hacer del turismo una actividad competitiva, mediante el desarrollo de la oferta turística y el aprovechamiento de los recursos naturales y culturales del país. También en los **Objetivos rectores 4 y 5** se puede encontrar referencia explícita en cuánto al sector turístico. **(Ver anexo 1)**

Es importante señalar que por primera vez se hizo referencia a fomentar el turismo vinculado con la cultura, expresamente se cita: “*Como complemento a la estrategia de promoción económica y comercial, se emprenderá una activa política de difusión en el exterior de la rica y diversa cultura mexicana con el fin de dar a conocer nuestros valores culturales y de apoyar una imagen positiva de México en todo el mundo*.”²²²

En resumen, el turismo debía basarse en la competitividad, sustentabilidad, calidad y diversificación, enmarcado en la globalización y una economía de mercado. Por lo que respecta a la vertiente del turismo cultural, por primera vez se vincula ambos sectores, reconociendo la cultura como uno polo afín al turismo, pues en el contexto internacional éste había cobrado relevancia en la última década. Además, se estableció fortalecer las capacidades de los actores locales y regionales para contribuir al impulso del turismo en los niveles estatal, municipal y regional.

De esta forma, el crecimiento con calidad en el sector turístico implicó elevar la competitividad y promover un desarrollo económico regional equilibrado con un enfoque sustentable; fortalecer la capacidad de actores locales, de los municipios y estados; promover y favorecer las condiciones para su desarrollo; impulsar la productividad en el espacio local utilizando los recursos de las localidades.

²²⁰ De acuerdo con el PND 2001-2006 la Comisión de Desarrollo Social y Humano, trabajaría para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental. Mientras que la de Orden y Respeto se encargaría de defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada. *PND 2001-2006*, pág. 4.

²²¹ *Ídem*.

²²² Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, pág. 49.

Para concretar estos objetivos, se diseñaron programas específicos, los cuales estuvieron vigentes durante todo el sexenio; el Programa Pueblos Mágicos fue uno de ellos, refiriéndose por primera vez a las ventajas de impulsar un turismo cultural y fortalecer los mecanismos e instrumentos para aprovechar los bienes culturales dentro del marco de las exigencias del contexto internacional.

b) Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

En éste Plan se trazó una visión de México hacia el 2030, donde el estado de derecho rigiera la vida nacional, con una economía altamente competitiva y un crecimiento dinámico y sostenido que coadyuvara a generación de empleos, se planteó la igualdad de oportunidades como un requisito para ejercer los derechos sociales.²²³

El Plan se estructuró en cinco ejes rectores²²⁴, cada uno con sus estrategias y objetivos, bajo la premisa del *desarrollo humano sustentable*²²⁵ como una condición básica para el desarrollo integral. Dentro de las líneas del segundo eje rector denominado, “*Economía competitiva y generadora de empleos*”, el turismo se convirtió en uno de los polos fundamentales para incentivar el crecimiento económico sostenido que contribuyera a la generación de ingresos, conservando así, su categoría de prioridad nacional.

Reconociendo que existían regiones en el territorio nacional que no habían tenido un desarrollo económico acorde a las potencialidades naturales y culturales con las que contaban, se determinó que era necesario aprovechar esas oportunidades, pues la demanda de esos servicios había incrementado a nivel nacional y mundial en los últimos decenios como consecuencia del fenómeno de la globalización y la integración mundial. Bajo este panorama, el PND 2006-2012 se propuso como meta ubicar a México en un país líder en el sector turismo y aumentar al final del sexenio en un 35% el número de turistas internacionales.

En el **Objetivo número 12** se enunciaron las estrategia para el sector turístico con sus líneas de acción respectivas, destacando las siguientes: “hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza en las zonas con atractivos turísticos competitivos; converger programas con el financiamiento y capacitación a micro, pequeñas y medianas empresas; fortalecer los mercados existentes y desarrollar nuevos mercados; desarrollar el sector para que sea incluyente en lo referente a las condiciones de vida de las poblaciones locales”. También se señaló de un desarrollo turístico integral, pero no se puntualizaron los mecanismos para lograrlo. **(Ver Anexo 2)**

²²³ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 en http://www.cenidet.edu.mx/docs/pnd_2007_2012.pdf

²²⁴ Los cinco ejes rectores fueron: “1. *Estado de Derecho y seguridad*; 2. *Economía competitiva y generadora de empleos*; 3. *Igualdad de oportunidades*; 4. *Sustentabilidad ambiental* y; 5. *Democracia efectiva y política exterior responsable*.” PND 2007-2012, pág. 3

²²⁵ De acuerdo al mismo Plan, se define como desarrollo humano sustentable “*aquel proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras*.” *Ídem*, pág. 11.

Una de las estrategias fundamentales del Plan respecto al turismo para volverlo competitivo fue enfocar diferentes acciones hacia la demanda, poniendo mayor atención a la percepción y satisfacción de los turistas en sus visitas, de tal suerte que los bienes y servicios cumplieran con estándares de calidad. De igual forma, se pudo observar una mayor regulación para los prestadores de bienes y servicios turísticos y, en general, un énfasis en mejorar el marco regulatorio en la materia.

Sin embargo, se puede decir que la política turística de ese sexenio enfocada a la competitividad, se centró en los rubros de los bienes y servicios ofertados, pero como tal, no se hace mención de un desarrollo planificado con la participación de los actores locales a proyectos productivos para generar un *desarrollo endógeno*,²²⁶ sino más bien, se estructuró en crear condiciones para que al sector privado invirtiera en lugares que tuvieran características acordes a la nueva demanda del sector desde una visión de competitividad.

Si bien es cierto, que en este Plan se diseñaron estrategias que anteriormente no habían sido identificadas, tales como medir la satisfacción del turista, mejorar el marco normativo, fomentar la participación social, estatal y privada, así como un enfoque de sustentabilidad, se habló poco de la capacidad de implementar cadenas productivas para lograr que los nuevos destinos turísticos no basaran exclusivamente su desarrollo en los ingresos generados por el turismo, ni tampoco tenía una relación estrecha con la política social. Uno de los aspectos positivos fue que se contempló el apoyo a proyectos de desarrollo turístico en las zonas rurales e indígenas y su respectiva capacitación, o el financiamiento y capacitación a las micro, medianas y pequeñas empresas ya que en el Plan anterior solo se apoyaba su modernización.

Por lo que respecta al turismo cultural, aún se aprecia en el Plan serias deficiencias, pues ambos elementos se encontraban disociados, la cultura formaba parte de un objetivo diferente,²²⁷ aun cuando se hacía alusión a que ese tipo de turismo sería un instrumento detonador del desarrollo regional y que implicaba unir esfuerzos con el sector privado para generar financiamiento, fuentes de empleo, difusión y protección para el patrimonio cultural.²²⁸

En resumen, la política turística del gobierno mexicano en ese sexenio se centró en fomentar el turismo bajo los parámetros de competitividad, diversificación y calidad con énfasis hacia la demanda. La política turística cultural aún era incipiente.

²²⁶ Uno de los postulados del enfoque del "desarrollo endógeno" presentados por H. Veltmeyer (1996) es: "*Las actividades más importantes dirigidas al desarrollo se realizan en el nivel local y la comunidad local debería tener control sobre ellos, proponiendo el aprovechamiento de los recursos locales, la aplicación de las tecnologías locales accesibles, la creación de las empresas locales y sus asociaciones, la construcción de los mercados locales e instituciones financieras.*" Rozga Luter, Ryszard E. *Op. Cit.*, pág. 370.

²²⁷ El Objetivo 21 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 consistía en "*Lograr que todos los mexicanos tengan acceso a la participación y disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del país como parte de su pleno desarrollo como seres humanos.*" Y para cumplir dicho objetivo se definieron tres estrategias. PND 2006-2012, pág. 225.

²²⁸ *Ibidem*, pág. 227.

Durante el periodo que comprende estos dos sexenios, se puede apreciar un avance en la importancia del turismo para el desarrollo nacional y en las acciones de gobierno; los programas en ambos sexenios estaban enfocados a las prioridades de los planes nacionales y estos respondían a su vez, al contexto internacional.

c) Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018²²⁹

El actual Plan Nacional de Desarrollo contempla como premisa básica que México alcance su máximo potencial mediante la participación de todos los actores y los sectores. De acuerdo a sus planteamientos, el desarrollo y crecimiento surge de abajo hacia arriba con la contribución de cada actor social. Para lograrlo se establecieron cinco metas denominadas Metas Nacionales, las cuales son: “1. *Un México en Paz*; 2. *Un México Incluyente*; 3. *Un México con Educación de Calidad*; 4. *Un México Próspero* y 5. *Un México con Responsabilidad Global*. Asimismo, se presentan tres estrategias transversales, las cuáles son: a) *Democratizar la productividad*; b) *Alcanzar un gobierno cercano y moderno*, y c) *tener una perspectiva de género en todos los programas de la administración pública federal*.”²³⁰

Derivado de un diagnóstico general de la situación nacional, donde se hace énfasis en el contexto internacional marcado por un lento avance en la recuperación económica mundial después de la crisis económica de los años 2008-2009, la consolidación de una nueva ola democrática y una nueva arquitectura geopolítica, que proporciona oportunidad a los países emergentes, se reconoce que la planeación del desarrollo nacional debe considerar que los factores que pueden afectar macroeconómicamente al país, son más de índole externa que interna.

En cuanto al contexto nacional, el Plan hace referencia a que la productividad en México no ha tenido suficiente dinamismo como consecuencia de las diversas crisis que ha enfrentado el país y derivado de ciertas barreras que limitan la productividad nacional, aspecto al cuál se le da una importancia fundamental para el mismo diseño del Plan. Dichas barreras que se mencionan, se agrupan en cinco temas: fortaleza institucional, desarrollo social, capital humano, igualdad de oportunidades y proyección internacional.²³¹

El diagnóstico general de la meta nacional *México Próspero*, radica en que existen las condiciones para México sea un país más productivo, por lo cual se propone como plan de acción, consolidar el papel constructivo del país a nivel internacional. Esta meta cuenta con 11 objetivos en diversos rubros, siendo el sector del turismo uno de ellos, para el cual se establecen sus objetivos, estrategias y líneas de acción en el **Objetivo 4.1.1** denominado, “*Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país.*” (**Ver Anexo 3**)

²²⁹ El PND 2013-2018 contempla un total de 31 objetivos, 118 estrategias y 819 líneas de acción, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

²³⁰ *Ibidem*, pág. 3.

²³¹ *Ibidem*, pág. 5.

Se reconoce que el turismo debe diversificar su oferta, ya que si bien, existen destinos consolidados, otros como el ecoturismo, el turismo de aventura, de salud, deportivo, de lujo, de negocios o cruceros, aún se encuentran en desarrollo siendo necesario diseñar e implementar políticas públicas para atender estos nuevos nichos, contemplando que el turismo debe partir de una experiencia vivencial para coadyuvar a la preservación del medio ambiente y la cultura, así como a elevar el bienestar de la población.²³²

Por su parte, llama la atención el dato que proporciona sobre las ventajas que ha representado el turismo en los municipios enfocados a esta actividad, ya que menciona al respecto que; “87% de la población en municipios turísticos en nuestro país tiene un nivel de marginación ‘muy bajo’ de acuerdo con el CONEVAL, mientras que la cifra equivalente en municipios no turísticos es de 9%.”²³³ Hay que considerar que varios de los denominados Pueblos Mágicos aún presentan serios rezagos en la materia, pues siguen proyectando altos índices de marginación.

En el Plan Nacional actual, se aprecia una mayor prioridad por alinear la política turística de las entidades federativas a la política nacional en la materia, ello implica una mayor concurrencia de las acciones entre los diferentes niveles de gobierno, para coordinar los objetivos hacia la política nacional, así como una mayor planeación presupuestal. Por ende, se habla de fortalecer la administración pública para contar con instituciones fuertes que apoyen al turismo, mediante una visión estrategia a mediano y largo plazo, cumpliendo con los objetivos trazados y desde un marco de transparencia.

En este Plan se sigue haciendo referencia a elevar la competitividad del sector mediante la diversificación de la oferta y los productos turísticos, fortalecer la infraestructura y la calidad de los servicios, fomentar la colaboración del sector privado y la coordinación con las entidades federativas, incentivar a los inversionistas y otorgarles mayores facilidades en cuanto a la simplificación de trámites para que inviertan en los destinos turísticos.

Se reconoce que el turismo cultural es un segmento poco desarrollado y se pone énfasis en la necesidad de generar condiciones para su impulso; se hace referencia a la necesidad de vincular los sectores turístico y cultural, aunque ambos sectores forman parte de metas diferentes.²³⁴ El ámbito cultural dentro del Plan se encuentra en la meta México Incluyente; Objetivo 3.3 y cinco estrategias, la número **3.3.4**, consiste en fomentar el desarrollo cultural a través del apoyo a industrias culturales y vincular la cultura con actividades productivas, entre ellas, el turismo; “*Armonizar la conservación y*

²³² “Consolidar un modelo de desarrollo turístico sustentable que compatibilice el crecimiento del turismo y los beneficios que éste genera, a través de la preservación y el mejoramiento de los recursos naturales y culturales. Adicionalmente, se requiere la fortalecer el impacto del turismo en el bienestar de la población de las comunidades receptoras, para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones turísticas. En este sentido, todas las políticas de desarrollo del sector deben considerar criterios enfocados a incrementar la contribución del turismo a la reducción de la pobreza y la inclusión social.”
Ibidem, pág. 48.

²³³ *Ídem*.

²³⁴ El ámbito cultural dentro del PND 2013-2018 se encuentra en la meta relacionada a *México Incluyente*, en el Objetivo 3.3, maneja cinco estrategias y 22 líneas de acción. *Ibidem*, pp. 80-81.

protección del patrimonio cultural con una vinculación más eficaz entre la cultura y la promoción turística que detone el empleo y el desarrollo regional."²³⁵

Por su parte en el **Objetivo 4.1.1** de la meta *México Próspero*, se establecen cuatro estrategias y 23 líneas de acción enfocadas hacia el turismo, entre las que destacan: actualizar el marco normativo e institucional del sector turístico; promover la concurrencia de las acciones gubernamentales de las entidades federativas en materia de turismo con las del gobierno federal; fortalecer la investigación y generación del conocimiento turístico; concretar un Sistema Nacional de Certificación para asegurar la calidad; desarrollar agendas de competitividad por destinos; fomentar la colaboración y coordinación con el sector privado, gobiernos locales y prestadores de servicios.²³⁶

Como puede contrastarse, los planes de desarrollo a lo largo de estos últimos tres sexenios se han tenido avances en materia de turismo cultural, pero aún es necesario reforzar esfuerzos para consolidar una verdadera política turística cultural que promueva el desarrollo local de manera incluyente y equitativa, mediante una participación real y efectiva de los diversos actores sociales, públicos y privados, esto no será del todo posible en tanto no se alineen sus objetivos, exista una mayor coordinación institucional y esté vinculada con el aspecto social.

3.1.2. Los programas sectoriales de turismo.

Los programas sectoriales comprenden los aspectos relativos a un sector económico o social, el cual es atendido por una dependencia pública. Rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo relacionado con la materia de los mismos. Se integran bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector e incorporando las propuestas de las entidades sectorizadas, las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo que es el que fija las directrices, así como las recomendaciones de los estados y municipios, y también deben contener la participación social.

La importancia de los programas sectoriales es que señalan los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas calendarizadas de un determinado sector del desarrollo nacional y detallan con mayor precisión las políticas públicas consideradas en el Plan Nacional. Estos deben de ser diseñados pensando a largo plazo, aunque su vigencia no podrá rebasar el periodo constitucional de gobierno.

En lo relativo al turismo, los programas deben servir como instrumento de planeación y evaluación de las acciones del sector, armonizando sus principios, metas y estrategias con el aspecto económico, social, ambiental y cultural, por ello, hacer una revisión de los programas sectoriales permitirá conocer cuál es el rumbo que se le ha dado a esta actividad en el desarrollo nacional a partir del presente milenio.

²³⁵ *Ídem.*

²³⁶ *Ídem.*

a) Programa Nacional de Turismo 2001-2006.

En este programa comprendió un análisis del comportamiento de la actividad turística en México; la participación del sector en la economía nacional y su desempeño competitivo frente a otros destinos turísticos a nivel mundial, encontrando que representaba el 8% del total de las exportaciones y el 37% de las exportaciones de servicios en 1999.²³⁷

Para el caso nacional también se hizo énfasis en una pérdida de competitividad en el mercado mundial y participación de mercado en términos de llegada internacional, puesto que en 1990 se tenía una participación de 3.75% en el mercado mundial, y en el año 2000 había descendido a 3%. Los ingresos captados por este sector también reflejaban una disminución de la participación de México en el mercado internacional al pasar de 2.05% en 1990 a 1.7% en el año 2000.²³⁸

De lo anterior se desprende que el turismo mexicano se enfrentaba a diversas situaciones de riesgo en cuanto a su desarrollo, entre las cuales destacaban: una fuerte dependencia del mercado de los Estados Unidos, el cual se concentraba tan sólo en unos cuantos destinos de playa en el país; bajos perfiles estratégico y político asignados al turismo como detonadores del desarrollo del país; fuerte competencia del Caribe y de las regiones del sur de los Estados Unidos; poca coordinación institucional; crecimiento de comercio informal principalmente en playas y zonas arqueológicas; problemas de articulación del sistema de vuelos hacia los principales destinos turísticos del país y desaprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información para promover y comercializar el turismo. Razón por la cual el programa definió una visión de cuál sería su desarrollo al año 2025, esta se expresó en la siguiente manera:

“El en año 2025 México será un país líder en la actividad turística, ya que habrá diversificado sus mercados, productos y destinos y sus empresas serán más competitivas en los ámbitos nacional e internacional. El turismo será reconocido como pieza clave en el desarrollo económico y su crecimiento se habrá dado con respecto a entornos naturales, culturales y sociales, contribuyendo al fortalecimiento de la identidad nacional.”²³⁹

Derivado de lo anterior, se definió como misión para el sector: *“Conducir el desarrollo turístico nacional mediante las actividades de planeación, impulso al desarrollo de la oferta, apoyo a la operación de servicios turísticos y la promoción, articulando las acciones de diferentes estancias y niveles de gobierno.”*²⁴⁰ Bajo este contexto se identificaron cuatro principios básicos o rectores que guiaron el desarrollo del sector, los cuales fueron;

- Asociacionismo: conformado por la colaboración de los sectores público y privado.

²³⁷ Programa Nacional de Turismo 2001-2006, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734655&fecha=22/04/2002

²³⁸ Molina, Sergio. Política turística... *Op. Cit.*, pág. 56.

²³⁹ *Ídem.*

²⁴⁰ *Ídem.*

- Innovación: enfocada en los servicios y experiencias para aumentar la competitividad.
- Trabajo en equipo: visto como requisito de la multiplicidad de factores y actores que participan en el sistema turístico.
- Fortalecimiento de las capacidades locales: ya que se reconoce que en dicho ámbito es donde el turismo se concreta.²⁴¹

El programa se articuló en cuatro ejes, cada uno de ellos con sus objetivos sectoriales entre ellos se citan: “diseñar e impulsar una política de Estado en materia turística; modernizar y profesionalizar la administración pública del turismo; fortalecer la promoción turística; mejorar la calidad de los servicios turísticos.” **(Ver Anexo 4)**

Los objetivos sectoriales más importantes donde encuentra sustento el Programa Pueblos Mágicos fueron los relativos a apoyar al desarrollo turístico municipal, estatal y regional; propiciar el desarrollo sustentable del turismo; favorecer la dotación de infraestructura en el apoyo turístico; fortalecer la modernización de las PyMES turísticas y desarrollar productos turísticos competitivos, los cuales formaban parte de los últimos dos ejes del PNT 2000-2006, constituyéndose en las bases de ese Programa. De tal suerte, que la operación de estos ejes implicaba apoyar a poblados típicos con atractivos históricos culturales conservando y mejorando su imagen urbana y los servicios públicos.

b) Programa Sectorial de Turismo 2007-2012.

En el Programa se estableció la necesidad de trabajar en transversalidad de las políticas públicas y la concurrencia de las acciones de las dependencias para resolver problemas de conectividad, accesibilidad, sustentabilidad ambiental, social y económica, de información y comunicación, entre otros, con el fin de lograr una oferta turística rentable y competitiva, teniendo en consideración que el turismo involucra diferentes actividades productivas y de infraestructura, por lo que se buscaba una coordinación entre diferentes dependencias con el fin de evitar duplicidad de acciones o la falta de coordinación.²⁴²

Este programa retomó acciones y estrategias del Programa Nacional de Turismo 2001-2006 para darle continuidad a los logros alcanzados en el período anterior. De acuerdo con el mismo Programa, los tres grandes ejes que sintetizan la política turística para el sexenio fueron: competitividad, sustentabilidad y diversificación.²⁴³

De igual forma, se resaltó la necesidad de crear condiciones adecuadas para el desarrollo turístico en áreas como; organización, eficiencia y efectiva concurrencia de las políticas públicas que inciden en el sector, consolidando y mejorando los procesos del Consejo

²⁴¹ *Ídem.*

²⁴² *Programa Sectorial de Turismo 2007-2012.* Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo148.pdf>

²⁴³ *Ídem.*

Consultivo de Turismo, la Comisión Ejecutiva de Turismo y toda instancia federal, regional, estatal y municipal de coordinación y concertación; consistencia entre programas y acciones de la Secretaría de Turismo, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y el Consejo de Promoción Turística de México; regionalización en la aplicación de los instrumentos de la política turística: inversión pública en infraestructura.²⁴⁴

Otras de las condiciones contempladas como necesarias fueron el fomento a la inversión privada y social, promoción, coordinación, información, y capacitación mediante planes maestros de desarrollo turístico regionales y de destino, de largo plazo y con carácter de obligatoriedad y creación de productos y servicios turísticos; creación de un marco legal que dé cabida efectiva a la concurrencia entre dependencias del gobierno federal y entre órdenes de gobierno y sectores, que dé certidumbre jurídica a través de una mejora regulatoria moderna, ordenada y competitiva, innovación en sistemas de planificación, asistencia técnica, financiamiento, comercialización, tecnologías, sistemas de información estratégica e investigación para el desarrollo de una oferta competitiva, la diversificación de mercados y el desarrollo de las comunidades receptoras.²⁴⁵

El programa contó con ocho objetivos sectoriales; el segundo de ellos hace referencia al desarrollo regional mediante el aprovechamiento de manera sustentable del potencial de los recursos culturales y naturales y su capacidad para transformarse en oferta turística productiva, creando servicios y destinos competitivos y siendo opciones de desarrollo y bienestar para los individuos de las comunidades receptoras urbanas, rurales y costeras, así como para las empresas sociales y privadas. Por su parte, el cuarto objetivo menciona desarrollar una oferta competitiva apoyando con planes de financiamiento, asesoría técnica y planificación para regiones, estados y municipios. **(Ver Anexo 5)**

c) Programa Nacional de Turismo 2013-2018.

De acuerdo con un diagnóstico preliminar del contexto internacional, este Programa señala que el desempeño de turismo en los últimos 30 años en México ha sido moderado frente al de otros países, razón por la cual es necesario diversificar la oferta turística del país, en tanto que las características del mercado marcan una tendencia hacia la diversificación de la oferta de destinos y productos del sector, lo cual abre espacios para una mayor competencia por la atracción de turistas internacionales.²⁴⁶

Dentro de los aspectos que han contribuido a debilitar la competitividad turística del país se mencionan; *“la falta de respuestas innovadoras de la oferta del sector respecto a las tendencias que muestran los productos turísticos y los diferentes segmentos, nacionales e internacionales, que participan en este mercado. Los factores que contribuyen a incrementar esta debilidad, se derivan de la insuficiente diversificación y desarrollo*

²⁴⁴ *Ídem.*

²⁴⁵ *Ídem.*

²⁴⁶ Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 en www.sectur.gob.mx/wp-content/uploads/2014/.../programa_turismo.pdf

*creativo de los productos turísticos, así como de la falta de consolidación de un desarrollo integral de los destinos turísticos, sustentado en la construcción de ventajas competitivas acorde con las singularidades del país.*²⁴⁷

Se reconoce que México cuenta con un importante patrimonio natural, histórico y cultural que lo sitúa como un destino que ofrece una amplia gama de productos, sin embargo, a pesar de ello, se menciona, que uno de los factores que explica la baja competitividad turística, se asocia a la concentración de la actividad en distintas dimensiones, pues existe una alta concentración de la oferta en productos de sol y playa que centraliza buena parte de los servicios turísticos. Esta tendencia no sólo implica el desaprovechamiento del capital turístico, también se ve reflejada en la demanda y los mecanismos de promoción y comercialización.

Asimismo, las políticas de inversión pública en los últimos años han estado orientadas al desarrollo de proyectos enfocados al mejoramiento del equipamiento y la imagen urbana, sin que sean relevantes las inversiones en proyectos de alto impacto fuera del segmento de sol y playa o los centros integralmente planeados.

De igual forma, la dotación de infraestructura de comunicaciones y transportes ha estado limitada a las localidades con la mayor concentración poblacional y no se cuenta con una buena conectividad al interior del país. Los destinos se encuentran fragmentados sin que haya sistemas adecuados de transportación e infraestructura que favorezca la movilidad de turistas, así como la atraktividad regional o diversificar la oferta.

También se alude que las potencialidades del turismo cultural, han sido poco aprovechadas, la diversificación de los destinos, constituyen oportunidades para que no se dependa de un solo polo, o segmento de mercado.

En este Programa se habla por tanto de fortalecer nuevos destinos turísticos basados en la innovación, la calidad de los servicios y el uso eficiente de los recursos. Mediante una mayor regulación con instrumentos de certificación, estandarización y normas, se busca que los bienes y servicios cuenten con estándares mínimos de calidad, al cual se deberán ajustar los prestadores de servicios turísticos en todo el país.

Uno de los aspectos centrales del Programa consiste en la transformación institucional en este sector, pues se menciona que la concurrencia de programas debe contar con un soporte legal e institucional que favorezca una efectiva colaboración y coordinación intergubernamental que contribuya a la alineación de programas, proyectos, acciones y presupuestos públicos. Se reconoce que actualmente, el carácter de los programas, su diversidad de objetivos y reglas de operación limitan la concurrencia y por lo tanto la complementariedad de acciones gubernamentales que potencien las capacidades de la acción pública.

Por lo que respecta al Programa Pueblos Mágicos, este se encuentra hoy en día alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 con la Meta Nacional “*México Próspero*”, a

²⁴⁷ *Ibidem.* pág. 4.

través del **objetivo sectorial 5**, el cual consiste en: “*Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras*”, mediante la estrategia de; “*impulsar la sustentabilidad y que los ingresos generados por el turismo sean fuente de bienestar social.*”²⁴⁸

Hasta aquí, se puede apreciar la importancia de mantener una política turística mexicana consolidada y convergente con los demás sectores que se inscriba en los principios de equidad y productividad, ya que como se refirió en el capítulo precedente, el turismo cultural es una actividad que se relaciona con diversos sectores y tiene un gran impacto en la generación de recursos económicos, sin embargo, por sí mismo, no es un motor de desarrollo. Se requiere, por tanto, la participación expresa del Estado mexicano para regular esta actividad, pero fomentando la participación de los actores privados y sociales en la corresponsabilidad, colaboración y cooperación en la hechura e implementación de políticas públicas a las que hace alusión la teoría de la *nueva gobernanza*.

Por lo que respecta a la estructura administrativa que concrete las acciones en la materia, se ha logrado un avance importante a partir de la promulgación de la primera Ley Federal de Turismo en 1949 durante el gobierno de Miguel Alemán. Sin embargo, hasta esos momentos no existía una dependencia específica a nivel federal, encargada para la gestión del sector, pues en esos tiempos la política turística estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación. Con el transcurso de los años este sector se ha ido regulando en mayor medida, hoy en día se cuenta con la Ley General de Turismo que se promulgó el 17 de junio de 2009, facultando a la Secretaría de Turismo como la encargada de formular y conducir la política turística nacional.

3.2. Estructura administrativa.

En México las instituciones del sector público y privado relacionadas con la cultura y el turismo se pueden dividir en dos grandes categorías: “*a) aquellas instituciones orientadas al turismo y con interés en la cultura y el patrimonio, y b) las instituciones enfocadas en la cultura y el patrimonio con interés en el turismo.*”²⁴⁹

Por tanto, las prioridades en sus políticas públicas estarán determinadas en función de su interés, de tal suerte, que cada una de esas instituciones enfocará la relación entre turismo y cultura/patrimonio cultural desde su óptica, con prioridades distintas y en algunas ocasiones, incluso divergentes. En nuestro país existe una serie de instituciones interesadas en el tema del turismo cultural dentro de los dos supuestos que contemplamos arriba. Hasta diciembre de 2015 el Instituto Nacional de Antropología (INAH), el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y el Consejo Nacional para la Cultura

²⁴⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Proyecto de Presupuesto de Egresos la Federación para el ejercicio Fiscal 2005. Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados de los Programas Presupuestarios, recuperado el 24 de febrero de 2016 en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/antPPEF2015/html/r21_op1.html

²⁴⁹ Ávila Adapa, Rosa Mayra. *Turismo cultural en México: alcances y perspectivas*. Editorial Trillas, México, 2007, pág. 19.

(CONACULTA) eran las dependencias encargadas de la preservación, restauración y difusión del patrimonio cultural,²⁵⁰ y también en cierta medida, mantenían un interés por el desarrollo del turismo cultural, pero desde un enfoque de conservación del patrimonio cultural tangible, esto es, utilizando el turismo para la propia conservación, manejándose bajo los principios y criterios de la protección de los bienes culturales y la sostenibilidad de en su uso y en general, de su disfrute.

A partir del 17 diciembre de 2015, el CONACULTA se convirtió en la Secretaría de Cultura derivado de la reforma al artículo 41 de la LOAPF,²⁵¹ y tanto el INAH como el INBA pasaron a formar parte de la recién creada Secretaría quien asumió todas las atribuciones en materia de promoción, difusión y conservación de la cultura y el arte que anteriormente correspondían a la Secretaría de Educación y que se encontraban dispersos en una serie de organismos, por lo cual aún se desconocen los cambios que se darán en relación con el turismo y debemos esperar la aprobación y publicación del reglamento respectivo.

Sin embargo, cabe la pena citar las atribuciones de la Secretaría de Cultura que impactan en relación con el turismo cultural, estos son;

- a) Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la nación;
- b) Coordinar las acciones que realizan instituciones públicas en materia de conservación, restauración, protección, promoción y difusión del patrimonio cultural, arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de dichas materias;
- c) Diseñar estrategias, mecanismos e instrumentos, así como fomentar la elaboración de programas, proyectos y acciones para promover y difundir la cultura, la historia y las artes;
- d) Promover los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones y;
- e) Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional y el catálogo de los monumentos nacionales.²⁵²

El sector cultural persigue mayoritariamente la obtención de fines sociales y no existe un interés de lucro, por lo cual, para este último sector, el turismo cultural representa una

²⁵⁰ La Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas rige lo relacionado con el patrimonio cultural. *“Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos. La Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y los demás institutos culturales del país, en coordinación con las autoridades estatales, municipales y los particulares, realizarán campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.”* Artículo 2, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131_280115.pdf

²⁵¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura, en <http://www.dof.gob.mx/>

²⁵² *Ibidem*, artículo 41 BIS, págs. 3 y 4.

oportunidad para difundir la cultura y el patrimonio con una clara connotación de cuidado y preservación, a diferencia del sector turístico, pues éste busca comercializar las prácticas y manifestaciones culturales para la obtención de una ganancia económica

Por lo que respecta al turismo, la Secretaría de Turismo es la principal dependencia encargada de regular esta actividad, contando para ello, con una serie de organismos desconcentrados que le permitan realizar sus atribuciones.²⁵³ Y también, realiza trabajos conjuntos con el sector privado interesado en el turismo cultural, creando productos turísticos relacionados con este tipo de turismo. A continuación, se verá a detalle el funcionamiento de esta dependencia.

3.2.1. **Ámbito Federal: Secretaria de Turismo.**

La Secretaria de Turismo (SECTUR) es la dependencia encargada de formular y conducir la política turística del país a nivel federal. De acuerdo con la propia página de la SECTUR, la *visión* de esta Secretaría es convertir a México en el año 2030 en un país líder en la actividad turística. Para lograrlo se proponen las siguientes estrategias: 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 y desarrollar el turismo respetando los entornos naturales, culturales y sociales. A su vez, se plantea como *misión*, 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.²⁵⁴

Por lo que respecta a sus atribuciones, se faculta a esta instancia en el artículo 42 de la LOAPF para atender entre otros, los siguientes asuntos;

- Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;
- promover, en coordinación con las entidades federativas las zonas de desarrollo turístico nacional;
- Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes;

²⁵³ En el título Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) referido como *De la Administración Pública Centralizada, Capítulo I, De las Secretarías de Estado*, se establece que “*Artículo 12. Cada Secretaría de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del presidente de la república.*” Además, se faculta a dichas Secretarías para que cuenten con organismos jerárquicamente subordinados; “*Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables., los cuáles tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial determinado, para una atención más eficaz y eficiente de los asuntos de su competencia.*” En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>

²⁵⁴ En <http://www.sectur.gob.mx/conoce-la-sectur/vision-y-mision/> Recuperado el 07 de marzo de 2016.

- Promover y opinar el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos;
- Estimular la formación de asociaciones, comités y patronatos de carácter público, privado o mixto, de naturaleza turística;
- 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
- Formular y difundir la información oficial en materia de turismo”²⁵⁵

Además de las anteriores, también se le confiere las siguientes atribuciones:

- Promover, coordinar, y en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial;
- Fijar y en su caso, modificar las categorías de los prestadores de servicios turísticos por ramas; autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo;
- Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado;
- 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.”²⁵⁶

De donde se desprende que la SECTUR cuenta con plenas facultades en materia de promoción del turismo, regulación de los prestadores de servicios turísticos, estimular a los sectores social y privado, orientar las medidas de protección hacia el sector entre los niveles de gobierno y la administración pública federal, difundir información en la materia, coordinar y organizar eventos para promover el turismo, llevar un control de los prestadores de servicios turísticos, promover y apoyar en el desarrollo de infraestructura turística. De tal suerte, que la SECTUR influye directamente con una serie de políticas para desarrollar el sector turismo.

Por su parte, en la Ley General del Turismo²⁵⁷ se establece de manera más específica los criterios de la política turística, en su artículo Segundo se menciona como sus objetivos, los siguientes;

²⁵⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Recuperado el 07 de marzo de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>

²⁵⁶ Ídem.

²⁵⁷ El 17 de junio de 2009 se publicó la Ley General de Turismo, en la que se establecen las atribuciones de la SECTUR, así como la concurrencia de acciones y coordinación con las autoridades estatales y municipales en materia turística y la colaboración de las dependencias de la administración pública federal. Debemos destacar la vulnerabilidad institucional en

- a) Establecer las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre el Ejecutivo Federal, estados, municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado;
- b) Establecer las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la actividad turística, bajo criterios de beneficio social, sustentabilidad, competitividad y desarrollo equilibrado de los estados, municipios y el Distrito Federal, a corto, mediano y largo plazo;
- c) Determinar los mecanismos para la conservación, mejoramiento, protección, promoción, y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el patrimonio natural, cultural, y el equilibrio ecológico, así como contribuir a la creación o desarrollo de nuevos atractivos turísticos, en apego al marco jurídico vigente;
- d) Fomentar y desarrollar acciones para diversificar la actividad turística, todas las modalidades turísticas se considerarán como un factor de desarrollo local integrado, apoyando el aprovechamiento de las actividades propias de las comunidades.²⁵⁸

La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la participación de los actores público, privado y social, son objetivos primordiales que se contemplan para regular la actividad turística. Es importante poner énfasis en ello, ya que como vimos en el segundo apartado, dentro de las actividades turísticas concurren una serie de sectores y procesos que son necesarios regular, por lo cual, se vuelve fundamental la participación del Estado en la materia, concretándose su regulación de manera específica a través de la SECTUR, a quien corresponde una planeación y programación del turismo a nivel federal.

Esa planeación del turismo, a corto, mediano y largo plazo por parte del Estado mexicano, debe basarse en los criterios de *sustentabilidad*, para que los recursos sean aprovechados cuidando y conservando el patrimonio cultural, natural e histórico; de *beneficio social*, para que sus logros sean extendidos a toda, o en su defecto, la mayoría de la población involucrada; de *competitividad*, para que los destinos turísticos se vuelvan una preferencia constante en los turistas nacionales e internacionales y queden satisfechos de su visita con el afán de repetir su experiencia, también propiciar la *participación* de los diferentes niveles de gobierno, para desarrollar las administraciones.

La planeación a nivel nacional se centra en los actores federales, pero en la cuestión local se debe de trabajar junto con los gobiernos estatales y municipales ya que son en estos niveles dónde dicha actividad tiene relación directa con la mayoría de los actores

la que se encontraba el sector turismo con la falta de publicación del reglamento de la Ley durante varios años, ya que esté se publicó hasta el 6 de julio de 2015, afectando los procesos del desarrollo turístico en las entidades, puesto que no era posible hacer transversal la legislación local y volverla acorde con la ley en la materia, de esta forma, muchas de las atribuciones que le fueron conferidas al sector turismo no podían ser aplicadas por la falta de reglamento.

²⁵⁸ *Ley General de Turismo*. Fecha de publicación en DOF el 17 de junio de 2009, disponible en http://secturbcs.gob.mx/wp-content/uploads/2014/07/LEY_GENERAL_DE_TURISMO.pdf

involucrados. Fortalecer los gobiernos locales en la participación de una planeación turística en nuestro país, es uno de los grandes retos en la materia, pues aún no existe una clara coordinación en el plano real entre los diversos niveles.

Precisamente, al respecto se menciona que, *el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los Estados, los Municipios, y el Distrito Federal, colaboren en el ejercicio de las siguientes atribuciones:*

- I. Administrar y supervisar las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, conforme a lo establecido por la Ley y los programas de ordenamiento turístico del territorio;
- II. Elaborar y ejecutar programas de desarrollo de la actividad turística, y;
- III. Realizar acciones operativas que complementen los fines previstos en este ordenamiento.”²⁵⁹

Además, se establece que en dichos convenios o acuerdos de coordinación se podrán establecer:

- a) Las políticas y acciones que habrán de instrumentar los gobiernos federal, estatal, municipal y del Distrito Federal para fomentar las inversiones y propiciar el desarrollo integral y sustentable en beneficio de los habitantes de la zona y,
- b) Los compromisos que asumen dichos órdenes de gobierno para coordinar sus acciones.²⁶⁰

La SECTUR será la encargada de evaluar el cumplimiento de los compromisos que se asuman en esos convenios o acuerdos de coordinación, celebrados entre la misma Secretaría con los gobiernos de los estados, municipios y el Distrito Federal.

Las principales facultades de la SECTUR se refieren en concreto a cuatro amplios rubros:

- i. Conducción de la actividad a nivel nacional.
- ii. Coordinación con diferentes sectores y niveles de gobierno.
- iii. La facilitación hacia el turismo mediante la simplificación administrativa desregulación.
- iv. La promoción de la actividad.

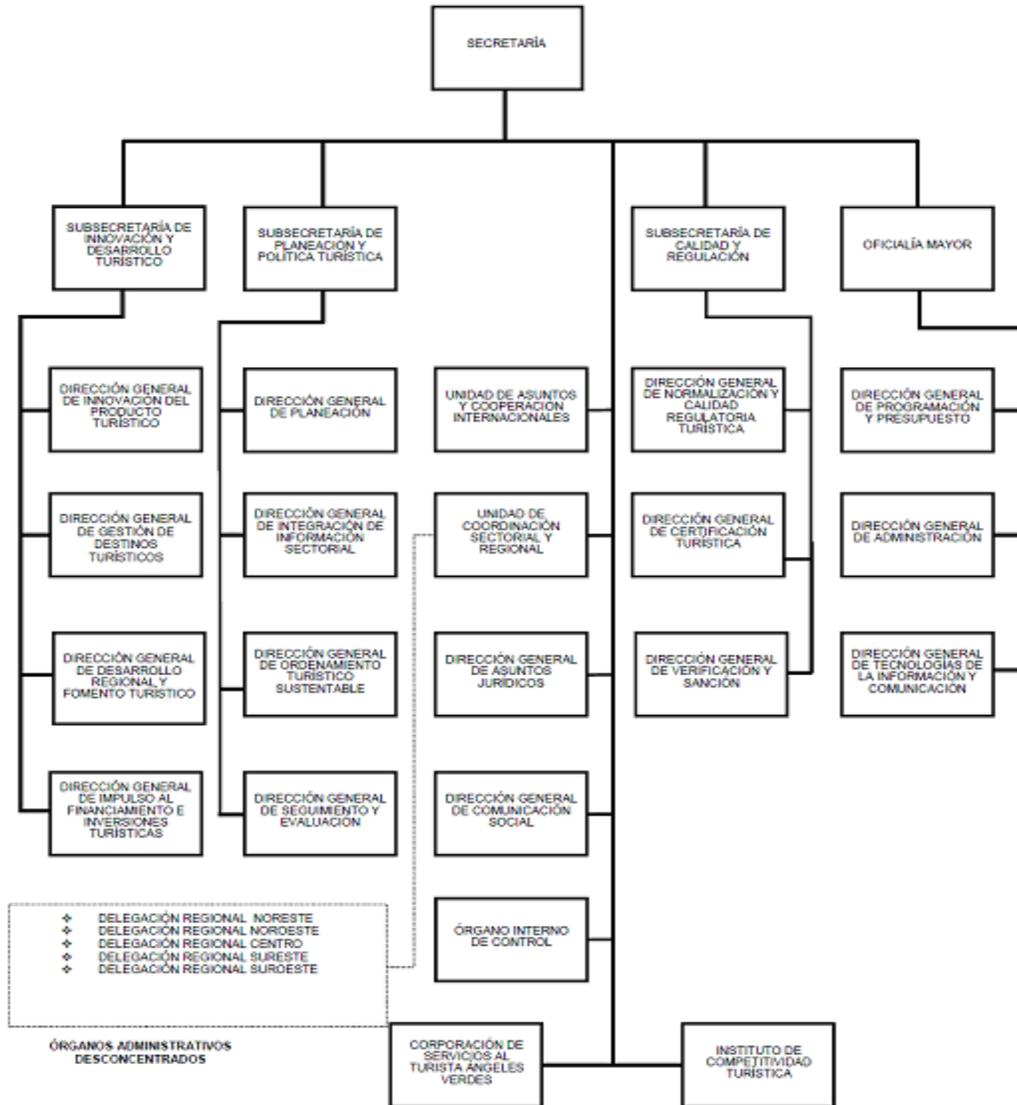
En cuanto a su estructura orgánica, con las modificaciones al reglamento interior de la SECTUR, en diciembre de 2013, se hicieron las adecuaciones para determinar la competencia, estructura y atribuciones de sus unidades administrativas, órganos administrativos desconcentrados y delegaciones regionales. De tal suerte que hoy en día, la estructura orgánica de la Secretaría de Turismo es la siguiente:

²⁵⁹ *Ibidem*, art. 9

²⁶⁰ *Ídem*.

ESQUEMA III

Organigrama SECTUR²⁶¹



En concreto, la SECTUR posee tres Subsecretarías con sus respectivas Direcciones para sus áreas sustantivas y áreas de apoyo respectivas (Oficialía Mayor, Órgano Interno de Control, Dirección General de Asuntos Jurídicos y Comunicación Social), también tiene dos órganos administrativos desconcentrados, estos son Corporación de Servicios al

²⁶¹ Diario Oficial de la Federación (DOF), recuperado el 07 de marzo de 2015 en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355113&fecha=05/08/2014

Turista Ángeles Verdes e Instituto de Competitividad Turística. Por lo concerniente a las Subsecretarías se tiene esta organización:

1. Subsecretaría de Innovación y Desarrollo Turístico, con 4 Direcciones Generales (Innovación del Producto Turístico, Gestión de Destinos, Desarrollo Regional y Fomento Turístico, Impulso al Financiamiento e Inversiones Turísticas).
2. Subsecretaría de Planeación y Política Turística, con 4 Direcciones Generales (Planeación, Integración de Información Sectorial, Ordenamiento Turístico Sustentable, Seguimiento y Evaluación).
3. Subsecretaría de Calidad y Regulación, con 3 Direcciones Generales (Normalización y Calidad Regulatoria Turística, Certificación Turística, Verificación y Sanción).

Cabe resaltar que el *Programa Pueblos Mágicos* depende de la Dirección General de Gestión de Destinos, perteneciente a la Subsecretaría de Innovación y Desarrollo Turístico, esta última tiene como objetivo;

*“Definir y establecer 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 organismos privados y sociales, nacionales e internacionales, para la innovación, el desarrollo y la diversificación de productos turísticos competitivos, programas e impulso a la inversión, desarrollo turístico sustentable en los destinos y regiones turísticas del país.”*²⁶²

Por su parte la Dirección General de Gestión de Destinos entre sus funciones se encuentran expresamente, *“Diseñar, implementar, coordinar, gestionar, dar seguimiento y evaluar la estrategia de política pública enfocada al desarrollo de los Pueblos Mágicos,”* así como *“evaluar el desarrollo de los destinos turísticos, centros, regiones y productos turísticos, e identificar la problemática existente en los mismos y sus causas, así como proponer e impulsar las acciones requeridas para su solución.”*²⁶³

Corresponde a la Subsecretaría de Innovación y Desarrollo Turístico mantener una coordinación con las autoridades de los gobiernos estatales y municipales, así como con los sectores privados y sociales, para desarrollar y diversificar los destinos turísticos, mediante el impulso a la inversión, la innovación y la sustentabilidad. Pero es, la Dirección General de Gestión de Destinos, directamente la unidad encargada de diseñar, implementar y evaluar la política pública Pueblos Mágicos.

²⁶² Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo, recuperado el 07 de marzo de 2016 en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355113&fecha=05/08/2014

²⁶³ *Ídem.*

3.2.2. Organización administrativa en materia de turismo en el ámbito estatal y municipal.

La administración pública centralizada está conformada en primera instancia por las Secretarías de Estado, órganos centralizados que llevan jerárquicamente el manejo de los asuntos más importantes de los distintos sectores y se encargan de la realización de las políticas públicas en sus ramos.

A nivel local, se debe de contar con instancias que den seguimiento a los lineamientos establecidos desde la federación, de suerte tal, que en su estructura orgánica se vea reflejada la conformación de las distintas Secretarías del nivel federal en la mayoría de los casos, para resolver los problemas desde los tres ámbitos de gobierno de una manera interrelacionada y también de forma transversal con los demás dependencias de esos niveles de gobierno, todo esto atendiendo los preceptos constitucionales respecto a la organización administrativa de las entidades federativas.

Como lo apunta Miguel Galindo Camacho que de conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones de los Estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. De acuerdo con ello, los Estados que en México forman parte de la Federación tienen una organización política y administrativa similar a la de la Federación;

“Por lo que se refiere a la administración pública de las entidades federadas siguen los lineamientos del artículo 90 constitucional, es decir, tienen una organización administrativa centralizada y una organización administrativa que perteneciendo a la primera representa un beneficio para los gobernadores y administradores por el mejoramiento de las actividades de la administración y que es llamada desconcentrada.”²⁶⁴

Esta organización administrativa a nivel de las entidades federativas se encuentra plasmada con las Secretarías estatales, las cuales funcionan para el despacho de los asuntos administrativos en el nivel local. Sin embargo, no todos los estados cuentan con el mismo número de ellas, esto como consecuencia de la diversidad de materias y asuntos particulares de cada estado, así como también por la tendencia a la simplificación administrativa, de modo que en algunas entidades se fusionan en una instancia las facultades de dos o más de ellas, esto se determinará en la Ley Orgánica de la Administración Pública de cada entidad.

Por lo que respecta al ramo del turismo, todas las entidades federativas cuentan con una Secretaría Estatal en la materia, encontrándose en la mayoría de los casos una homogeneidad con la Secretaría de Turismo federal en cuanto a su denominación, esto

²⁶⁴ Gamboa Montejano, Claudia. *Denominación y clasificación de las Secretarías de Estado a nivel local de los 31 Estados y el Distrito Federal*. Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Información, Documentación y Análisis, México, 2009, pág. 5.

constituye un aspecto positivo en primera instancia, ya que indica la poca tendencia de las entidades a absorber otra función más de las determinadas desde el plano federal.

Estas Secretarías estatales de turismo deben atender las atribuciones otorgadas en el rubro, establecidas en la Ley General de Turismo en su artículo 9, entre las que destacan:

- I. Formular, conducir y evaluar la política turística local;*
- II. Celebrar convenios en materia turística conforme a lo previsto en la presente Ley;*
- III. Aplicar los instrumentos de política turística previstos en las leyes locales en la materia, así como la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística que se realice en bienes y áreas de competencia local;*
- IV. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Local de Turismo, las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Turismo;*
- V. Establecer el Consejo Consultivo Local de Turismo;*
- VI. Concertar con los sectores privado y social, las acciones tendientes a detonar programas a favor de la actividad turística;*
- VII. Formular, evaluar y ejecutar los programas locales de ordenamiento turístico del territorio, con la participación que corresponda a los Municipios respectivos; [...]*
- XI. Proyectar y promover el desarrollo de la infraestructura turística;*
- XII. Impulsar a las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas que operen en los Estados y en el Distrito Federal; [...]*
- XVI. Atender los asuntos que afecten el desarrollo de la actividad turística de dos o más Municipios.*²⁶⁵

En cuanto a la participación de los municipios en materia turística se contempla la elaboración y ejecución de programas de desarrollo turístico a través de la Secretaría de Turismo federal, mediante convenios o acuerdos de colaboración, en los cuales se establecerán las políticas y acciones que deben instrumentar los gobiernos federal, estatal y municipal para fomentar las inversiones y propiciar el desarrollo integral y sustentable.

Además se contempla que cada estado, así como el Distrito Federal, conformarán sus Consejos Consultivos Locales de Turismo para lograr un desarrollo integral de la actividad turística. Por ello, en los municipios turísticos deben de contar con un órgano de turismo que coordine sus funciones con las del órgano estatal. Podemos ubicar las atribuciones del municipio en materia de turismo de manera específica, estas son:

- I. Formular, conducir y evaluar la política turística municipal;*
- II. Celebrar convenios en materia turística conforme a lo previsto en la presente Ley;*
- III. Aplicar los instrumentos de política turística que les sean atribuidos por las leyes locales, así como la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística en bienes*

²⁶⁵ http://secturbcs.gob.mx/wp-content/uploads/2014/07/LEY_GENERAL_DE_TURISMO.pdf.

y áreas de competencia municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas al Ejecutivo Federal, Estados o el Distrito Federal;

IV. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Municipal de Turismo, el cual considerará las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Turismo y el Programa Local;

V. Establecer el Consejo Consultivo Municipal de Turismo; que tendrá por objeto coordinar, proponer y formular las estrategias y acciones de la Administración Pública Municipal, con el fin de lograr un desarrollo integral de la actividad turística en el Municipio. Será presidido por el titular del Ayuntamiento, y estará integrado por los funcionarios que éste determine, conforme a lo que establezcan las disposiciones reglamentarias. Podrán ser invitadas las instituciones y entidades públicas, privadas y sociales, que se determinen, y demás personas relacionadas con el turismo en el Municipio, las cuales participarán únicamente con derecho a voz;

VI. Concertar con los sectores privado y social, las acciones tendientes a detonar programas a favor de la actividad turística;

VII. Participar en los programas locales de ordenamiento turístico del territorio;

VIII. Participar en el diseño, instrumentación, ejecución y evaluación de los programas locales de investigación para el desarrollo turístico;

IX. Formular y conducir la política municipal de información y difusión en materia turística;

X. Coadyuvar en la instrumentación de las acciones de promoción de las actividades y destinos turísticos con que cuenta;

XI. Promover el impulso de las micro, pequeñas y medianas empresas turísticas; [...]²⁶⁶

Se puede concluir que las políticas de turismo son los lineamientos que orientan a mediano y largo plazo la evolución del turismo. Una planeación adecuada del turismo es importante ya que permite orientar su desarrollo hacia metas y objetivos concretos, conjuntando esfuerzos para alcanzarlos; permite garantizar que esta actividad brinde un mayor bienestar social; racionalizar la gestión de recursos de acuerdo a prioridades favorece la cooperación y colaboración entre los diferentes sectores que se relacionan con el turismo; define los objetivos del desarrollo turístico hacia los cuales se deberán desplegar y armonizar las acciones y políticas y guiará el desarrollo institucional.

Finalmente, como pudo apreciarse a lo largo del presente capítulo, el Estado mexicano otorga facultades a los gobiernos locales, estatales y municipales para impulsar el turismo. Sin embargo, aún persisten limitaciones reales por parte de los gobiernos locales, tanto materiales, financieras como humanas. Por lo cual, es necesario trabajar bajo una coordinación eficaz entre los distintos niveles de gobierno, así como una adecuada colaboración con los diferentes actores sociales y los sectores administrativos. Además, es igualmente imprescindible generar un marco sólido normativo y administrativo para el turismo cultural, pues éste aún se encuentra disperso y dependiente de los vaivenes de la política turística que se estructura cada sexenio.

²⁶⁶ *Ibidem*, artículo 10.

3.3. El Programa Pueblos Mágicos.

En los últimos años uno de los programas más importantes en materia de turismo cultural lo constituye el *Programa Pueblos Mágicos*, el cual pretende desarrollar productos turísticos basados en el patrimonio cultural de pueblos tradicionales y localidades pequeñas. El programa considera acciones encaminadas a la conservación, mejoramiento y protección de la imagen urbana y servicios públicos en dichas localidades, además de acciones como atención al turista, promoción y comercialización del producto turístico, asistencia técnica de dependencias federales a la población y modernización de las pequeñas y medianas empresas turísticas de la localidad, entre otras.

Este programa surgió en el año 2001 como una estrategia del gobierno federal para desarrollar el turismo en México, orientado a “*estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el interior, basada fundamentalmente en los atributos históricos y culturales de localidades pequeñas y singulares*”²⁶⁷ Hasta la fecha, ha mantenido su vigencia, por lo cual ha tenido una consistencia en su implementación durante cerca de trece años, ya que desde su creación se rigió por las mismas reglas de operación con las cuáles se inició. A partir de septiembre de 2014 se cambiaron sus lineamientos y reglas de operación.

Antes de 2014 se consideraba uno de los programas más exitosos en la materia, ya que dejaba una importante derrama económica.²⁶⁸ Sin embargo, también hasta entonces no existía una evaluación sobre su desempeño, que valorara los resultados e impacto en las localidades beneficiadas, también existía poca información accesible (situación que hasta la fecha se sigue manteniendo) tanto en los portales de la SECTUR y de las oficinas estatales y municipales del turismo, sobre los procesos de incorporación al programa, de las políticas y acciones de implementación y del uso de los recursos públicos.

En 2013 con el estudio “*Evaluación del desempeño de los destinos turísticos en el marco de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos*”²⁶⁹ se realizó un análisis al programa en el período comprendido de 2008 a 2011 donde se reconoce que los Pueblos Mágicos han tenido un desempeño más modesto que otros destinos turísticos enfocados al turismo de sol y playa y se sugieren las áreas de oportunidad.

²⁶⁷ SECTUR. Manual de indicadores “Programa Pueblos Mágicos.” Desarrollo Estratégico Turismo & Competitividad, México, 2008.

²⁶⁸ “En siete años (de 2006 a 2012), este programa federal acumuló una bolsa de 3,300 mdp, repartidos entre todos los participantes del programa. A 13 años de su creación, el negocio de los “Pueblos Mágicos” genera una derrama económica de 7,200 mdp al año, ligeramente superior a lo que produce el turismo fronterizo (7,100 mdp) y muy por arriba de lo que dejan los viajeros que bajan de los cruceros (4,795 mdp). Armenta, Gustavo. *¿Cuál es la situación real de los ‘Pueblos Mágicos’?*. Forbes México, 18 de julio de 2014. Recuperado el 24 de marzo de 2016, en <http://www.forbes.com.mx/develan-misterios-de-los-pueblos-magicos/>

²⁶⁹ SECTUR, ESTUR-Conacyt. *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los Convenios de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos (CCRR). Análisis del desempeño turístico local. Modelo de satisfacción de los turistas*. México, 2012.

3.3.1. Antecedentes.

De acuerdo con la Secretaría de Turismo este programa tiene sus orígenes en los Fondos *Mixtos para la Promoción Turística*, que la SECTUR operaba conjuntamente con las entidades federativas, para apoyar acciones de promoción, publicidad y relaciones públicas. Estos Fondos Mixtos se sustituyeron en 1998 por los “*Convenios de Coordinación en Materia de Desarrollo Turística*”, que operaron hasta 2001.²⁷⁰

A partir de 2002 se denominó “*Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos (CCRR)*” con los cuales se reorientaron los recursos federales para apoyar exclusivamente proyectos de desarrollo en destinos turísticos. Estos Convenios operaron sin ningún documento o lineamiento normativo que regulara su operación hasta 2006 cuando se elaboraron y aplicaron sus Criterios Generales de Operación, los cuales estuvieron vigentes hasta 2012.²⁷¹ Desde el año 2013 el Programa ha sufrido los siguientes cambios en cuanto a lo concerniente a su estructura programática en el Presupuesto de Egresos de la Federación:

En 2013 el programa cambió a “*Apoyos para el Desarrollo de la Oferta Turística*”; en 2014 se modificó a “*Programa para el Desarrollo Turístico Sustentable*”, para el año 2015, se denominó “*Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios*”. Para el ejercicio fiscal 2016, se fusionan los programas presupuestarios “*Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios*” y “*Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable*” en uno nuevo denominado “*Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (PRODERMAGICO)*.”²⁷²

Presupuestalmente el Programa ha sufrido modificaciones a lo largo de los años, las más importantes han sido en este sexenio e impactan de manera significativa en su ejercicio y en la construcción de una política de turismo cultural, ya que, a pesar de que el gobierno federal sigue considerándolo como un programa estratégico tras la publicación de los nuevos lineamientos, se considera que al endurecer los criterios esto puede resultar perjudicial por incentivar una mayor injerencia de la política en el funcionamiento del programa.²⁷³ Pero incluso, más allá del cambio de denominación en el programa, el turismo cultural parece ya no ser un marco de referencia para la elaboración de políticas públicas con esa vertiente en el actual sexenio.

²⁷⁰ SECTUR. *Diagnóstico del programa presupuestario “Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos.”* México, 2015. Recuperado el 24 de febrero de 2016, en http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_21/21S248.pdf

²⁷¹ *Ídem.*

²⁷² *Ídem.*

²⁷³ Tras la publicación de los Lineamientos generales para la incorporación y permanencia al programa en agosto de 2015, de inmediato surgieron algunas manifestaciones respecto a las implicaciones políticas que pueden derivarse de la nueva normativa, por ejemplo; “*El asunto más polémico tiene que ver con los planes de inversión, pues serán los congresos locales los encargados de aprobar dichos acuerdos anualmente, lo que sin duda requerirá de un trabajo político permanente. Además, entidades como Puebla, Guanajuato, Estado de México y Michoacán, que acumulan entre cinco y seis cada uno, ahora tendrán un reto para conseguirles anualmente recursos a cada uno. Esto también puede tener un sesgo político, pues no sería difícil que los congresos locales apoyaran a los Pueblos Mágicos gobernados por políticos ligados al partido mayoritario en el Poder Legislativo.*” Velásquez Carlos. “Nuevos lineamientos de Pueblos Mágicos.” 02 de octubre de 2015. Recuperado el 24 de febrero de 2016 en <http://www.dineroenimagen.com/2014-10-02/44233>.

A lo largo del período en que este programa se ha implementado, se pueden observar fallas en el aspecto de rendición de cuentas y transparencia, pues basta mencionar que los convenios de colaboración pertenecen a una de las cuatro vertientes con las que el gobierno federal transfiere recursos a los estados y municipios, cuya distribución se basa en lo establecido en los mismos convenios y cuentan con etiqueta de gasto.²⁷⁴

De tal suerte, que el Programa Pueblos Mágicos como componente de un CCRR, debe de cumplir con ciertas características, tales como: señalar los objetivos que pretende alcanzar, incluir medidas de transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos, estipular las metas a alcanzar, ser coherente en sus objetivos con las prioridades de las entidades federales y municipales, trabajar bajo un esquema de coordinación entre dichos niveles de gobierno.²⁷⁵ Sin embargo, desde sus inicios existen serias deficiencias en cuanto a esos rubros.

3.3.2. Objetivos.

De acuerdo con la SECTUR, un Pueblo Mágico es: “una localidad que tiene atributos simbólicos, leyendas, historias, hechos trascendentes, cotidianeidad, en fin magia que emana en cada una de sus manifestaciones socioculturales, y que significa hoy en día una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico”.²⁷⁶ Es decir, un Pueblo Mágico posee una serie de cualidades expresadas en un conjunto de bienes patrimoniales tangibles, como monumentos, museos, edificios coloniales, arquitectura, zonas arqueológicas, pero también e igual de importante, posee bienes intangibles, tales como festividades, tradiciones, música, folclore, gastronomía, esa llamada “magia”.

A su vez en los nuevos lineamientos del programa se define como Pueblo Mágico a aquella: “localidad que a través del tiempo y ante la modernidad, ha conservado su valor y herencia histórica cultural y la manifiesta en diversas expresiones a través de su patrimonio tangible e intangible irremplazable y que cumple con los requisitos de permanencia.”²⁷⁷ De tal forma, que se deja en claro, que el nombramiento corresponde a una marca con la cual se promociona a los lugares turísticos que la poseen, pues en tanto una localidad no cubra con los requisitos de permanencia el nombramiento es perdido, dejando de ser “Pueblo Mágico”, pese a que contenga esos elementos culturales sólidos.

Ahora bien, llama la atención como es definido el Programa Pueblos Mágicos por la SECTUR a partir de los nuevos lineamientos, donde se establece que es un: “Programa de desarrollo turístico integral para localidades que en un diferente nivel de desarrollo,

²⁷⁴ Las otras vertientes por la cual las entidades federativas y los municipios se allegan de recursos federales son por medio de las Participaciones del Ramo 28 y las Aportaciones del Ramo 33, así como por los excedentes de ingresos federales del Presupuesto de Egresos de la Federación. Para mayor referencia consultar: SEGOB. *Manual de Transferencias Federales para Municipios*. Instituto Nacional para el Federalismo. México, 2011.

²⁷⁵ *Ídem*.

²⁷⁶ SECTUR. *Programa Pueblos Mágicos*. Recuperado el 24 de febrero de 2016 en, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2008/CDProgramasyreglas/pdf/45.pdf>

²⁷⁷ SECTUR. *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para la incorporación y permanencia al Programa Pueblos Mágicos*. 30 de diciembre de 2015.

*organizan diversas acciones de carácter económico, social y ambiental con el propósito de mejorar las condiciones de vida de una localidad turística.*²⁷⁸

Sobre lo anterior, es importante resaltar dos aspectos, el primero concierne que a partir de estos lineamientos se considera que existe un diferente nivel de desarrollo entre las localidades aunque no se menciona que impacto tenga en cuanto a su tratamiento, el segundo es que no aparece expresamente la vertiente de cultura, solo se hace mención a un “desarrollo turístico integral”, por lo cual se desprende que el ámbito de la cultura no es considerado como elemento de definición de esta política.

Por lo que respecta a los objetivos del programa, estos cada vez están menos enfocados a estructurar una política de turismo cultural, pues en las reglas de operación que hasta 2014 se encontraban vigentes, se mencionaban como objetivos los siguientes:

“OBJETIVOS DEL PROGRAMA.

- *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 beneficie del turismo como actividad redituable como opción de negocio, de trabajo y de forma de vida*²⁷⁹

²⁷⁸ *Ídem.*

²⁷⁹ SECTUR, *Pueblos Mágicos. Reglas de Operación.* México (s/f), en http://www.elfuertepueblomagico.com/turismo/reglas_operacionpueblomagico.pdf

Hasta la fecha existe poca claridad sobre la vigencia de esos objetivos, pues es el único documento público dónde se mencionan expresamente los objetivos del programa. La confusión crece, ya que a partir del 30 de diciembre de 2015 con la publicación del acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del programa denominado *PRODERMÁGICO* para el ejercicio fiscal 2016 (pues como se hacía referencia en líneas precedentes se fusionaron dos programas para el ejercicio presupuestal), se menciona que éste fue creado para mejorar, consolidar, diversificar y fomentar regiones, destinos y productos turísticos, sin poner énfasis en la vertiente cultural:

“...el Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (PRODERMAGICO) se creó con la finalidad de contribuir a mejorar las condiciones de infraestructura y equipamiento en las regiones turísticas, diversificar la oferta que permita, en el mediano plazo, la consolidación de destinos y el fomento de los productos turísticos”²⁸⁰

Mientras que como “Objetivo General” se tienen: *“Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística en los destinos y en las regiones turísticas, mediante la ejecución de obras y acciones para el desarrollo turístico sustentable.”²⁸¹*

Para el actual sexenio el Prodermágico es el único programa de inversión conjunta entre el gobierno federal con los estados y municipios, siendo un elemento de contacto con los estados en el sector turístico, más que un instrumento de conducción política turística. De esta forma, parecería ser que la política turística cultural que se venía desarrollando mediante el impulso del Programa Pueblos Mágicos ha decaído en esta administración. En sus objetivos ya no se puede apreciar una referencia expresa en cuanto a un impulso del turismo cultural al momento de la operatividad del programa.²⁸²

3.3.3. Diseño y operatividad del programa: 2001 a 2014.

Hasta el año 2014 todas las localidades que habían sido denominadas como Pueblos Mágicos –en total 83- estuvieron funcionando con las reglas de operación del programa creadas en 2001 (primera etapa). Sin embargo, en septiembre de 2014 se publicaron los nuevos lineamientos para la incorporación y permanencia al programa, relanzándolo en 2015 bajo los nuevos criterios ya que permaneció suspendido aproximadamente durante un año, esto no afectó a los que ya habían sido nombrados con las reglas anteriores,

²⁸⁰ SECTUR. *Acuerdo por el cual se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (PRODERMAGICO), para el ejercicio fiscal 2016.* DOF, 30 de diciembre de 2015. Recuperado el 24 de marzo de 2016, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421775&fecha=30/12/2015

²⁸¹ Ídem.

²⁸² Esta situación también se ve reflejada respecto a los apoyos que se utilizarán para el ejercicio 2016, pues dentro de las reglas de operación del PRODERMAGICO se menciona que los recursos se dirigirán principalmente a la atención de proyectos que contribuyan a mejorar la capacidad competitiva de los destinos turísticos, desde cinco vertientes de apoyo: a) Infraestructura y servicios; b) Equipamiento turístico; c) Creación o fortalecimiento de rutas, circuitos o corredores turísticos e impulso al Desarrollo regional, d) Creación de sitios de interés turístico y; e) Asistencia técnica y servicios relacionados a las obras de los proyectos. *Ídem.*

incluso como ya se mencionó creció el número de localidades con ese nombramiento, empero, es necesario citar las reglas de operación originales.

Dentro de las reglas de operación del programa se contemplaban dos grandes procesos;

- I. Incorporación al Programa.
- II. Certificación o renovación del nombramiento.

Para el primer proceso, las localidades que querían adherirse al programa debían cumplir con una serie de requisitos, estos eran:

1. Solicitud de incorporación por parte de las autoridades estatales y municipales ante la SECTUR.
2. Visita de valoración inicial por parte SECTUR, a través de dos de sus direcciones generales, en las localidades interesadas para evaluar su potencialidad.
3. Integración de expediente por parte de la localidad, en caso de que el dictamen fuera favorable.
4. Evaluación del expediente por parte de un Comité Interinstitucional.
5. Pre-factibilidad de ser reconocida como Pueblo Mágico en dado caso de haber cumplido con los requisitos y obtención del nombramiento en un lapso no mayor de tres años-²⁸³

El expediente que integrarían las localidades para solicitar su incorporación al programa, debían contener los siguientes puntos:

1. ***Involucramiento de la sociedad y las autoridades locales.*** Para lo cual, la sociedad local en su conjunto o a través de alguna representación civil, debían solicitar su incorporación, se hacía indispensable contar con un Comité Turístico Pueblo Mágico que representara a la comunidad ante las autoridades gubernamentales. De igual forma, las autoridades estatales y municipales debían comprometer una aportación económica de cuando menos tres años y poner a disposición de la localidad su estructura organizacional para las acciones y programas que se derivaran de la relación entre localidad y gobierno municipal.
2. ***Instrumentos de planeación y regulación.*** Las localidades debían tener algún documento rector vigente que considerara el desarrollo turístico local como una actividad prioritaria o estratégica para el desarrollo integral del municipio, tales como planes de desarrollo estatal y municipal, plan de desarrollo urbano turístico, programa de desarrollo turístico municipal, reglamento de imagen urbana y plan de manejo, programa de reordenamiento del comercio semifijo.

²⁸³ SECTUR, *Reglas de operación del Programa Pueblos Mágicos* (s/f).

3. **Impulso al desarrollo municipal.** Mediante la comprobación de que la localidad recibía apoyos de programas institucionales que contribuyeran a la actividad turística, de inversión pública por parte de SECTUR, talleres de capacitación, de desarrollo turístico y de campañas turísticas.
4. **Oferta de atractivos y servicios.** La localidad candidata debía comprobar que tenía algún atractivo turístico simbólico que la diferenciara de otros lugares, arquitectural edificios emblemáticos, productos artesanales y gastronomía. Así como servicios turísticos de alojamiento, restaurantes, servicios de salud y seguridad en una distancia no mayor a una hora.
5. **Contar con un valor singular, o “Magia de la localidad”.** Lo cual comprobaría mediante un ensayo en el cual describiera los atributos mágicos, resaltando los valores culturales tangibles e intangibles, así como también debía de contar con algún monumento histórico reconocido por alguna institución en la materia y buscar implementar acciones de conservación del patrimonio cultural.
6. **Condiciones y espacio territoriales.** La localidad candidata debía ubicarse a una distancia cercana a algún destino turístico consolidado y que sus condiciones de accesibilidad fueran adecuadas, que ‘perteneciera o buscara incorporarse a algún circuito, corredor o ruta turística.
7. **Impacto del turismo en la localidad y aérea de influencia.** Contar con sistemas de información turística, señalización, mapeo turístico, información y orientación a los turistas.
8. **Desarrollo de capacidades locales.** Finalmente, la localidad debería de participar en algún taller de inducción y el Comité Pueblo Mágico participar en los talleres de integración del programa, planeación y gestión de turismo cultural.²⁸⁴

Por lo que respecta al segundo momento, es decir, la renovación del nombramiento que se hacía cada año, las localidades debían de cumplir con dos puntos:

- a) Indicadores de evolución del desempeño
- b) Criterios de certificación del programa, para poder conservar su nombramiento.

Los indicadores de evolución del desempeño se agrupaban en cuatro rubros:

1. **Institucional y Gobierno:** a) involucramiento con la sociedad; b) seguridad en el destino; c) fomento de nuevas empresas; d) desarrollo cultural e histórico y e) planificación del desarrollo turístico.

²⁸⁴ *Ídem.*

2. **Patrimonio y sustentabilidad:** a) integridad y autenticidad del patrimonio y b) sustentabilidad.
3. **Económico y Social:** Eficiencia en la coordinación institucional; Inversión pública a partir del programa y c) impacto económico del desarrollo turístico.
4. **Turismo:** a) oferta de atractivos turísticos y b) promoción turística.²⁸⁵

Por su parte, los criterios de certificación del programa estaban divididos en tres ejes;

1. **Eje Planeación (valor 10%):** a) Planes de Desarrollo Estatal y Municipal; b) Programas de Desarrollo Turístico municipal y c) Reglamento de imagen urbana y plan de manejo en función del Programa.
2. **Eje Competitividad (valor 40%):** a) Programas diversos de apoyo al desarrollo municipal; b) servicios turísticos que garantizaran su comercialización; c) Servicios de asistencia y seguridad; d) acciones de conservación del patrimonio tangible e intangible; e) comercialización turística y desarrollo del producto turístico local; f) difusión y promoción turística del destino, g) contar con un sistema de información turística municipal.
3. **Eje Fortalecimiento (valor 50%):** a) Cumplimiento en el ejercicio de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos; b) continuación y consolidación de programas y/o acciones de desarrollo turístico; c) monitoreo del impacto turístico y económico del nombramiento de la localidad a nivel regional y/o municipal.²⁸⁶

Adicionalmente a los aspectos anteriores referidos, existían tres criterios no negociables, los cuales eran contar con un *Comité Pueblos Mágicos*, el compromiso de las autoridades estatales y municipales hacía el Programa y la aplicación de programa de reordenamiento del comercio semifijo y/o ambulante. Para poder conservar el nombramiento los Pueblos Mágicos debían de cumplir por lo menos el 90% de los ejes, así como el cumplimiento total de los criterios no negociables

En el origen del Programa se incorporaron elementos de las políticas públicas referentes al involucramiento de la ciudadanía en la ejecución de la misma, al menos en la etapa del diseño, pues tanto en los requisitos de incorporación, como en los criterios de certificación se puede encontrar una constante referencia de la participación de la sociedad, primero, que ésta decidiera incorporarse al programa expresándolo tácitamente con una petición, ya fuera de manera directa o por medio de alguna representación civil, y en un segundo momento, con la necesidad de seguir participando durante la etapa de implementación, llegando a ser incluso uno de los indicadores de evaluación del desempeño. El Programa basaba el éxito y la eficiencia del mismo en la participación;

²⁸⁵ *Ídem.*

²⁸⁶ *Ídem.*

“El Programa Pueblos Mágicos basa su estrategia en la participación comunitaria, su inclusión y permanencia, sus avances y logros serán resultado del nivel de trabajo que la propia comunidad realice.”²⁸⁷

Lo anterior queda más aterrizado con la necesidad de una figura de representación comunitaria, esto era mediante un Comité Pueblo Mágico, la importancia de dicha figura era tal, que constituía uno de los tres criterios no negociables con los que debía cumplir la localidad para seguir manteniendo su nombramiento. El Comité Pueblo Mágico aludía a incentivar una participación comunitaria en la gestión del turismo local. Representaba a la comunidad ante las autoridades e instancias gubernamentales y era el enlace entre ambas partes para dar a conocer los proyectos y prioridades de la comunidad ante las tres instancias de gobierno.

El Comité debía estar formalmente integrado, contar con un programa de trabajo y funcionar bajo las reglas de operación del programa. Sin embargo, su trabajo consistía en ser una instancia de *“consulta y análisis de los proyectos”²⁸⁸* que eran sometidos ante la SECTUR. De tal suerte, que se mencionaba que *“el objetivo del Comité Pueblo Mágico es el seguimiento permanente a través de reuniones periódicas de trabajo para coadyuvar en el desempeño de la localidad dentro del Programa Pueblos Mágicos.”²⁸⁹*

Debía de estar integrado por un representante de las siguientes instancias: representante de la SECTUR federa; representante de la dependencia estatal de Turismo; representante de la autoridad municipal; representante del INAH y representantes sociales de los sectores restauranteros, de hoteles, agencias de viajes, cámaras de comercio, arquitectos, artesanos, líderes de opinión.

Dentro de su integración debía contar con un presidente, elegido por votación de los miembros, así como un secretario que debía ser el representante de la dependencia estatal de turismo o el representante de la autoridad municipal. En las reuniones que realizaba el Comité, se contemplaba que debía presentarse y discutir los avances de los proyectos que se realizaban en las localidades como parte de apoyo al desarrollo del Programa Pueblos Mágicos.

Aunque esta figura en un principio parece tener gran trascendencia para incentivar la participación social en los procesos de gobierno, pues al menos en el diseño de esta política eso consta en sus reglas de operación como se ha visto, su impacto ha tenido menos trascendencia una vez que se le analiza desde una relación de las etapas de políticas públicas y los niveles de participación. Manuel Lara Caballero²⁹⁰ formuló una matriz para analizar precisamente la participación real de los Comités Pueblos Mágicos mediante la comparación de esos elementos, como a continuación se lustra:

²⁸⁷ *Ibidem*. pág. 3.

²⁸⁸ *Ibidem*, pág. 16.

²⁸⁹ *Ibidem*.

²⁹⁰ Lara Caballero, Manuel. “El presupuesto participativo como herramienta de inclusión. El Programa Pueblos Mágicos.” (pp-55-86) En Hernández Mar, Raúl. *Pueblos Mágicos...* Op. cit. pág. 62.

TABLA III

<i>Fases de las políticas públicas</i>	<i>Niveles de participación</i>				
	<i>Información</i>	<i>Consulta</i>	<i>Decisión</i>	<i>Delegación</i>	<i>Control</i>
Agenda	Sí	Sí	Sí	No	No
Análisis de alternativas	Sí	Sí	No	No	No
Decisión	Sí	No	No	No	No
Implementación	No	No	No	No	No
Evaluación	Sí	No	No	No	No

Fuente: Tomado de Manuel Lara Caballero. Op. Cit.

Es de observarse que la incidencia de esta figura queda en un nivel de participación informativa en las etapas de diseño, decisión y evaluación; de consulta en la de agenda o diseño de alternativas y, en el mejor de los casos; de decisión en la etapa de la agenda. Cabe resaltar que el Comité no cuenta con atribuciones propias para ampliar su participación a los niveles de delegación o control y solo era más un órgano de consulta. Razón por la cual aún es fundamental seguir trabajando al respecto, para lograr que la participación social de las políticas públicas en materia de turismo cultural refuerce este aspecto una vez que se traslada al plano de ejecución.

Por otro lado, dentro de las reglas de operación originales, a partir del análisis de sus objetivos, se aprecia que el desarrollo local está enfocado a estructurar una oferta turística basada en el fortalecimiento de un capital productivo, antes que humano o cultural. Esto en un largo plazo puede resultar perjudicial, ya que no se genera una fortaleza turística desarrollando los diferentes recursos y dependiendo sólo de uno.

A continuación, se describe cómo opera el Programa Pueblos Mágicos una vez que fueron modificados los lineamientos en el actual sexenio, en septiembre de 2014. Cabe destacar que a partir de 2015 el programa ha ido definiendo sus reglas de operación conforme al ejercicio presupuestal correspondiente.

3.3.4. Nuevos lineamientos del programa: 2014- a la fecha.

El 26 de septiembre de 2014 se publicaron en el DOF los nuevos lineamientos del Programa Pueblos Mágicos. Dentro de éstos se hace referencia que el distintivo *Pueblos Mágicos* es una “marca” propia del turismo en México; “*como valor agregado de la oferta turística de nuestro país y del aprovechamiento de su potencial turístico, con lo cual se*

*genera mayor derrama económica y bienestar social, así como la preservación de la identidad de cada pueblo.*²⁹¹

Para ello, también se menciona que a través del programa las localidades incorporadas en un corto y mediano plazo, “*puedan fortalecer su infraestructura, la calidad de sus servicios, la diversificación de sus productos turísticos, la creación y modernización de herramientas comerciales, acciones que contribuirán a detonar el crecimiento del mercado interno*”.²⁹² Es evidente entonces, que en los nuevos lineamientos, la generación de capital productivo es primordial para el programa y que no se hace mucha referencia al patrimonio cultural, más que como una oportunidad para la generación de productos turísticos.

En general, dentro de los nuevos lineamientos se establecen elementos específicos que regulan los procedimientos en dos grandes rubros;

- I. Incorporación al programa.
- II. Permanencia.

Por lo que respecta al primer proceso tenemos que este contempla las siguientes etapas:

1. Publicación de convocatoria, emitida por la SECTUR.
2. Registro de localidades aspirantes para la obtención de un folio, a través de la remisión de determinada documental.²⁹³
3. Acreditación documental de las localidades o autoridades estatales o municipales que hicieron el registro ante la Dirección General de Destinos para integración de un expediente con los siguientes requisitos:
 - a) Integración formal de un Comité Pueblo Mágico;
 - b) Aprobación del cabildo de incorporación al Programa Pueblos Mágicos;
 - c) Aprobación y punto de acuerdo del Congreso del Estado, donde se establezcan los recursos presupuestarios por asignarse a la localidad aspirante;
 - d) Recursos presupuestales asignados o por asignar destinados al desarrollo turístico en la Localidad aspirante;
 - e) Programas y acciones de gobierno que tengan un impacto en el desarrollo turístico en la Localidad aspirante, con una proyección mínima de 3 años;
 - f) Ordenamientos normativos municipales vigentes, con impacto en el desarrollo turístico;

²⁹¹ SECTUR. Acuerdo por el que se establecen... *Op. Cit.* pág. 2.

²⁹² *Ídem.*

²⁹³ “I. Documento que acredite la existencia de un área o unidad administrativa oficial, encargada de la atención del turismo en la localidad aspirante; II. Directorio de prestadores de servicios turísticos; III. Inventario de recursos y atractivos turísticos de la localidad aspirante y municipio (resaltar los inmuebles declarados o de ser susceptibles de catalogarse como zona de monumentos históricos, por algunas instituciones de nivel estatal o federal); IV. Datos e información georreferenciada sobre las condiciones de conectividad, comunicación y cercanía a los centros urbanos de distribución (distancia en kilómetros y/o tiempos de recorrido), y V. Plan o Programa de Desarrollo Turístico Municipal.” *Ibidem*, pág. 4.

- g) Evidencia del atractivo simbólico de la Localidad aspirante;
 - h) Descripción de los servicios de salud y seguridad pública para la atención del turista en caso de ser necesario en una situación de emergencia;
 - i) Inversión privada y social para el desarrollo turístico de la Localidad aspirante, y
 - j) Los demás aspectos que considere la Secretaría como relevantes para la actividad turística.²⁹⁴
4. Visitas técnicas por parte de la SECTUR²⁹⁵ a las localidades aspirantes para constatar el desarrollo físico turístico y emisión de un dictamen.
 5. Integración de expediente electrónico con la documental referida y el dictamen técnico, para revisión y evaluación por parte del Grupo de Evaluación (GE).²⁹⁶ Con base en ello, el GE determinará si se le otorga el nombramiento y deberá ser ratificado por el titular de la SECTUR.
 6. Otorgado el nombramiento se programará para las autoridades municipales e integrantes del Comité Pueblos Mágicos, acciones de capacitación mediante los talleres de “Taller de inducción al Programa Pueblos Mágicos y de Planeación y Gestión para el Desarrollo Turístico Municipal²⁹⁷”.

Por lo que respecta al segundo proceso, el de permanencia en el programa, los lineamientos contemplan que los Pueblos Mágicos deberán someterse a una evaluación anual por parte de su Dirección General de Gestión de Destinos mediante las siguientes acciones:

- I. Revisión de requisitos de permanencia.
- II. Evaluación del desempeño del desarrollo turístico económico.

Aunado a lo anterior, también se contemplan evaluaciones extraordinarias apoyándose de instituciones académicas, organismos internacionales y expertos técnicos en turismo. En la siguiente tabla se pueden ver los componentes de cada una de las dos fases que integran en su conjunto el proceso de permanencia al Programa:

²⁹⁴ *Ibidem*, pág. 5.

²⁹⁵ “Las Visitas Técnicas serán realizadas, al menos, por personal de las siguientes Unidades Administrativas de la Secretaría: **I.** Dirección General de Gestión de Destinos; **II.** Dirección General de Innovación del Producto Turístico; **III.** Dirección General de Desarrollo Regional y Fomento Turístico, y **IV.** Dirección General de Impulso al Financiamiento y Fomento a las Inversiones. Para la realización de las Visitas Técnicas, la Secretaría podrá apoyarse en instituciones académicas, organismos internacionales y, en su caso, expertos técnicos en materia turística.” *Ídem*.

²⁹⁶ El Grupo de Evaluación es el “Órgano institucional de la Secretaría de Turismo Federal, de apoyo sectorial, que tiene como función principal evaluar la factibilidad y nivel de desarrollo turístico de las localidades, que aspiran a obtener el Nombramiento Pueblo Mágico.” *Ibid.* pág. 3.

²⁹⁷ *Ibidem*, págs. 4-6.

TABLA IV

Evaluación anual para mantener la designación de Pueblo Mágico	
Revisión de requisitos de permanencia²⁹⁸	Evaluación del desempeño turístico económico
<p>Acreditación de la siguiente documental:</p> <p>I. Mantenimiento y funcionamiento de un Comité Pueblo Mágico con seguimiento de acuerdos.</p> <p>II. Aprobación y punto de acuerdo del Congreso del Estado, donde se establezcan los recursos presupuestarios por asignarse al Pueblo Mágico.</p> <p>III. Cumplimiento de planes, programas y normativa.</p> <p>IV. Fortalecimiento e innovación del catálogo de productos turísticos (servicios certificados).</p> <p>V. Funcionamiento y adecuación de los servicios de salud y de seguridad;</p> <p>VI. Evaluación del impacto en el desarrollo turístico.</p> <p>VII. Mantenimiento de las relaciones comerciales con al menos un intermediario de servicios turísticos.</p> <p>VIII. Contar con un Sistema de Información Estadística.</p> <p>IX. Integración de un informe detallado de actividades (anual).</p> <p>X. Seguimiento a otros elementos que considere la Secretaría como relevantes para la operación del Programa Pueblos Mágicos.</p>	<p>Verificación de los siguientes elementos:</p> <p>I. Oferta turística.</p> <p>II. Demanda turística.</p> <p>III. Caracterización de la población.</p> <p>IV. Acceso a servicios públicos.</p> <p>V. Profesionalización y Certificación.</p> <p>VI. Seguridad.</p> <p>VII. Mercadotecnia.</p> <p>VIII. Marco regulatorio.</p> <p>IX. Resultados y satisfacción.</p>
<p>Integración de expediente por parte de la Dirección General de Gestión de Destinos para turnarlo al Grupo de Evaluación y Seguimiento de Pueblos Mágicos (GES)²⁹⁹ para su evaluación y recomendación a la SECTUR, quién en 15 días hábiles mantendrá o revocará el nombramiento de Pueblo Mágico y deberá informar al Comité Pueblo Mágico y autoridades estatales y municipales de turismo correspondientes.</p>	

Fuente: Elaboración propia con información de *Acuerdos por el que se establecen los nuevos Lineamientos*.

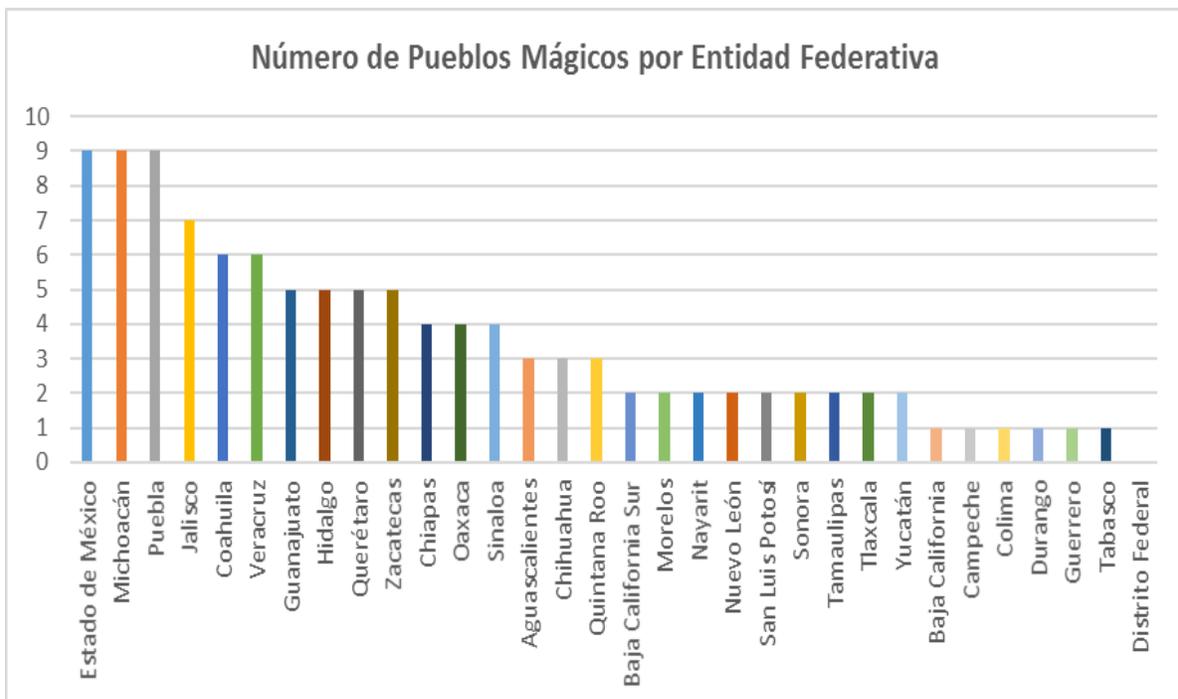
²⁹⁸ "Si el Pueblo Mágico no cumple con alguno de los requisitos antes señalados, la Dirección General de Gestión de Destinos lo prevendrá vía correo electrónico por una sola ocasión, para que en el plazo de 90 días naturales lo subsane. En caso de no presentar la documentación faltante en el plazo establecido, se informará al GES para su valoración y recomendación." *Idem*.

²⁹⁹ "Órgano de apoyo intersecretarial que tiene como principal función, emitir comentarios, recomendaciones y facilitar el desarrollo turístico de las localidades que cuenten con el Nombramiento Pueblo Mágico." *Ibidem*, pág. 3.

Con las reglas de operación iniciales se designó un total de 83 Pueblos Mágicos, número que se conservó hasta el 2015, año en el que se sumaron 28 localidades con los lineamientos vigentes, dando un total de 111 localidades incorporadas al Programa hasta la fecha.

Es importante mencionar que todos los estados del país cuentan con algún Pueblo Mágico, a excepción de la Ciudad de México. Los tres estados con mayor número de designaciones son: el Estado de México, Michoacán y Puebla con nueve localidades cada uno, a su vez, los de menor número son: Baja California, Campeche, Colima, Durango, Guerrero y Tabasco, con apenas una designación por entidad. A octubre de 2016, la distribución a nivel nacional fue la siguiente:

GRÁFICA I

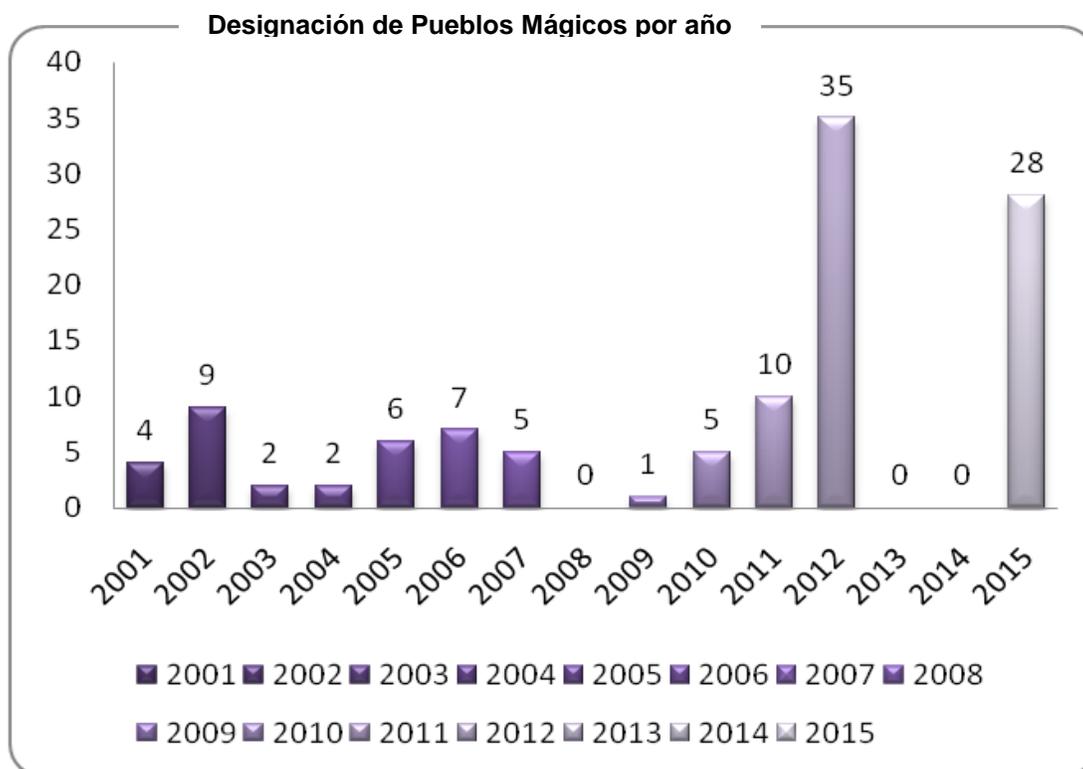


Fuente: Elaboración propia con información de la SECTUR.

El número de localidades que se han incorporado al programa por año, es variable, pues no existe un límite de cuántos Pueblos Mágicos pueden ser designados anualmente; sin embargo, hasta 2011 el mayor número de designaciones fue de 11 localidades en ese mismo año.

Esta situación cambió drásticamente cuando en el 2012 se designaron 35 Pueblos Mágicos, representando casi el 40% del total de los 83 que existían hasta esa fecha. En los años 2013 y 2014 no hubo algún incremento derivado de que el programa estuvo en revisión, mientras que para el año 2015 se sumaron 28 pueblos a la lista.³⁰⁰

GRÁFICA II

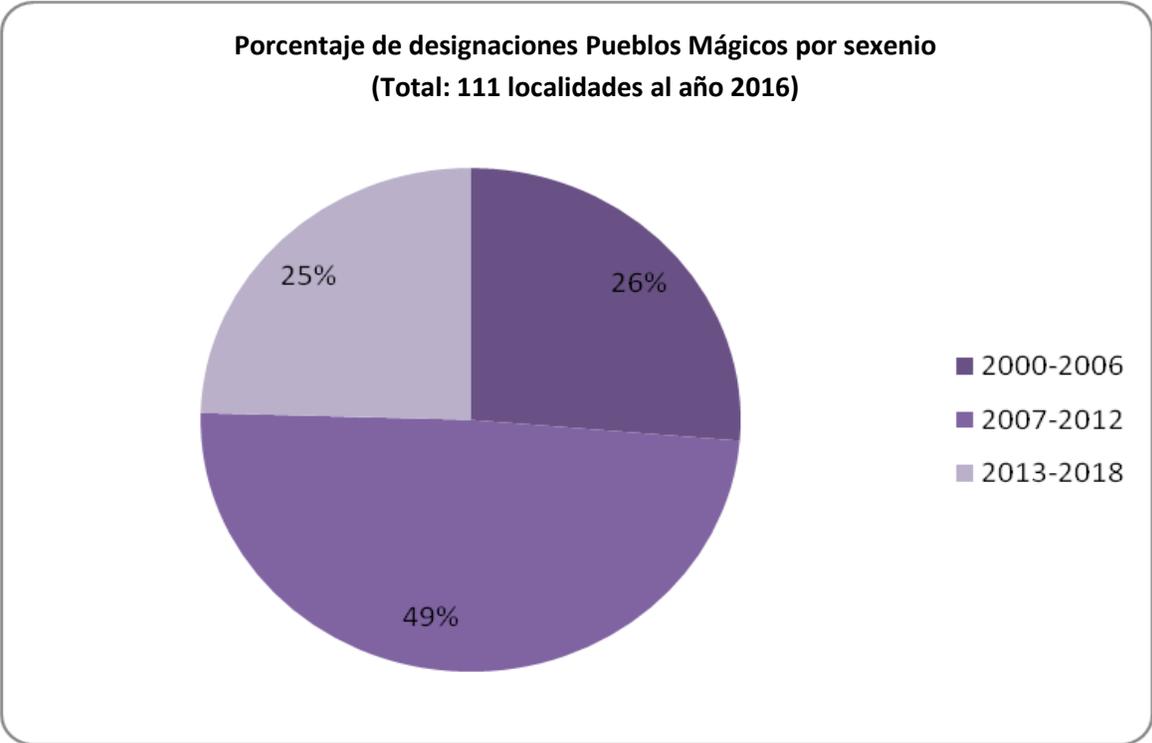


Fuente. Elaboración propia con información de la SECTUR.

³⁰⁰ En el primer año del programa 2001 se designaron 4 localidades: Huasca de Ocampo, Mexcaltitlan, Tepoztlán, y Real de Catorce); en 2002 un total de 9: San Miguel de Allende, Taxco, Tepetzotlán, Tapalpa, Comala, Patzcuaro, Pátzcuaro, Dolores Hidalgo, Cuetzalan e Izamal; en 2003, solo 2 localidades: Tequila y San Cristóbal de las Casas; en 2004 2 localidades: Parras de la Fuente y Real del Monte; en 2005 hubo un total de 5 designaciones: Valle de Bravo, Mazamitla, Álamos, Tlalpujahua, Cosalá y Bernal; en 2006 7 pueblos se sumaron al programa: (Real de Asientos, Todos Santos, Cuitzeo, Santiago, Bacalar, Coatepec y Papantla; en 2007 ingresaron 5: Jerez de García Salinas, Huamantla, Mier, Creel y Capulálpam de Méndez; para el año 2008 no hubo alguna designación; en 2009 solo hubo 1 título: El Fuerte; en 2010 se designaron 5 pueblos: Tapijulapa, Santa Clara del Cobre, Palizada, Jalpan de Serra y Malinalco; para el año 2011 hubo un total de 10 localidades incorporadas: Zacatlán, Teúl de González Ortega, Tlacayapan, Mineral del Chico, Cadereyta de Montes, Tula, El Oro, Xico, San Sebastián del Oeste y Xilitla. El año con mayor número de títulos fue el 2012 con un total de :Mineral de Pozos, Sombrerete, Angangueo, Cuatro Ciénegas, Magdalena de Kino, Pahuatlán, Loreto, Valladolid, Metepec, Chiapa de Corzo, Comitán, Huichapan, Tequisquiapan, Batopilas, Chignahuapan, San Andrés y San Pablo Cholula, Pinos, Lagos de Moreno, Tacambáro, Calvillo, Nochistlan de Mejía, Jiquilpan, Tlatlauquitepec, Tzintuntzan, Mapimí, Tecate, Arteaga, Viesca, Jalpa de Cánovas, Salvatierra, Yuriria, Xicoteppec, Jala y El Rosario.

Si se analiza esta distribución por sexenio, se puede apreciar en la que durante la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012) fue el período en el que se incorporaron un mayor número de localidades al programa, la mayor cantidad en el último año de su sexenio, representando 49% de la suma total de los Pueblos Mágicos designados durante los tres sexenios que lleva vigente el programa; por su parte, en el sexenio de 2000-2006, éste porcentaje fue de 25% del total.

Gráfica III



Fuente: Elaboración propia con información de la SECTUR.

En lo que va del Programa, tres localidades han perdido el distintivo en una ocasión; Mexcaltitán, en Nayarit; Papantla en Veracruz y Tepoztlán en Morelos dejaron de pertenecer al programa en 2009 por no cumplir con los requisitos de permanencia. Tepoztlán se reincorporó de nuevo al siguiente año, en 2010 y Papantla en 2012, mientras que Mexcaltitán hasta la fecha no ha vuelto a ingresar. Por su parte, San Miguel de Allende dejó de ser Pueblo Mágico en 2008, ya que fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por parte de la UNESCO y el programa contempla que para mantener su designación no debe estar percibiendo recursos de otro programa.

Por lo que respecta al presupuesto asignado, durante el sexenio de 2001 a 2006, el gobierno federal erogó una cantidad de 192, 320, 142 pesos a través de la SECTUR para su operación. En el sexenio de 2006 a 2012 se adjudicó un total de 946, 667, 976 de pesos, sumando un total en esos once años de \$1, 138, 988, 118.³⁰¹ En lo que va de la presente administración, en el año 2015 se erogaron 500 millones 29 mil 320 pesos y en 2016 una cantidad de 2,000,000,071, sin embargo, este incremento se debe a la fusión de los programas Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios con el Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable, derivado de las modificaciones programáticas como anteriormente se describió. Precisamente, una de las deficiencias del programa radica en que no existe un presupuesto exclusivo para él, por lo cual tiene que compartir recursos con otros destinos turísticos que pertenecen a diferentes programas federales.

Mientras que por el lado de los beneficios, en 2011 se obtuvo una derrama económica cercana a los 3 mil 163 millones de pesos por la actividad turística de los Pueblos Mágicos, reportándose una estadía promedio de dos días en fin de semana y un gasto mínimo diario por turista de 700 pesos. Esto representa aproximadamente un 2 % del total de los ingresos generados por el turismo en México.³⁰² De acuerdo con la SECTUR, estas localidades recibieron en 2013 a más de 4 millones de visitantes y su oferta hotelera ascendió a más de 800 hoteles en esas localidades; en el año 2014 esta misma cantidad de turistas se mantuvo generando una derrama económica de seis mil millones 941 mil pesos, que impactaron directamente a 2 millones de personas.³⁰³

Hasta aquí se ha descrito el origen y desarrollo del Programa Pueblos Mágicos; se señaló también sus objetivos y funcionamiento, destacando que aun cuando en el diseño de esta política pública se hace referencia a elementos de gobernanza, por cuanto respecta a contemplar la participación comunitaria y el apoyo a los gobiernos locales en los procesos de gobierno que permitan transitar hacia un marco colaborativo, el impacto de esa participación social no llega a ser tan importante en las etapas de implementación y evaluación.

Además, no se aprecia un claro impulso a los gobiernos locales para que puedan desarrollar su capacidad de acción, capacitación de sus recursos humanos, generación de recursos propios e implantación de mecanismos de transparencia.

³⁰¹ Alvarado Rosas Et. Al. *Pueblo Mágico y la conservación del patrimonio. Caso de estudio, Tepoztlán Morelos (2000-2012)*. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales, Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Vol. IV, número 3, octubre de 2013, pág. 14.

³⁰² Cámara de Diputados. *Comisión de Turismo pide revalorizar el Programa Pueblos Mágicos de México y dotarlos de más presupuesto*. Boletín no. 2105. Fecha de consulta 05 de abril de 2016, http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/septiembre_septiembre/24_24/2105_comision_de_turismo_pide_revalorizar_el_programa_pueblos_magicos_de_mexico_y_dotarlos_de_mas_presupuesto

³⁰³ Cámara de Diputados. *Instan a aprobar un presupuesto exclusivo para los Pueblos Mágicos de nuestro país* Boletín. No. 4583, Fecha de consulta 5 de abril de 2016, disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Noviembre/06/4583-Instan-a-aprobar-un-presupuesto-exclusivo-para-los-Pueblos-Magicos-de-nuestro-pais>

CAPITULO 4

EL PROGRAMA PUEBLOS MÁGICOS EN TRES DESTINOS TURÍSTICOS: CUETZALAN DEL PROGRESO, TEPOZTLÁN Y TEPOTZOTLÁN.

En el presente capítulo se aborda el estudio de tres Pueblos Mágicos: Cuetzalan del Progreso, ubicado en la sierra norte del estado de Puebla; Tepoztlán, localizado en el estado de Morelos y Tepotzotlán, perteneciente al estado de México, esto con el fin de conocer el impacto que ha tenido el Programa Pueblos Mágicos en cada uno de esos destinos turísticos, con el objetivo de conocer de qué manera influye el turismo cultural en el desarrollo local y el mejoramiento de la calidad de vida.

Por ello, en un primer acercamiento se hará referencia a las características básicas de cada uno de estos Pueblos Mágicos y posteriormente, se incorporarán indicadores sociales y de desarrollo económico para conocer su situación antes de pertenecer al programa y su evolución al año 2015, de tal suerte que se pueda apreciar el impacto de esta política pública.

Una de las limitantes de la presente investigación, es la falta de indicadores en el ámbito cultural, para conocer de qué manera ha influido el turismo en el reforzamiento o afectación a la identidad de las comunidades de dichas localidades, razón por la cual, nos limitaremos a los aspectos antes mencionados.

4.1. Descripción de los destinos seleccionados.

Aunque las localidades seleccionadas presentan una heterogeneidad en cuanto a su desarrollo económico y social, como se irá advirtiendo a lo largo del presente capítulo, en general, los tres destinos cuentan con un fuerte elemento cultural, histórico y/o natural, que los convierte en verdaderas opciones para consolidarse en destinos turísticos a nivel nacional e internacional. Para ello, es importante que exista una planeación integral del turismo, pensado a largo plazo y desarrollar su vocación turística con la participación social.

Tepoztlán fue designado en el año 2001 como Pueblo Mágico, mientras que Cuetzalan del Progreso y Tepotzotlán en 2002, por lo cual, son de las localidades que han pertenecido al programa.

4.1.1. Cuetzalan del Progreso, Puebla.

Cuetzalan del Progreso es uno de los 217 municipios del estado de Puebla. Se ubica en la Sierra Norte Oriental y es uno de los núcleos de población más importantes asentados en esa área. En los últimos años se ha consolidado como uno de los principales destinos turísticos del estado, ya que paseé una gama de atractivos culturales, naturales y arqueológicos que se han utilizado para fomentar el turismo cultural en esta región. Por ejemplo, se encuentra la zona arqueológica conocida como Yohualichan, varias cascadas que forman parte de la cuenca hidrológica del río Tecolutla, además de diversas festividades, tradiciones culturales y una gran belleza arquitectónica en la ciudad. Aunque su pertenencia al Programa Pueblos Mágicos ha contribuido a darle mayor difusión, su importancia turística venía desarrollándola con anterioridad a su incorporación.

En el año 2002 fue designada por la Secretaria de Turismo como Pueblo Mágico, recibiendo recursos federales para impulsar el turismo. Hasta la fecha mantiene esta distinción, siendo el primero en obtener el nombramiento en la entidad, pues actualmente son nueve Pueblos Mágicos los que tiene el estado de Puebla. Hoy en día se está gestionando un proyecto para que la UNESCO lo declare Patrimonio de la Humanidad.³⁰⁴ Desde su incorporación al programa no ha sido revocado su nombramiento, por lo cual durante 13 años las acciones han sido permanentes y continuas. A continuación, se hará un esbozo de su historia, atractivos turísticos y principales características.

i. Nombre

Comúnmente se hace referencia a Cuetzalan como “*lugar de los quetzales*”. El quetzal era un ave que abundaba en esta región, cuyas plumas en tonos azul y rojo servían de tributo por parte de los pobladores de la región al imperio de Tenochtitlan.³⁰⁵ Precisamente, el glifo del municipio representa un manojo de plumas de esta ave, la cual ya se encuentra extinta. Otros autores indican que su nombre refiere al personaje de la mitología mesoamericana conocido como Quetzalcóatl, de acuerdo con Suarez Ramírez, en los documentos del siglo XVI Cuetzalan aparece con el nombre de Quetzalcóatl, y aunque no hay bases documentales para identificar a ese personaje con Quezala o Cuetzalan, se argumenta que por las referencias a los lugares, es muy probable que se hable del mismo personaje.³⁰⁶

³⁰⁴ “*Propuesta de Desarrollo Regional Sustentable, en el marco del Proyecto: Memoria e identidad de una cultura viva en las comunidades indígenas de Cuetzalan; sabiduría, magia, tradición, cosmogonía y heredad del totonacapan, Patrimonio Inmaterial de la Humanidad.*” Recuperado 27 de marzo de 2016, en <http://sic.conaculta.gob.mx/documentos/1275.pdf>

³⁰⁵ “Cuentan los abuelos de los *maseualmej*, que son los indígenas nahuas de esta región, que pasaron unos pájaros llamados *kuetsaltoto* y se quedaron aquí, por eso se le llamó *Cuesalan*, y no ‘*Cuetzalan*’ como le nombran los koyomej (mestizos). También cuentan que los primeros *maseualmej* vinieron de Texcoco, otros de Cholula y de Tlaxcala, y que antes aquí vivían los totonacos (Taller de Tradición Oral de la Sociedad Agropecuaria del CEPEC, 1994).” Castillo M. “En la región de Cuetzalan”, en *El Mundo del color en Cuetzalan: un estudio etno-científico, en una comunidad nahua*. México, D.F. Serie Etnológica, INAH, México, 2000, pág. 49.

³⁰⁶ “En los documentos del siglo XVI Cuetzalan aparece con el nombre de Quetzalcoatl, nombre por demás sugerente en relación con el personaje de la mitología mesoamericana.” Suarez Ramírez, Carolina y et. al. *Reseña etno-histórica del*

ii. Historia.

En la primera mitad del siglo XV la región de la Sierra Norte de Puebla estuvo poblada por totonacos y posteriormente arribaron pueblos que huían de la expansión del imperio azteca; durante esa época hubo dos corrientes migratorias, una de ellas se instaló en lo que son actualmente los municipios de Huachinango y Zacatlán y la otra, en Cuetzalan, provocando el desplazamiento de los totonacos que habitaban ahí para dirigirse a Papantla, donde fundaron el Tajín.³⁰⁷

Durante los primeros años de la colonia, Cuetzalan formó parte de una encomienda (que abarcaba desde Hueytlalpan hasta Tlatlauquitepec), posteriormente entre los años 1531-1534 quedó bajo la administración de la corona y de la orden de los franciscanos, junto con otros pueblos. El gobierno de la Nueva España otorgó un juez o corregidor por cada pueblo, sin embargo a Cuetzalan no se le asignó alguno debido a que contaba con poca población a consecuencia de las epidemias causadas por la conquista, por lo cual se anexó a Jonotla y más tarde a Tlatlauquitepec. En 1579 se estableció en San Juan de los Llanos la administración de la justicia para varios de los pueblos de la Sierra, entre ellos Cuetzalan, siendo así hasta el fin de la Colonia.

En el año 1837 se le otorgó la denominación de pueblo, perteneciendo a Zacapoaxtla y cambiando su sistema de gobierno para pasar de un gobierno indio a un alcalde municipal. En 1875 se le concedió a la cabecera municipal de Cuetzalan, la categoría de villa. En 1903 se nombró Cuetzalan del Progreso. Y es en el año 1921, con la modificación de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla que se consigna a Cuetzalan del Progreso la categoría de municipio, el cuál fue adquiriendo cada vez mayor relevancia, de tal forma que el 3 de octubre de 1986, obtuvo el rango de ciudad.³⁰⁸

La historia de Cuetzalan puede describirse a grandes rasgos como un pueblo donde se puede apreciar la mezcla de las culturas, pues aún sobreviven elementos indígenas en su cosmovisión junto con elementos mestizos, conservando gran parte de sus tradiciones y costumbres hoy en día. Así como también, por un desarrollo económico basado principalmente en productos agrícolas como la caña y actualmente, el cultivo y comercialización del café, que se ha fortalecido desde finales del siglo XIX, actualmente, el turismo cultural es una de las actividades que más se ha impulsado en la localidad.

iii. Ubicación geográfica.

El municipio de Cuetzalan del Progreso se localiza en la parte noreste del estado. Sus coordenadas geográficas son los paralelos 19° 57'00" y 20° 05'18" de latitud norte y los

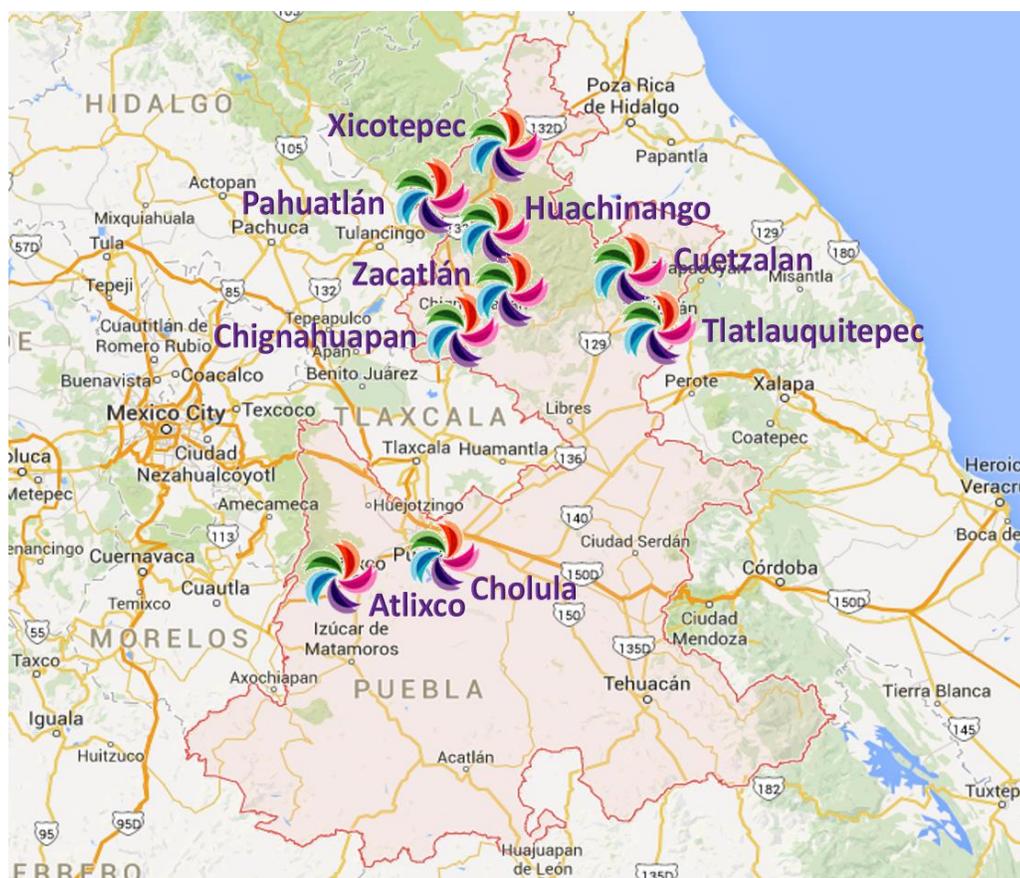
municipio de Cuetzalan en el siglo XIX. 1ra, edición, Gobierno del Estado de Puebla/Secretaría de Cultura, México, 1992, pág. 12.

³⁰⁷ Castillo M. "En la región..." *Op. Cit*, pág. 49-50.

³⁰⁸ Gutiérrez Manzano, Emma. *Cuetzalan 1861-1968. Testimonios de un legado documental*. Apoyo al Desarrollo de Archivos y Bibliotecas de México, A.C., México, 2004, pp. 23-24.

meridianos 97° 24'36" y 97° 34'54" de longitud occidental. Colinda al norte con Jonotla y Tenampulco, al este con Ayotoxco de Guerrero y Tlatlauquitepec, al sur con Zacapoaxtla y al oeste con Zoquiapan.³⁰⁹ Tiene una extensión territorial aproximada de 182 km², que representa el 0.53% de la superficie total del estado de Puebla, cuenta con 161 localidades y es catalogado como un municipio rural.³¹⁰ Se encuentra aproximadamente a 182 km de distancia de la ciudad de Puebla³¹¹ y a 305 km de la Ciudad de México.

MAPA 1³¹²



La orografía del municipio muestra como principal característica una larga y baja sierra que atraviesa de oeste a este en la parte sur, a unos 1400 metros a nivel del mar, presentando una serie de picos irregulares. A su vez, de la sierra hacia el sur se presenta un declive de más de 600 metros en solo 2 kilómetros hacia el río Apulco. De la sierra hacia al norte, y que caracteriza a la mayor parte del municipio, se observa un continuo pero irregular declive con gran cantidad de cerros, aislados, con algunas sierras cortas y

³⁰⁹ INAFED. *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México*, recuperado el 27 de marzo de 2016, en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/municipios/21043a.html>

³¹⁰ "El INAFED construyó una clasificación de municipios según el tamaño de sus localidades, basándose en estudios del PNUD (2005) e INEGI; la cual comprende los siguientes rangos: [...] *Rural*: más del 50% de la población vive en localidades con menos de 2500 habitantes." En <http://www.snim.rami.gob.mx/>

³¹¹ <http://www.corazondepuebla.com.mx/cuetzalan.html>

³¹² <http://www.datatur.sectur.gob.mx/Pueblos%20Magicos/PMPuebla.aspx>

bajas. Esta característica representa parte del atractivo turístico del lugar, ya que se pueden observar panoramas con pendientes y descensos a través de la sierra.³¹³

Por lo que respecta a su hidrografía, localizado en la cuenca del río Tecolutla, el municipio es cruzado por el río Apulco, el cuál corre por una gran parte de la Sierra Norte, desemboca de suroeste a oeste y al este, sirviendo de límite por 5 kilómetros con Zacapoaxtla. Parte de Cuetzalan hacia Tlatlauquitepec, cambia de dirección hacia el norte donde se incorpora nuevamente a Cuetzalan pasando al noroeste como límite con Ayotoxco por más de 12 kilómetros. Los ríos Cuichatl y Zoquitate recorren de oeste a este la parte central hasta unirse al río Apulco.³¹⁴

Cuetzalan del Progreso se pasa gran parte del año entre lluvia y neblina. Su cercanía con el Golfo de México permite el crecimiento de una exuberante vegetación semitropical. Pese a ello, la mayor parte del extenso bosque tropical que cubría la zona en el pasado ha desaparecido. De igual forma se ha experimentado la desaparición de fauna endémica de la región como los grandes felinos; jaguares, ocelotes y pumas y otros mamíferos, como el venado. No obstante, aún conserva un acervo importante de flora y fauna. Posee bosques mesófilo de montaña, con especies arbóreas de liquidámbar y jaboncillo en la ribera del río Apulco. Asimismo, se encuentra un número considerable de orquídeas, alcatraces, azaleas y hortensia.

Por lo que respecta al clima, prepondera el clima semicálido húmedo con lluvias todo el año, el cuál lo podemos encontrar en casi el 99.60% de la superficie municipal. Ello se debe a que el municipio se encuentra en la transición de los climas templados de la Sierra Norte y de los cálidos del declive del Golfo de México. Mientras que el clima cálido húmedo con lluvias todo el año representa el 0.40% de la superficie municipal. La distribución de la temperatura media anual es de 19 c y la temperatura máxima de 24 c, para el mes de mayo.³¹⁵

Es interesante destacar que a lo largo del año no se presenta una estación seca bien definida. En cambio, en el verano se presentan lluvias intensas y en el invierno se presentan neblinas densas. En primavera predomina un aire cálido y seco, con escasas precipitaciones y en otoño, aires húmedos, debido a la acción de los ciclones.³¹⁶ Aún así, se puede encontrar en cualquier día del año, mañanas soleadas y calurosas, y tardes lluviosas y con niebla sin importar mucho la estación del año en que se encuentre.

El municipio está conformado por ocho juntas auxiliares, las cuales son: San Andrés Tzicuilan, San Miguel Tzinacapan, Reyesogpan de Madero, Tepetzintan, Yancuitalpan, Yohualichan, Xocoyolo, Xiloxochico y Zacatipan. A su vez, estas juntas abarcan 135 localidades. La cabecera municipal es la ciudad de Cuetzalan.

³¹³ INAFED. *Enciclopedia... Op. cit.*

³¹⁴ *Ídem.*

³¹⁵ En http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldf/guevara_a_le/capitulo4.pdf Recuperado el 28 de marzo de 2016.

³¹⁶ *Ídem.*

iv. Población.

Cuetzalan del Progreso se distingue entre otras cosas por su población, ya que gran parte sus habitantes pertenecen al grupo étnico náhuatl. De acuerdo al Censo de Población realizado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en el año de 2005 contaba con una población total de 45, 781 habitantes. Para el censo de 2010, la población total registrada fue de 47 433 habitantes y una densidad de población de 260 habitantes por kilómetro cuadrado, contando con 30 738 habitantes de habla indígena³¹⁷ Para el año 2015 su población ascendió a 47 983.

v. Atractivos turísticos.

El municipio cuenta con diversos atractivos naturales, culturales y arquitectónicos que se han utilizado para potencializar el turismo en la región, sobre todo desde su incorporación al programa Pueblos Mágicos, dándole mayor difusión a estos elementos. Cuetzalan se caracteriza por la particularidad de sus manifestaciones culturales, pues el folclor y sus tradiciones están presentes en sus danzas, la gastronomía, las artesanías, en la vestimenta, el uso cotidiano de la lengua náhuatl, en sus calles y arquitectura. A continuación, se mencionan los principales atractivos turísticos.

a) Arqueología.

Yohualichan: En este municipio se encuentra a siete kilómetros del centro de Cuetzalan, la zona arqueológica conocida como Yohualichan “Casa de noche”, la cual presenta similitudes arquitectónicas con el Tajín, por lo que se ha hecho referencia a su pasado con el pueblo totonaco; las estructuras de piedra que dan forma a los edificios de ambas zonas arqueológicas son casi idénticas y manifiestan un claro testimonio con el antiguo Totonacapan, de acuerdo a Castillo M.³¹⁸ Actualmente Yohualichan es un pueblo nahua que todavía conserva gran parte de sus tradiciones y costumbres, sin embargo la población que habita en sus alrededores y que en su mayoría pertenecen al grupo indígena náhuatl, experimenta una nula identidad histórica hacia dichas ruinas.

En los últimos años, la zona ha experimentado una comercialización de las ruinas, lo que ha derivado en un mayor cuidado de las mismas, pero hasta hace poco tiempo, todavía se sembraba maíz en este espacio que se usaba para el clásico “juego de pelota” que se realizaba en el periodo mesoamericano. Yohualichan fue construida con fines ceremoniales y rituales. Junto a los templos está ubicada la iglesia del pueblo, construida con las mismas piedras que uso el pueblo totonaco para la construcción de sus edificios.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia ha desarrollado una serie de acciones encaminadas al rescate y conservación de la zona arqueológica, indicando que existe una

³¹⁷ <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=zap&ent=21&mun=043>

³¹⁸ Castillo M. *Op. Cit.*, pág., 51.

gran cantidad de edificios debajo de dónde actualmente se encuentra el pueblo.³¹⁹ Hoy en día, las ruinas de Yohualichan son uno de los principales atractivos que la propaganda turística destaca para visitar Cuetzalan.

b) Arquitectura.

La ciudad de Cuetzalan resalta a primera vista por su paisaje tradicional y campirano que ofrece, sus calles empedradas que suben y bajan de manera abrupta, las casas de adobe y teja, pintadas en tonos similares blanco y rojo, posee además algunos edificios arquitectónicos que son destacados para visitar por los turistas en este lugar, como son:

Parroquia de San Francisco. Esta parroquia está ubicada en el centro de la ciudad, siendo la torre más alta del estado, de estilo renacentista con caracteres dóricos y románicos. Su historia se puede ubicar desde el proceso de evangelización de los pueblos mesoamericanos en el siglo XVI, con la llegada de los frailes franciscanos a la región de Zacapoaxtla y debido a la importancia de Cuetzalan en el lugar, los frailes decidieron construir esta iglesia en honor a San Francisco de Asís. Sin embargo, cabe destacar que la actual parroquia data de finales del siglo XVIII, ya que el edificio anterior fue derrumbado, dejando únicamente su torre la cual se convirtió en reloj público y mirador en el año 1910.

Santuario de Guadalupe. En el panteón de Nuestra Señora de Guadalupe, el cual ostenta ornamentadas criptas góticas, hay un santuario. En el año 1882 se colocó la primera piedra de esta iglesia.

Además, el palacio municipal por su estilo neoclásico rústico y la casa de cultura, también son apreciados por su arquitectura.

c) Festividades y ceremonias.

La cultura en Cuetzalan se manifiesta a través de un sincretismo religioso que integra aspectos del cristianismo con elementos prehispánicos, esto se puede apreciar en las diferentes festividades, ritos y costumbres que realizan los pobladores y que ha impresionado a los visitantes del lugar. Esta convivencia entre dos cosmovisiones se refleja en actos sociales y religiosos como el nacimiento, el bautizo, el matrimonio, la siembra del maíz, las fiestas de semana santa, de todos santos y del santo patrón de la localidad que es San Francisco de Asís.

Las danzas y música tienen una función muy importante en las fiestas del pueblo; entre las danzas que más sobresalen se encuentran la Danza de los Voladores, *los Quetzales*, *los Negritos* y *los Santiagueros*. De acuerdo con Castillo M, las primeras dos danzas tienen una relación simbólica con el kuesaltotot, los colores brillantes de sus trajes

³¹⁹ *Ídem.*

simbolizan sus plumas, y toda la coreografía el cortejo amoroso, a su vez, la de los voladores representa parte de la cosmovisión indígena, donde el “palo volador” representa el árbol florido donde se encuentra el tlalokan, paraíso del dios Tlálok.³²⁰

En 1963 se instituyó la *Feria Nacional del Huipil*, festividad en la cual el presidente municipal en turno elige a la reina del huipil, que es la prenda tradicional del vestuario de las mujeres indígenas en la región.

Por su parte la *Feria del café* se realiza en el mes de octubre, coincidiendo con la fiesta de San Francisco de Asís.³²¹

d) Bellezas naturales.

Grutas y cascadas: Debido a su particularidad geográfica, Cuetzalan tiene grutas y cascadas que se han convertido en un atractivo turístico para los visitantes nacionales y extranjeros.

Como puede observarse esta localidad posee en efecto una serie de elementos culturales para poder desarrollar el turismo cultural. Sin embargo, pese a contar con una gran riqueza natural y cultural Cuetzalan sigue teniendo altos índices de marginación, por lo cual es necesario implementar políticas públicas que se orienten a una mayor redistribución del ingreso en la localidad, para que el desarrollo económico sea equitativo.

vi. Actividades económicas.

Aunque en los últimos años el turismo ha sido una de las principales actividades económicas de este municipio, también hay otros sectores que han jugado un papel fundamental en la consolidación de la economía en Cuetzalan, la producción del café ha traído oportunidades de desarrollo para la población local, contando con la presencia de organizaciones cafetaleras de base indígena como es la cooperativa *Tosepan Titaniske*.

Con su integración al Programa Pueblos Mágicos, Cuetzalan del Progreso ha experimentado un incremento en el sector terciario, algunos de los servicios con los que cuenta actualmente se han desarrollado a partir del impulso que ha recibido con las aportaciones del gasto federal.

³²⁰ Castillo M., “En la región...” *Op. Cit.* pág. 52.

³²¹ “Existen diferentes teorías acerca de los orígenes de la Feria del Café de Cuetzalan y de las razones para su creación. Algunos documentos antiguos mencionan esta festividad en el siglo pasado como una iniciativa india promovida por un líder nahua, Pala Agustín Dieguillo, el último presidente indio de Cuetzalan, cuando el pueblo aún estaba habitado por una mayoría de población nahua. Este líder decidió crear una feria del café en lugar de la tradicional fiesta del santo patrón, como astucia para evitar la presión de los grupos liberarles en el gobierno, que querían que se suprimieran las festividades religiosas.” Coronado Suzán, Gabriela. *Las voces silenciadas de la cultura mexicana: identidad, resistencia y creatividad en el diálogo interétnico*. CIESAS, México, 2003, pág. 180.

En lo relativo al comercio, Cuetzalan del Progreso cuenta con dos tianguis, uno de ellos se desarrolla los días domingos, en el cual se puede apreciar la riqueza del elemento cultural en este Pueblo Mágico, donde se pueden encontrar diversos productos como frutas y verduras, café, comida típica, ropa, artesanías, calzado, artículos para el hogar e inclusive algunos animales. Una de las tradiciones que aún conservan es el llamado trueque, en dos momentos del día, a las doce y a las seis de la tarde los locatarios hacen una especie de corte y si no llevan buenas ganancias por la venta de sus productos, realizan el trueque con otros comerciantes del mercado para intercambiar sus productos. Cuenta además con un mercado público, aunque no tiene alguna central de abasto en todo el municipio.

4.1.2. Tepoztlán, Morelos.

El municipio de Tepoztlán se encuentra en el estado de Morelos. Es uno de los dos Pueblos Mágicos con los que cuenta esta entidad federativa y uno de los destinos turísticos más populares cerca de la Ciudad de México, gracias a sus características naturales y culturales; la magia recorre sus calles sinuosas y encorvadas, las leyendas e historias están presentes en el ambiente en esta localidad, resguardada por el cerro del Tepozteco, confluyendo tradición y modernidad, magia y encanto.

Esta localidad obtuvo su designación en el año 2002, sin embargo, en 2009 perdió dicho reconocimiento por no cubrir con los requisitos de permanencia en el Programa, derivado de la falta de regulación al comercio ambulante, aunque lo recuperó rápidamente al siguiente año. Algunos medios también nacionales no dejaron de relacionar este acontecimiento como una cuestión postelectoral, ya que el retiro coincidió con la llegada al gobierno local de un partido diferente al que gobernaba en esos años.³²² A pesar de eso, dicha localidad se ha mantenido dentro de las preferencias de turistas. A continuación, se mencionan sus principales características.

i. Nombre.

Tepoztlán significa "*lugar en donde abunda el cobre*" o "*donde se venera el cobre*".³²³ Precisamente, el jeroglífico del municipio está representado por un hacha de cobre cuyo mango está incrustado en una montaña. De acuerdo con Joaquín Gallo S. especialista en la historia de este pueblo³²⁴, es imposible hablar de Tepoztlán sin mencionar al rey y héroe regional llamado Tepoztécatl, cuyas versiones respecto de su vida y obras son variadas y contradictorias, pero basta decir que este personaje forma parte hasta hoy en

³²² La Jornada. "Quitan título de pueblos mágicos a tres localidades. Anuncia SECTUR. Viernes 21 de agosto de 2009, p. 26. En <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/21/economia/026n1eco>

³²³ Gallo S. Joaquín. *Tepoztlán, vida y colores*. México, Editorial Libros de México, 1975, pág. 41.

³²⁴ "Esta villa de Tepoztlan, dicen llamarse Tepuztlan porque cuando sus antepasados vinieron a poblar esta tierra, hallaron que se llamaba así, porque los que primero la tenían poblada dijeron que el gran diablo e ídolo que tenían, se llamaba Ometuchtli, que quiere decir dos conejos y que por sobrenombre tenía Tepuztecate." *Ibidem*. pág. 41-42.

día de la identidad y cultura de la población, pues aún las leyendas sobre él recorren la vida de los locatarios, reconociéndolo como el inventor del pulque.

De ahí que, para dicha localidad, una parte fundamental de su identidad la conforma el cerro del Tepozteco, lugar donde existe una pirámide en la cual se rendía culto a Ometuchtli-Tepoztecatl,³²⁵ antes de la conquista española y que hoy en día, es uno de los principales atractivos del lugar, en torno a la cual se realiza una de las fiestas más populares de la localidad, llamada *reto al Tepozteco*.³²⁶

ii. Historia.

Tepoztlán refleja la mezcla de culturas y pueblos que evidencian la influencia de diversas culturas a lo largo de su historia, gracias a su situación geográfica próxima a la capital del estado de Morelos y del país.

Los arqueólogos indican influencias de los olmecas, aztecas y toltecas, siendo objeto de diversas conquistas anteriores a la española; se tiene conocimiento que Mixcoac, fundador del imperio tolteca invadió el valle de Morelos a principios del siglo X, derrotando a los tlahuicas, grupo que vivía anteriormente en Tepoztlán y que hablaba náhuatl. A su vez, el imperio tolteca fue derrotado en 1246 por los aztecas, pero hasta 1437 Moctezuma capturó Tepoztlán, permaneciendo bajo este imperio cerca de cien años. En el periodo prehispánico la sociedad estaba sumamente estratificada, habiendo unas cuantas familias gobernantes en la cima de la pirámide social y la base conformada por una amplia población de comuneros o “macegales”, a los cuales se les cobraba tributo.³²⁷

En 1521 fue sometida por las tropas españolas de Hernán Cortés, cuando se dirigían a Cuernavaca, siéndole concedido por decreto en 1529 y quedando sujeto a la corregiduría de Cuernavaca, cuando éste decidió volverla su capital, sin embargo, la población y sus instituciones prehispánicas se fueron transformando de manera paulatina; persistiendo las antiguas disposiciones jerárquicas de la estructura social y transfiriéndose simplemente el poder político y religioso, al nuevo grupo gobernante de españoles, persistiendo el pago de impuestos, ahora hacia los conquistadores.³²⁸

Durante la conquista, se da paso al cambio de la antigua religión por la nueva sin mucha dificultad, sin embargo, se trasladaron elementos religiosos prehispánicos, fusionando ambas culturas, que hasta la fecha siguen siendo parte de su identidad y que le dan esa característica cultural tan rica, volviéndose en uno de los principales atractivos del lugar. En 1580 Tepoztlán era una villa perteneciente al estado de Morelos, conformado por seis estancias; Tepetiapan (Santiago), Amatlan (Santa María Magdalena), Xocotitian (Santo Domingo), Tepecuytiapilco (San Juan), Cacatepelac (Santa Catalina) y Acacueyacan (San

³²⁵ *Idem.*

³²⁶ http://www.morelosturistico.com/espanol/pagina/z_523_Tepoztlan_EL_RETO_AL_TPOZTECO.php

³²⁷ Lomnitz-Adler, Claudio. *Evolución de una sociedad rural*. Fondo de Cultura Económica, 1982, México, pág. 47-48.

³²⁸ *Idem.*

Andres). En la actualidad esos mismos pueblos siguen perteneciendo al municipio de Tepoztlán, al cual se agregó Ixcatepec.

La revolución mexicana marcó un gran cambio en esta población ya que transformó su estructura social; la reconstrucción del pueblo después del levantamiento se dio bajo una nueva perspectiva social, pues el dominio político de los caciques desapareció y las tierras comunales quedaron disponibles para los naturales del lugar, siendo una de las mayores conquistas del movimiento y que marcó fuertemente la memoria histórica de esta población, caracterizada por su fuerte organización por la defensa territorial a lo largo de su historia, incluso hasta fechas recientes bajo las presiones de la apertura al turismo.

iii. Ubicación geográfica

El municipio de Tepoztlán se sitúa al norte del estado, en las coordenadas entre 18°53' y los 19°12' de latitud norte, entre 99°02' y 99°12' de longitud oeste, del meridiano de Greenwich. Limita al norte con el Distrito Federal, al sur con los municipios de Yautepec y Jiutepec, al este con Tlalnepantla y Tlayacapan, al oeste con los municipios de Cuernavaca y Huitzilac.³²⁹ Tiene una superficie de 242 km², cifra que representa el 4.97% del total del estado.. Cuenta con 72 localidades y es considerado un municipio semiurbano.³³⁰ La distancia aproximada a la capital del estado, Cuernavaca, es de 18 kilómetros y a 90 kilómetros hacia el sur de la ciudad de México.

El municipio de Tepoztlán incluye una parte llana que se extiende hacia el este, hacia el valle de Yautepec y una zona montañosa correspondiente a la sierra de Tepoztlán, donde se encuentran los cerros Tlahuiltepetl, Chalchilteptl, Tepuztecatl, que corresponden a las estribaciones meridionales de la serranía del Ajusco. Estas forman a su vez parte del Eje Volcánico o sierra Volcánica Transversal, con alturas superiores a los 3,000 metros sobre el nivel del mar. Ocupa un área montañosa y otra plana donde se encuentra el parque nacional "El Tepozteco".³³¹ Cada cerro tiene una leyenda particular entre la población.

Mantiene un clima templado, gracias a su punto intermedio entre la tierra fría y la caliente; la temporada de lluvias corresponde a los meses de mayo hasta septiembre y la estación seca comienza en octubre o noviembre y se extiende a lo largo de siete meses. En el pueblo se da una flora de tipo semitropical, los principales productos son papaya, café, ciruela, guaje, aguacate, chayote, mango, platano, maguey, tunas y nopales. Tepoztlán, yace sobre una ladera y la parte norte o más alta del pueblo se ubica a varios metros sobre el nivel extremo del sur.³³²

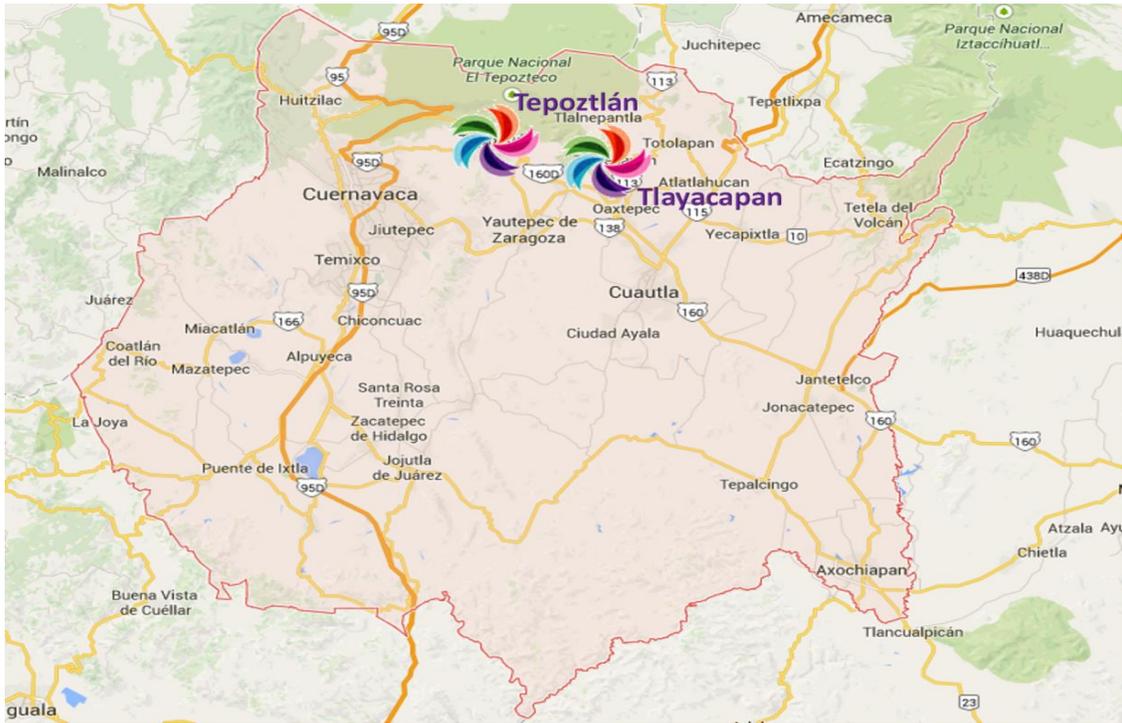
³²⁹ INAFED. *Enciclopedia...* Op. Cit. Recuperado el 28 de marzo de 2016, en <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM17morelos/index.html>

³³⁰ "El INAFED construyó una clasificación de municipios según el tamaño de sus localidades, basándose en estudios del PNUD (2005) e INEGI; la cual comprende los siguientes rangos: [...] *Semiurbano*: más del 50% de la población radica en localidades entre 2500 y menos de 15 mil habitantes." Disponible en <http://www.snim.rami.gob.mx/>

³³¹ *Ídem*.

³³² *Ídem*.

MAPA 2³³³



iv. Población.

De acuerdo con datos del INEGI, la población total del municipio de Tepoztlán ha sido la siguiente: para el año 2000 contaba con una población total de 32 921 habitantes; para el año 2005 ascendió a 36 145; en 2010 llegó a sumar 41 629; mientras que para el año 2015 sumo un total de 46 946 habitantes, de los cuales 22 923 eran hombres y 24 023 mujeres.³³⁴ Esto evidencia un crecimiento relativamente estable a nivel municipal, sin embargo, si se desglosa la información se puede apreciar que la cabecera municipal es la que ha tenido un mayor crecimiento poblacional.

Para el año 2012, la población de la cabecera municipal de Tepoztlán era de 14,776 y representaba 51.29% de la población municipal, mientras que el resto de la población se distribuía alrededor de 55 localidades. En los últimos 30 años la localidad de Tepoztlán ha presentado una tasa de crecimiento poblacional diferenciada. La población de la cabecera municipal de Tepoztlán de acuerdo con los datos de INEGI 1980, 1990, 2000 y 2010 fue de 10,880 habitantes, 12,312 habitantes, 14,958 habitantes, 14,130 y 14,776 respectivamente.³³⁵

³³³ <http://www.datatur.sectur.gob.mx/Pueblos%20Magicos/PMMorelos.aspx>

³³⁴ <http://www.snim.rami.gob.mx/>
y <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=33725&s=est>

³³⁵ SECTUR-UAEM. *Diagnostico de Tepoztlán Pueblo Mágico, Morelos*. México, diciembre de 2013, pág. 11-13, en <http://www.sectur.gob.mx/pueblos-magicos/tepoztlan-morelos/>

v. Atractivos turísticos.

Dentro de los principales atractivos turísticos del municipio se encuentra la zona arqueológica donde se ubica la pirámide del Tepozteco, esto es en el centro de Tepoztlán y dónde se puede apreciar una mayor movilidad económica. Sin embargo, también posee un acervo importante de bienes intangibles, como su gastronomía, leyendas, costumbres y fiestas que revelan en su cotidianidad la magia de este pueblo, que posee rasgos tradicionales y frescos.³³⁶

a) Arqueología.

Pirámide del Tepozteco. Quizá uno de los atractivos más sólidos del lugar lo constituye en cerro del Tepozteco, dónde se encuentra a lo alto de su cima, una pirámide. "Este adoratorio prehispánico fue construido por los Xochimilcas que habitaron la región entre 1150 y 1350, en honor de Ometochtli-Tepoztécatl, dios del pulque (bebida producto de la fermentación del aguamiel de maguey) asociado a la fertilidad, la cosecha y el viento. La importancia de este templo era tal que incluso llegaba a recibir peregrinos desde Chiapas y Guatemala."³³⁷

Aunque la pirámide del Tepozteco es la principal zona arqueológica del municipio, dentro del registro del INAH de Morelos, también se encuentran otras zonas arqueológicas en varias localidades, estas son: San Andrés de la Cal, Mi Ilusión, Las Ventanas, el Jagüey, Amatlán, Tenexcalco, Ayehualco, Ruinas de Quetzalcoatl, Santiago Tepetlapa, Tecuescontitla, Zazacapa, Tlachalone la Antigua, Cohualcalcingo, Casa del Tepozteco, Calamatla, Ixcatepec I y II, La Pata de Res y La Cañada de la colonia.³³⁸

b) Arquitectura.

Templo y ex Convento de la Natividad. Se trata de una edificación construida por indígenas tepoztecos bajo la dirección de frailes dominicos en la segunda mitad del siglo XVI. El complejo, dedicado a la Virgen de La Natividad, consta de un inmenso atrio, capilla abierta, templo y convento. Su fachada es de estilo plateresco, con esculturas de la Virgen María, Santo Domingo de Guzmán y Catalina de Siena.³³⁹

Museo Carlos Pellicer. Justo atrás del ex convento de la Natividad se encuentra este museo, que posee una colección arqueológica donada por el poeta tabasqueño Carlos

³³⁶ "Nahuas, chichimecas, xochimilcas, toltecas. La raíz indígena en Tepoztlán es de las más arraigadas en el suelo mexicano. Lo dicen sus costumbres, sus leyendas, la mirada y el silencio de sus habitantes. Los antiguos dioses prehispánicos tienen aquí su mirada y refugio. Es imposible caminar las calles del pueblo sin sentir que aquello dominado, de manera vaga como magia, recorre la vena y las manos de su gente." Cardona Boldo, Ramiro y Rosa María Rivera. *Pueblos Mágicos*. Editorial Mexico Desconocido, S.A. de C.V. México, pág. 171.

³³⁷ *Ídem*.

³³⁸ *Ibidem*, pág. 89.

³³⁹ SECTUR-UAEM. "Diagnostico..." *Op. Cit.* pág. 37.

Pellicer, quien residió en Tepoztlán. Se encuentran piezas de diferentes culturas mesoamericanas como la maya, olmeca, zapoteca y totonaca, aunque su pieza más importante son los fragmentos de la escultura del dios Ometochtli (de tradición mexicana).³⁴⁰

Cabe destacar que los principales atractivos arquitectónicos se encuentran en el centro de Tepoztlán, aunque en diferentes localidades también hay capillas y que son consideradas en el catálogo de atractivos turísticos, estas son Capilla de San Sebastián, de San Pedro, de San Miguel, Santo Domingo, de la Santísima, de la Santa Cruz, de San José y de los Santos Reyes, cuyo nombre es homónimo al de su localidad.³⁴¹

c) Festividades y ceremonias.

Las fiestas y ceremonias rituales son parte fundamental para este pueblo, están asociadas con su pasado del cual aún conservan elementos de la cosmovisión indígena. La fiesta principal de la localidad está dirigida al dios Tepozteco donde se conjugan elementos míticos y religiosos los cuáles refuerzan los vínculos comunitarios y contribuyen a la conservación de su identidad. Durante todo el año se realizan en sus diferentes localidades fiestas y tradiciones, que son mezcla de un sincretismo entre culturas prehispánicas y la religión católica. Dentro de los más famosos se encuentran el Carnaval de Tepoztlán y el reto del Tepozteco.

El primero se celebra cada año y es uno de los carnavales más famosos de Morelos, comienza cuatro días antes del miércoles de ceniza, tiempo de ayuno y de abstinencia para las personas con tradiciones católicas. El primer carnaval en Tepoztlán se celebró por el año de 1852, con el ahora tradicional “brinco del chinelo”.³⁴² Por su parte, el reto del Tepozteco es una fiesta tradicional donde los pobladores realizan los festejos de la ceremonia de velación y bautizo del Tepozteco, con el motivo de recordar el cambio de religión politeísta a católica. Es la representación, en náhuatl y con traducción al español, donde los aliados del señor Cuauhnáhuac retan al Tepozteco.

Este festejo data aproximadamente del año 1850 y se realiza con danzas que representan a los señores de Yautepec, Oaxtepec, Tlayacapan y Tepoztlán, parten después hacia la plaza cívica. Este festejo también se imbrica con festividades católicas de la llamada *Nuestra Señora de Natividad de María*.³⁴³ Esta festividad se realiza en el mes de septiembre.

d) Bellezas naturales.

Dentro de sus tres principales bellezas naturales se encuentran el parque nacional el Tepozteco, parte del Corredor Biológico Chichinautzin y el Texcal.

³⁴⁰ *Ídem.*

³⁴¹ *Ibidem*, pág. 87-88.

³⁴² *Ídem.*

³⁴³ *Ibidem*. 88-89.

El parque comprende el volcán Chichinautzin, la sierra de Tepoztlán (donde se ubica la pirámide del Tepozteco), el valle donde se asienta el pueblo de Tepoztlán. La vegetación dominante son los bosques de clima templado y frío (oyamel, pino-encino) y la selva baja caducifolia en sus partes bajas. Por su parte el parque estatal el Texcatl se ubica en los municipios de Tepoztlán y Jiutepec, ahí se capta, escurre y se almacena el agua que recarga el acuífero de Cuernavaca, tiene una cubierta vegetal de selva baja caducifolia, así como varios ecotonos donde se mezclan individuos de ecosistemas de selva, bosque de encinos y matorral rosetófilo.³⁴⁴

e) Actividades económicas.

Las actividades agropecuarias son de gran importancia en la economía de la localidad, cerca del 60% de la población se dedica a la agricultura convirtiéndose en la principal actividad económica del municipio, sin embargo los productos cosechados en su mayoría es frijol, jitomate, maíz, tomate y calabaza, habiendo poca diversificación de productos y utilizando métodos tradicionales así como la cosecha en tierras productivas de temporal. En cuanto a la ganadería su práctica es muy reducida, se cuenta con aproximadamente con 5,500 cabezas de ganado bovino, 340 de ganado porcino, 100 de ganado ovino, 150 de caprino y 400 aves. Existe un mercado municipal, adicionalmente se establece un tianguis semanal en el exterior del propio mercado.³⁴⁵

En cuanto a su comercio, de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015, se hacía referencia que en el municipio Tepoztlán, se contaba con 2,527 establecimientos comerciales que van desde farmacias, tortillerías, carnicerías, servicios varios, venta de artesanía, predominando este último giro y el de tiendas de abarrotes.³⁴⁶

4.1.3. Tepoztlán, Estado de México.

Tepoztlán se encuentra ubicado en el Estado de México y pertenece a la zona metropolitana, siendo un municipio urbano. En los últimos años ha tenido un crecimiento poblacional importante y también ha tenido un desarrollo en cuanto a su infraestructura, equipamiento para el turismo y servicios. Posee un importante acervo histórico y una imagen colonial que aún conserva entre su arquitectura, así como una fuerte presencia de elementos culturales, características que lo han convertido en un lugar turístico importante cerca de la ciudad de México.

Este municipio entró al programa Pueblos Mágicos en el año 2002 y hasta la fecha ha conservado su nombramiento sin haberlo perdido en alguna ocasión. Fue el primer municipio del estado de México que entró al programa.

³⁴⁴ *Ibidem.* pág. 94.

³⁴⁵ Plan Municipal de Desarrollo 2013-2018, del Municipio de Tepoztlán Morelos. H. Ayuntamiento de Tepoztlán, Morelos. Disponible en www.morelos.gob.mx

³⁴⁶ *Idem.*

i. Nombre.

El nombre del municipio de Tepetzotlán es de origen náhuatl, está compuesto por los vocablos Tepetzotli o Teputzotli, “joroba” y Tlan, “entre”, lo que significa "Entre jorobados".³⁴⁷ Precisamente, en el glifo del municipio se puede apreciar un personaje sentado sobre una cima.

ii. Historia.

En su historia más antigua, Tepetzotlán perteneció al reino de los tecpanecas, dónde la población llegó a conocer un relativo resplandor. Sin embargo, un poco antes de la conquista, pasó a formar parte del imperio azteca cuando éste tomó Azcapotzalco en 1428 y decayendo en su importancia, de tal suerte, que cuando los jesuitas llegaron a Tepetzotlán, la población era solamente una aldea cuyos habitantes se dedicaban principalmente al cultivo de milpas.³⁴⁸

En su historia, los jesuitas llegaron a ser parte fundamental de la construcción de su identidad, la cual puede observarse incluso hasta nuestros días. La llegada del primer núcleo de jesuitas a Tepetzotlán se remonta a 1580, cuyo principal objeto de esta fundación debemos recordar, fue el estudio de las lenguas y costumbres de la población indígena para preparar a los misioneros que se encargarían de evangelizar a la población originaria que habitaba en ese lugar y que, ya había sido evangelizada en un primer momento por los franciscanos, los cuales no fundaron ningún convento ahí. Los jesuitas una vez establecidos en Tepetzotlán contribuyeron al florecimiento de las artes hasta que fueron expulsados en 1767 por órdenes de la Corona.³⁴⁹ Los rasgos de la presencia virreinal siguen conservándose hasta la fecha y es una de las principales características.

iii. Ubicación geográfica.

El municipio de Tepetzotlán, se localiza en la parte norte del Estado de México, y al noreste de la ciudad de Toluca, en las coordenadas 19°43'50" de latitud norte y 99°13'24" de longitud oeste del meridiano de Greenwich. Limita por el norte con los municipios de Huehuetoca y Coyotepec, al sur con los municipios de Cuautitlán Izcalli y Nicolás Romero; al oriente con Coyotepec, Teoloyucan y Cuautitlán Izcalli; al oeste con Villa del Carbón.³⁵⁰ Ocupa una superficie de 188 km², lo que constituye el 0.84% de la superficie total del estado, cuenta con 40 localidades y es clasificado como un municipio mixto.³⁵¹ Su distancia a la capital del estado es de 115 km y de la ciudad de México a 46.20 km.

³⁴⁷ <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15095a.html>

³⁴⁸ De Gante, Pablo. *Tepetzotlán. Su historia y sus tesoros artísticos*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1958, p. 24-25.

³⁴⁹ *Ídem*.

³⁵⁰ <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15095a.html>

³⁵¹ <http://www.snim.rami.gob.mx/>

MAPA 3³⁵²



Por lo que respecta a su orografía, de acuerdo al INAFED, el municipio presenta distintos registros de altura, que van desde 2,250 hasta los 2,900 sobre el nivel del mar, que alcanza la montaña más alta, el sistema orográfico es variable, cuenta con vasto valle dedicado principalmente a la agricultura la que se ve amenazada últimamente por la urbanización. Mientras que los recursos hidrológicos más importantes es la presa de la Concepción con capacidad de 12,500,000 metros cúbicos, de la cual se derivan los ríos Hondo de Tepetzotlán y el canal Zanja Real, también cuenta con una cadena de manantiales del Gavillero, el río de Lanzarote y más cincuenta bordos, (pequeñas presas) que sirven de abrevaderos y para la cría de peces.

El clima en el municipio es templado subhúmedo con lluvias principalmente en el verano y heladas en el invierno. La temperatura media es de 16°C, la máxima extrema de 30°C y la mínima extrema es de 3.3°C.³⁵³

La sierra de Tepetzotlán, comprende una superficie de 13,175 hectáreas, entre los municipios de Tepetzotlán y Huehuetoca, fue declarada Parque Estatal y zona de

³⁵² <http://www.datatur.sectur.gob.mx/Pueblos%20Magicos/PMM%C3%A9xico.aspx>

³⁵³ <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15095a.html>

preservación ecológica, mediante el decreto de la legislatura local. Sin embargo, la mayor parte de esta superficie ha sido desincorporada del parque, ya que fue adquirida por la Secretaría de la Defensa Nacional. Existen áreas boscosas pobladas de encinos, madroños, arbustos, chaparros, zacates y hierbas de temporada; en las lomas abundan huizaches, palo dulce, membrillo y perilla; cactáceas y agaves.

En las márgenes del río hay gran variedad de árboles como fresno, aile, sauce, tejocote y capulín. También existe la reserva natural Xochitlan con 70 hectáreas. La fauna es variada: coyote, conejo, liebre, zorrillo, tlacuache, tacomiztle, hurón, ardilla, tuza, metoro, armadillo. Las aves: Aguila, zopilote, gavilán, correcominos, codorniz, zenzontle, colibrí, lechuza y una gran variedad de aves migratorias. Reptiles: víbora de cascabel, cincuate, hocico de puerco, lagartijas, escorpión, etcétera. Acuáticos: carpa, rana, sapo, ajolote. Insectos: hormigas, abejas, arañas, mariposas, entre otros.³⁵⁴

iv. Población.

De acuerdo con datos del INEGI Tepetzotlán ha registrado el siguiente crecimiento; para el año 2000 contaba con un total de 62 280 habitantes; para el año 2005 subió a 67 724; en el año 2010 la población ascendió a un total de 88 559 y finalmente el 2015 se registró una población total de 94 198 habitantes.³⁵⁵ Como puede observarse, del año 2000 al 2015 tuvo un incremento exponencial alto, de más de 30 mil habitantes.

v. Atractivos turísticos.

El municipio cuenta con importantes atractivos históricos y naturales tales como; templos, cascos de haciendas, puentes, acueductos, portales, ríos y manantiales. Pero sin duda el mayor atractivo es el centro histórico donde se encuentra el antiguo colegio jesuita, convertido ahora en museo, los templos de San Mateo Xóloc y Santiago Cuahutlalpan, joyas arquitectónicas del siglo XVI, así como los Arcos del Sitio y el ahuehuete centenario de Lanzarote.³⁵⁶

a) Arquitectura.

Convento de San Francisco Javier. Del estilo churrigueresco en México, debido a sus adornos abundantes y admirables, es quizá el mayor atractivo de Tepetzotlán. Los franciscanos comenzaron una labor evangelizadora en la antigua comunidad otomí de Tepetzotlán y para ello, en 1670, se comenzó la construcción de este edificio. Y aunque los trabajos concluyeron en la primera parte del siglo XVIII, en 1760, aun fue modernizada su torre, fachada y algunos retablos de su interior. Este colegio franciscano estuvo activo

³⁵⁴ *Ídem.*

³⁵⁵ <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=33725&s=est>

³⁵⁶ <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15095a.html>

hasta la expulsión de los jesuitas, acaecida en 1767. Tras un periodo de administración secular, volvió a poder de los jesuitas hasta 1914, cuando estos últimos, finalmente lo abandonaron.³⁵⁷

Museo Nacional del Virreinato. Es considerado el segundo recinto histórico-museístico más relevante de México, luego del Museo Nacional de Antropología. Cuenta con una vasta colección de objetos relacionados con el periodo colonial. Destacan en su interior una serie de pinturas sobre de la vida de San Ignacio de Loyola. También se pueden contemplar trabajos piezas en arte plumario, metal, cerámica, marfil, muebles armas y los diversos jardines que se localizan en este recinto cultural.³⁵⁸

b) Arqueología.

No cuenta con alguna zona arqueológica reconocida por el INAH en alguna de sus localidades.

c) Festividades y ceremonias.

Las fiestas patronales del municipio son el mayor atractivo para los turistas. Las principales son la fiesta del Apóstol San Pedro el 29 de junio; la Preciosa Sangre de Cristo (Señor del Nicho) en la primera semana de septiembre en el centro de Tepotzotlán; el Apóstol Santiago en Cuahutlapan el 25 de julio; Nuestra Señora de los Ángeles en Cañadas de Cisneros el 2 de agosto; el Apóstol San Mateo en la localidad de San Mateo Xóloc el 21 de septiembre; el Arcángel Miguel en San Miguel Cañadas el 29 de septiembre; Nuestra Señora de la Purísima Concepción y Nuestra Señora Santa María de Guadalupe el 8 y 12 de diciembre respectivamente en todo el municipio.³⁵⁹

También ofrece a lo largo del año una gran variedad de actividades culturales, muchas se realizan por la tarde y noche, destacan los conciertos de música clásica y contemporánea, coros, teatro y las pastorelas en diciembre, algunos espectáculos se realizan en el Museo Nacional del Virreinato y otros en la Plaza de la Cruz.³⁶⁰

vi. Actividades económicas.

Las actividades económicas más relevantes del municipio de Tepotzotlán son el sector secundario y terciario, destacando de éste último, los subsectores de servicios y turismo siendo las actividades que emplean un mayor número de población dedicadas a ellas. Al pertenecer a la zona metropolitana, este municipio es dependiente con respecto al resto

³⁵⁷ http://www.pueblosmexico.com.mx/pueblo_mexico_ficha.php?id_rubrique=252

³⁵⁸ *Ídem.*

³⁵⁹ *Ídem.*

³⁶⁰ SECTUR. “*Diagnóstico sobre Competitividad y Sustentabilidad de los Pueblos Mágicos del Estado de México: El Oro, Malinalco, Metepec, Tepotzotlán Valle de Bravo.*” Gobierno del Estado de México/Universidad Anáhuac. 2013, pág. 190. Disponible en <http://www.sectur.gob.mx/pueblos-magicos/tepotzotlan-mexico/>

metropolitano. No obstante, se observa también una incipiente industrialización en la cabecera municipal, específicamente en el fraccionamiento industrial "El Trébol". El 8.3% de la superficie total del municipio es urbano, el 43.1% corresponde a las partes altas con bosques y el 36.8% de la superficie del municipio corresponde a las actividades agrícolas y pecuarias.³⁶¹

Por lo que respecta a la agricultura el maíz es el principal cultivo que se siembra en el municipio de Tepetzotlán, tanto en la zona ejidal como en la pequeña propiedad. Sin embargo, gran parte de la actividad agrícola se desarrolla bajo el esquema del autoconsumo y únicamente se comercializa el excedente, no se cuenta con infraestructura para riego, utilizando métodos tradicionales. A su vez, la actividad ganadera se encuentra limitada debido a los altos costos de producción, El principal producto que se obtiene del ganado bovino es la leche y sus derivados (la crema, queso, mantequilla, etc.), en pequeñas cantidades debido a que en su mayoría el ganado existente no es de registro. El destino de esta producción es el autoconsumo y únicamente el excedente se comercializa en el nivel local.³⁶²

En el sector comercial, existe un mercado artesanal y uno municipal, un tianguis dominical. Existe a su vez una gran cantidad de giros en el sector lo cual vuelve a este municipio muy diversificado, por su parte el turismo representa una actividad muy importante, sobre todo en el centro del municipio que posee una gran gama de atractivos.

4.2. Indicadores sociales y económicos.

En el presente apartado se hace una comparación de indicadores entre las tres localidades seleccionadas que pueden contribuir a conocer en un primer momento la eficiencia del programa, medida en relación a su desempeño, para ello utilizaremos datos relativos a la calidad de vida para conocer su índice antes y posterior a su incorporación al programa.

En un segundo momento, se hará referencia a indicadores que pueden dar pauta para medir la contribución de esta política pública en el desarrollo local, para lo cual se seleccionaron datos referentes a las unidades económicas relacionadas con el sector turístico y su distribución por localidad en los tres municipios, los principales atractivos por localidad y su impacto en la economía, esto con el fin de conocer si existe un crecimiento económico en los municipios y si se puede hablar de un desarrollo local integral, de un crecimiento económico redituable y sostenido

Finalmente se aborda la parte del presupuesto asignado para cada una de las localidades y el número de atractivos culturales por localidad.

³⁶¹ Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tepetzotlán, Estado de México. Disponible en http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Tepetzotlan/tepetzotlan%20mayo%202003.pdf Pág. 49-50.

³⁶² *Ibidem*, pág. 50-53.

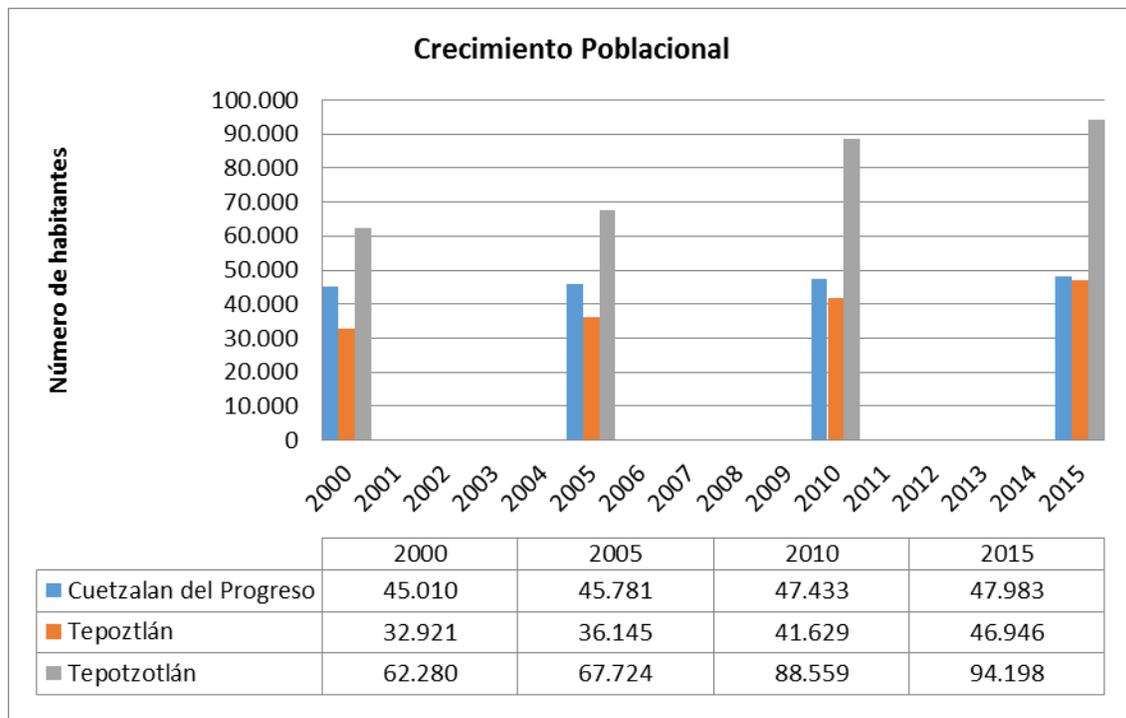
4.2.1. Indicadores sociales.

La población total, o número de habitantes, es el total de los individuos que habitan en un determinado lugar y en un momento dado. Las estimaciones realizadas cada periodo fijo, permiten conocer el crecimiento demográfico y la distribución de la población a nivel territorial; ubicar la concentración o dispersión social, así como analizar el comportamiento y las tendencias que coadyuvan a la realización de proyecciones con el objetivo de facilitar la planeación, diseñar políticas para regular su crecimiento, así como facilitar a otros sectores el diseño de estrategias tomando en consideración esas tendencias.

En cuanto al presente estudio, conocer el crecimiento de la población en el periodo de 2000 a 2015 en las localidades seleccionadas, permite ubicar las tendencias demográficas para cada una de ellas, así como decir poder indicar cual ha tenido un crecimiento lineal, exponencial o un decrecimiento, de ser el caso.

En la siguiente gráfica se tiene la medición cada cinco años, abarcando desde 2000 a 2015 para cada uno de los tres municipios. Como se puede apreciar, Tepotztlán es el municipio con mayor número de habitantes; seguido por Tepoztlán, y finalmente, Cuetzalan del Progreso. Aunque en el año 2000 los tres municipios tenían una población menor a los 65 mil habitantes, la diferencia entre la población de Tepotztlán, con un total de 62,280 y Cuetzalan con 45,010, era de 38%. Para el año 2015, esta diferencia incremento cerca de un 50%.

Gráfica IV



Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.

Tepozotlán fue el municipio que tuvo un mayor crecimiento demográfico en ese periodo de tiempo, cuya cifra casi se duplicó entre el año 2000 y 2015 como se puede observar en la tabla de abajo, seguido de Tepoztlán, que si bien no rebasó el cincuenta por ciento, se acercó casi a ese porcentaje, pues su crecimiento poblacional en el mismo periodo fue de 43%. Por lo que respecta a Cuetzalan del Progreso, su crecimiento fue de apenas 6.6%.

Cuadro V

Municipio	Población total 2000	Población total 2015	Crecimiento poblacional (%)
Cuetzalan del Progreso	45,010	47,983	6.6
Tepoztlán	32,921	46,946	42.6
Tepozotlán	62,280	94,198	51.2

*Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL.

Sin embargo, este dato por sí solo no permite identificar las causas de esa tendencia, ya que pueden existir diversos factores que hayan contribuido a que Tepozotlán tuviera un crecimiento exponencial, tales como su cercanía a la zona metropolitana, incremento en la cobertura de los servicios públicos y creación de infraestructura, la migración hacia el municipio, incremento en la calidad de vida, etc.

Una primera medida que permitirá conocer mejor los factores de este incremento, y en todo caso, determinar si éste se debe a un incremento de la calidad de vida o a un dinamismo de su economía derivada de la actividad turística, es analizar la distribución de la población dentro del municipio en relación con su estructura económica.

De acuerdo a la clasificación de municipios según el tamaño de sus localidades³⁶³, construido por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) con base en estudios del PNUD e INEGI, los municipios seleccionados tuvieron la siguiente clasificación en el periodo comprendido de 2000 a 2010:

³⁶³ La clasificación comprende los siguientes rangos:

Metropolitano: más del 50% de la población reside en localidades de más de un millón de habitantes.

Urbano Grande: más del 50% de la población reside en localidades entre 100 mil y menos de un millón de habitantes.

Urbano Medio: más del 50% de la población vive en localidades entre 15 mil y menos de 100 mil habitantes.

Semiurbano: más del 50% de la población radica en localidades entre 2500 y menos de 15 mil habitantes.

Rural: más del 50% de la población vive en localidades con menos de 2500 habitantes.

Mixto: La población se distribuye en las categorías anteriores sin que sus localidades concentren un porcentaje de población mayor o igual al 50%.

Cuadro VI

Clasificación de Municipio según tamaño de las localidades			
Municipio	Año		
	2000	2005	2010
Cuetzalan del Progreso	Rural	Rural	Rural
Tepoztlán	Semiurbano	Mixto	Semiurbano
Tepetzotlán	Urbano Medio	Urbano Medio	Mixto

Fuente: Elaboración propia co información de INAFED.

De los tres municipios de 2000 a 2010, Cuetzalan del Progreso es el único que ha mantenido su estructura poblacional lo largo de ese periodo, clasificándolo el INAFED como un municipio rural, pues la mayor parte de la población, vive en localidades de menos de 2 500 habitantes. Mientras que Tepoztlán y Tepetzotlán, han variado, pues en ciertos periodos la concentración de su población se ha dado en localidades que comprenden de 2 500 a 100 mil habitantes y en otros periodos, la población se distribuye a lo largo del territorio sin que se concentre en áreas urbanas o rurales.

i) Indicadores de Rezago Social.

Para el desarrollo de la presente investigación, es necesario incorporar otros indicadores que permitan medir el bienestar y calidad de vida en estos tres Pueblos Mágicos. El índice de rezago social (IRS) elaborado por CONEVAL, es un instrumento que puede coadyuvar a esa tarea, toda vez, que permite clasificar las entidades federativas y municipios de mayor a menor grado de **rezago social** en un momento del tiempo, utilizando en un solo agregado variables de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos en la vivienda, de calidad y espacios en la misma, y de activos en el hogar.³⁶⁴

Es decir, este índice proporciona el resumen de cuatro carencias sociales: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos en la vivienda y la calidad y espacios en la vivienda.³⁶⁵ Por lo cual es de suma importancia para el presente trabajo. Bajo estas aclaraciones, a continuación, se presentan los principales resultados del año 2000 a 2015 para los fines de la presente investigación.

³⁶⁴ http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.asp

³⁶⁵ Es importante aclarar, que no se trata de una medición de pobreza como tal, ya que no incorpora los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación. Sin embargo, contribuye a la generación de información para la toma de decisiones en materia de política social, especialmente para analizar la desigualdad de coberturas sociales que subsisten en el territorio nacional. Ídem.

Educación:

Variable por Municipio	2000	2005	2010	2015
Población de 15 años o más analfabeta				
Tepotzotlán	6	5	4	2
Tepoztlán	6,41	5,68	5,07	4,65
Cuetzalan del Progreso	27,57	22,97	19,92	17,40
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela				
Tepotzotlán	4	4	4	3
Tepoztlán	5,41	4,24	4,31	4,61
Cuetzalan del Progreso	11,60	7,21	6,85	4,13
Población de 15 años y más con educación básica incompleta				
Tepotzotlán	43	36	34	26
Tepoztlán	41,14	36,32	33,76	32,27
Cuetzalan del Progreso	79,55	69,98	64,83	58,30

Como puede observarse, de los tres Municipios Tepotzotlán presenta mejores índices de educación, la población analfabeta de 15 años en adelante ha tenido una disminución de más del 56% entre el año 2000, antes de pertenecer al programa, a 2015, a 13 años de su implementación.

Cuetzalan del Progreso por su parte, si bien ha bajado considerablemente sus índices, aun el porcentaje es alto. Llama la atención, por ejemplo, que ha logrado disminuir el número de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela en el periodo de 2000 a 2015 cerca de un 65%. Sin embargo, la tasa de población de quince años con educación básica aún es un porcentaje muy amplio.

Salud:

Variable por Municipio	2000	2005	2010	2015
Población sin derechohabencia a servicios de salud				
Tepotzotlan	43	51	44	23
Tepoztlán	66,43	67,44	43,47	19,48
Cuetzalan del Progreso	92,89	61,68	31,80	12,33

En cuanto al rubro de salud, Tepotzotlán de nuevo es de los tres municipios el que presenta mejores índices, disminuyendo la población que no contaba con los servicios a la mitad en el periodo comprendido de 2000 a 2015. El logro más notable lo representa Cuetzalan del Progreso pues de tuvo una disminución de la población en esa situación del 87%, por su parte, Tepoztlán también mejoro sus servicios de apertura, para disminuir un 70% en el mismo periodo.

Servicios básicos:

Variable por Municipio	2000	2005	2010	2015
Viviendas con piso de tierra				
Tepoztlán	4	3	3	2
Tepoztlán	10,47	8,06	7,28	4,67
Cuetzalan del Progreso	54,59	34,85	25,29	11,88
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública				
Tepoztlán	13	12	14	9
Tepoztlán	36,21	37,19	42,58	27,30
Cuetzalan del Progreso	41,89	30,02	24,45	12,48
Viviendas que no disponen de drenaje				
Tepoztlán	13	6	3	2
Tepoztlán	26,30	11,25	12,97	6,33
Cuetzalan del Progreso	61,98	41,17	26,80	18,68
Viviendas que no disponen de energía eléctrica				
Tepoztlán	1	4	1	0
Tepoztlán	1,80	5,92	1,46	1,19
Cuetzalan del Progreso	23,88	18,05	14,01	6,95
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario				
Tepoztlán	13	8	4	2
Tepoztlán	14,58	10,77	4,87	2,52
Cuetzalan del Progreso	39,05	26,76	17,67	8,87

En cuanto a los servicios básicos de vivienda y su calidad, en general, los tres municipios tuvieron un grado de mejoramiento en la dotación de los servicios pues disminuyeron sus entre el periodo de 2000 a 2015, antes de pertenecer al programa y a cerca de trece años de su implementación, esto contribuye evidentemente a aumentar la calidad de vida de las personas en esos municipios; Tepoztlán es el que presenta mejores índices en los diferentes servicios públicos: energía, agua potable y drenaje. Se debe recordar que este municipio es calificado como urbano.

Mientras que los otros dos municipios también tuvieron un mejoramiento en cuanto a la dotación de servicios básicos entre su comunidad, en algunos rubros llama la atención que ese porcentaje llegue a representar cerca del 70%, tal es el caso del suministro de energía eléctrica en Cuetzalan del Progreso, que paso de un 28,88 a un 6,95.

La suma de estas variables proporciona el grado de rezago social, de acuerdo con el mismo CONEVAL, su variación para los tres municipios de 2000 a 2015 es el siguiente:

Grado de Rezago social				
Municipio	2000	2005	2010	2015
Tepetzotlán	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Tepoztlán	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Bajo
Cuetzalan del Progreso	Alto	Alto	Alto	Alto

Como puede observarse, Tepoztlán mantuvo en todo ese periodo su grado de rezago social en un grado de muy bajo, mientras que Cuetzalan del Progreso pese a que en todos los rubros de los diferentes ámbitos (educación, salud y servicios básicos) tuvo una disminución importante -pues en algunos aspectos llegó a representar una disminución del cerca del 70% como se analizó y que indica una mayor cobertura en la dotación- el número sigue siendo alto a comparación de un municipio como Tepetzotlán.

Por su parte, Tepoztlán fue de los tres municipios que tuvo un comportamiento contrario pues paso de ser un municipio en 2000 con un grado de rezago social muy bajo a bajo, lo cual indica que en general, aunque disminuyeron sus indicadores en los diversos rubros no pudo mantener su grado de rezago social a muy bajo, quizá esto se deba a un aumento de la población.

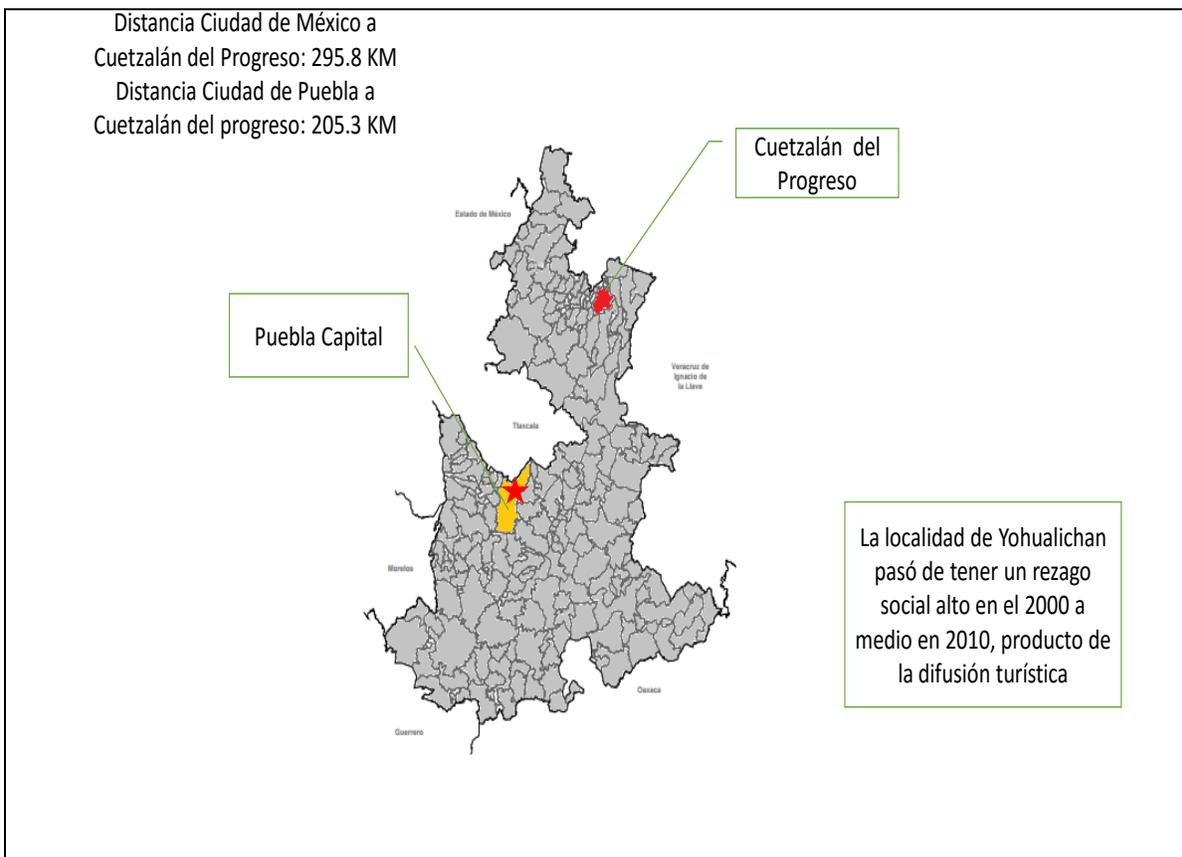
4.2.2. Desarrollo económico.

Como se pudo observar, en cuanto a la calidad de vida, los tres municipios tuvieron un mejoramiento antes de su pertenencia al programa y a más de diez años de su implementación, sin embargo, este mejoramiento no necesariamente puede estar asociado con los beneficios del turismo y de las acciones emprendidas por los gobiernos para impulsar el turismo cultural.

Para conocer el impacto que ha tenido el programa en el desarrollo local, es necesario utilizar otro tipo de indicadores donde se ponga énfasis en el elementos más cualitativos y no tanto en comparar los resultados con base en las metas del programa como en los casos anteriores, esto dará pauta para conocer los efectos que se han producido en estos tres Pueblos Mágicos en contribuir a la reactivación económica de estos destinos turísticos como consecuencia de la implementación de dicha política.

Por lo anterior, se realiza un análisis sobre la distribución territorial de los atractivos culturales para conocer si existe un desarrollo similar e integral dentro de los municipios, o por el contrario, si este se concentra en determinadas zonas. Empezando por el municipio de Cuetzalan del Progreso, en el siguiente mapa se puede apreciar la localización del pueblo dentro de la entidad federativa; la distancia con la capital del estado es lejana, además de que se encuentra entre la sierra, es necesario que mantenga una buena conectividad e invertir en sus vías de acceso.

MAPA IV

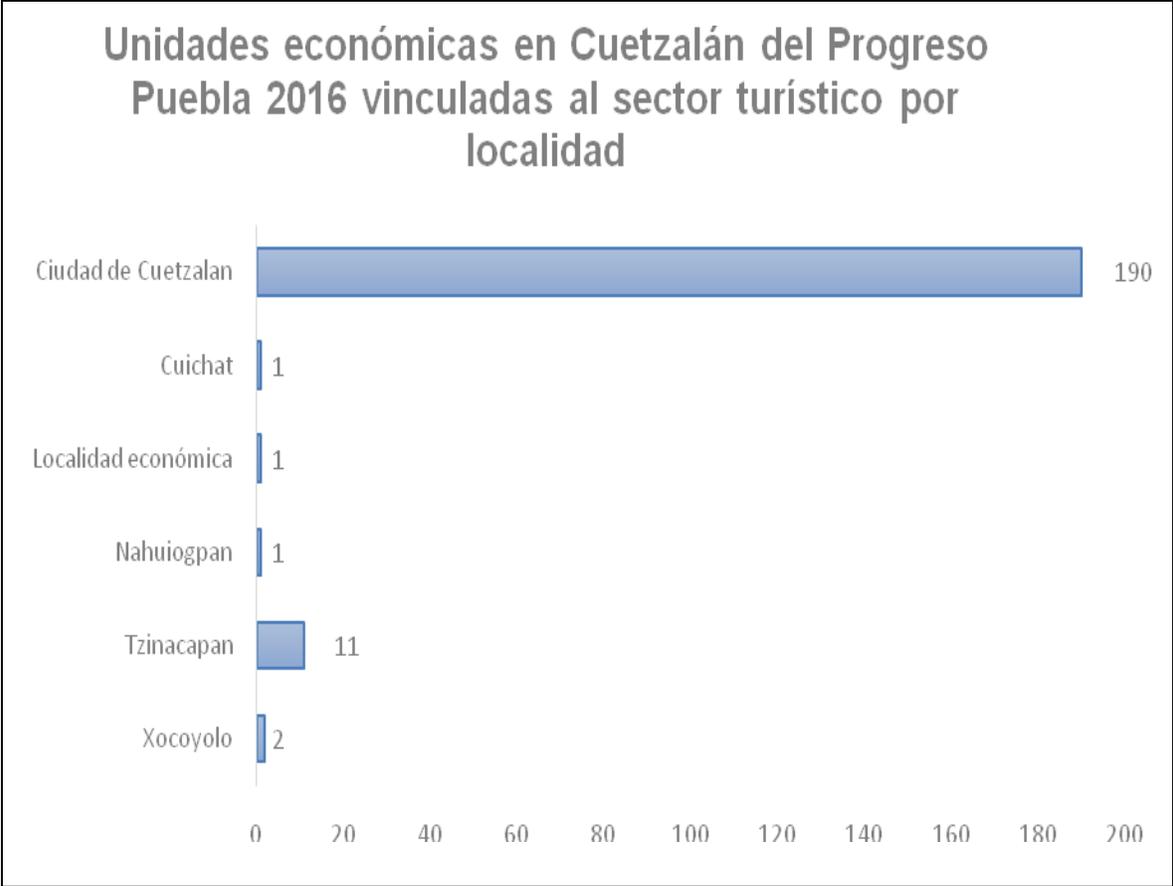


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI

Si se analiza por distribución territorial los atractivos turísticos de los pueblos seleccionados y su impacto en la calidad de vida de la población, en el caso de Cuetzalan este municipio solo cuenta con una zona arqueológica ubicado en Yohualichan. El turismo ha favorecido el grado de desarrollo humano en esa localidad, ya que paso a tener de un rezago social “alto” en el año 2000 a “medio” en el año de 2010.

Sin embargo, es necesario aplicar acciones que contribuyan a distribuir las actividades del sector turismo en las diferentes localidades, puesto que estas aún se encuentran concentradas en la ciudad, donde se ubican casi la totalidad de las unidades económicas que se dedican a este sector, como puede observarse en la tabla siguiente, tan solo en la ciudad de Cuetzalan en el año 2016 tiene 190 unidades económicas vinculadas al sector turismo, siguiéndole Tzinacapan con 11 unidades, y el resto con dos y una.

GRÁFICA VI

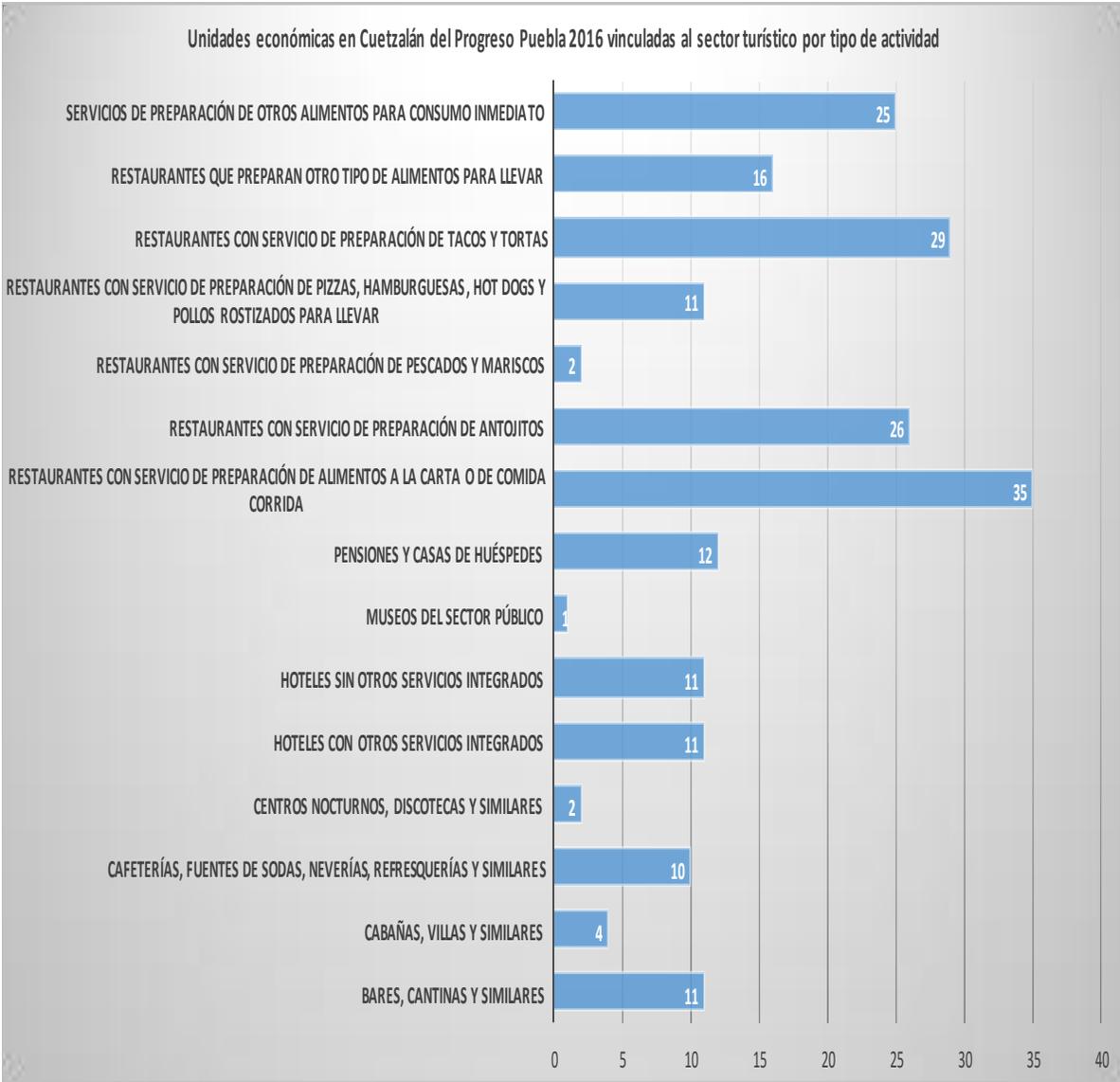


Fuente: Elaboración propia con información de la SECTUR (Datatur).

Puede observarse que la distribución de unidades económicas en el año 2016 relacionadas con el sector turismo en este municipio no es dispersa, se concentra en una sola localidad, por lo cual es necesario emprender otro tipo de políticas que contribuyan a que los flujos de turistas exploren otras opciones y no se concentre la derrama económica en este único lugar. Se destaca que este municipio cuenta con una gran cantidad de población indígena, pero la mayoría se ubica en localidades fuera de la ciudad.

Ahora bien, teniendo presente que en la ciudad de Cuetzalan se desarrolla casi por completo la oferta turística, contando relativamente con un porcentaje alto de unidades económicas dedicadas al sector, un segundo comparativo es analizar el tipo de actividades para conocer el impacto en el desarrollo local, si se desglosan las actividades de estas unidades económicas se tiene la siguiente gráfica,

GRÁFICA VI

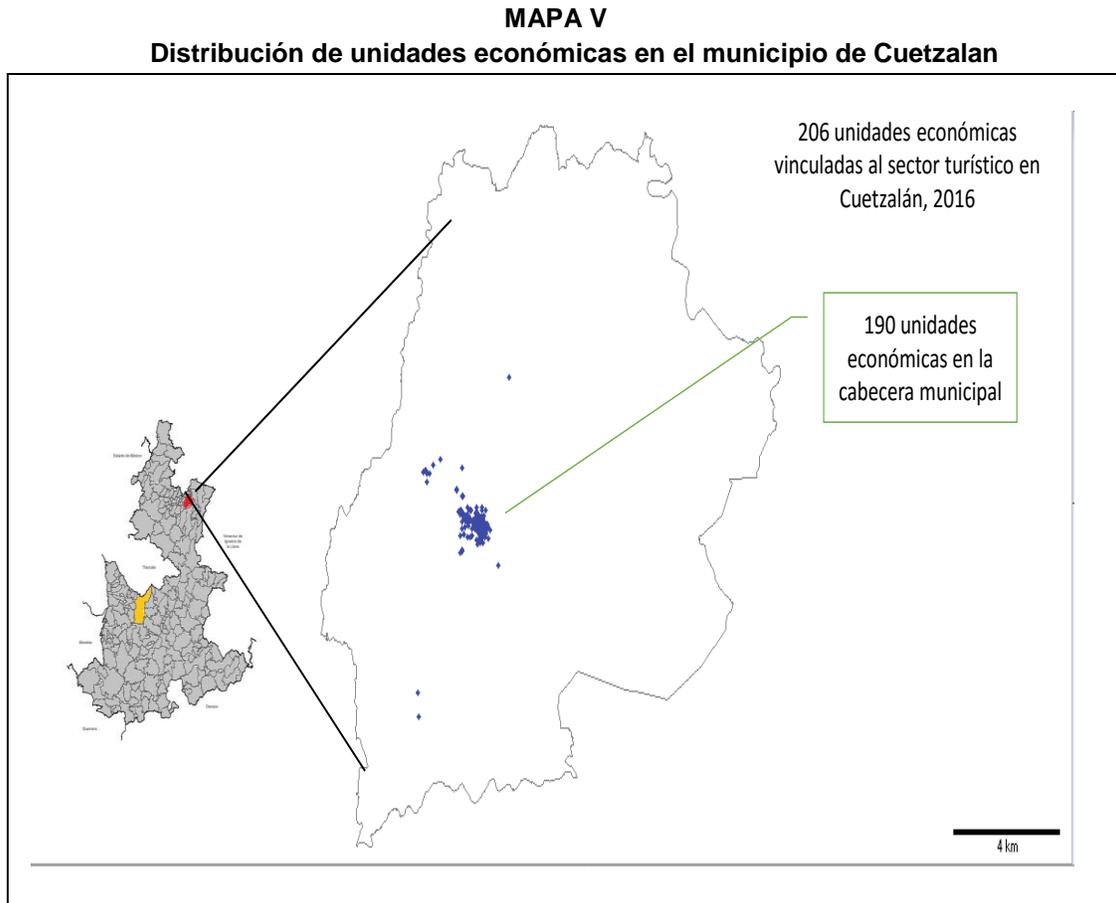


Fuente: Elaboración propia con información de la SECTUR (Datatur).

El subsector de alimentos es el más alto de las unidades económicas que se desarrollan en la localidad, sin embargo, su oferta es muy limitada pues son alimentos contemplados más como “antojitos”, lo cual demuestra una industria muy incipiente y por ende, una economía más para consumo básico. Destaca que siendo la principal localidad donde el

turismo se desarrolla, cuenta con apenas 22 hoteles, 12 pensiones y casas de huéspedes y 4 cabañas o villas.

Ahora bien, si se ubica la dispersión de la actividad económica a lo largo del municipio de Cuetzalan se puede apreciar la siguiente imagen:



Fuente: Elaboración propia con información de la SECTUR (Dadatur)

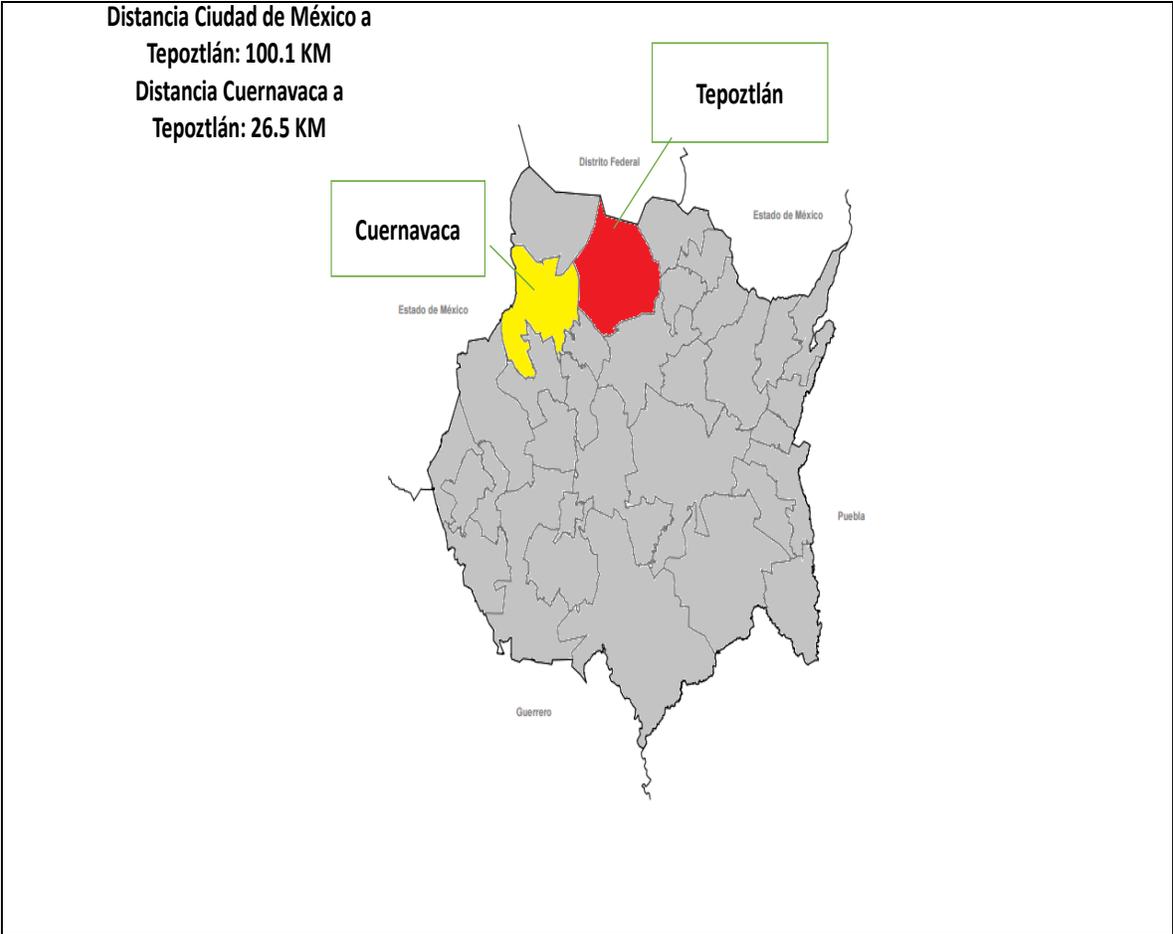
De los datos anteriores se desprenden las siguientes conjeturas:

1. En Cuetzalan del Progreso la actividad turística se centra en la cabecera del municipio, las localidades no han logrado ser integradas a actividades relacionadas con el sector turismo.
2. Aún cuándo la ciudad de Cuetzalan tiene una cantidad considerable de unidades económicas relacionadas con el sector turismo, su productividad y calidad es baja.
3. No existe un desarrollo integral ni una diversificación de su oferta turística.

Si se realiza el mismo ejercicio para los dos casos restantes, Tepoztlán y Tepozotlán se tienen los siguientes datos. Empezando por Tepoztlán perteneciente al estado de

Morelos, al observar su localización territorial se aprecia que tiene una ventaja por su cercanía con la capital del estado, Cuernavaca, pues existe apenas una distancia de 26 km. Además, también se encuentra relativamente cerca de la Ciudad de México cuya distancia es de 100 km, esto le da una mejor posición estratégica para atraer mayor flujo de visitantes de ambos centros, que la que tiene Cuetzalan del Progreso, pues cuenta con mayor conectividad hacia ambos los destinos.

MAPA VI

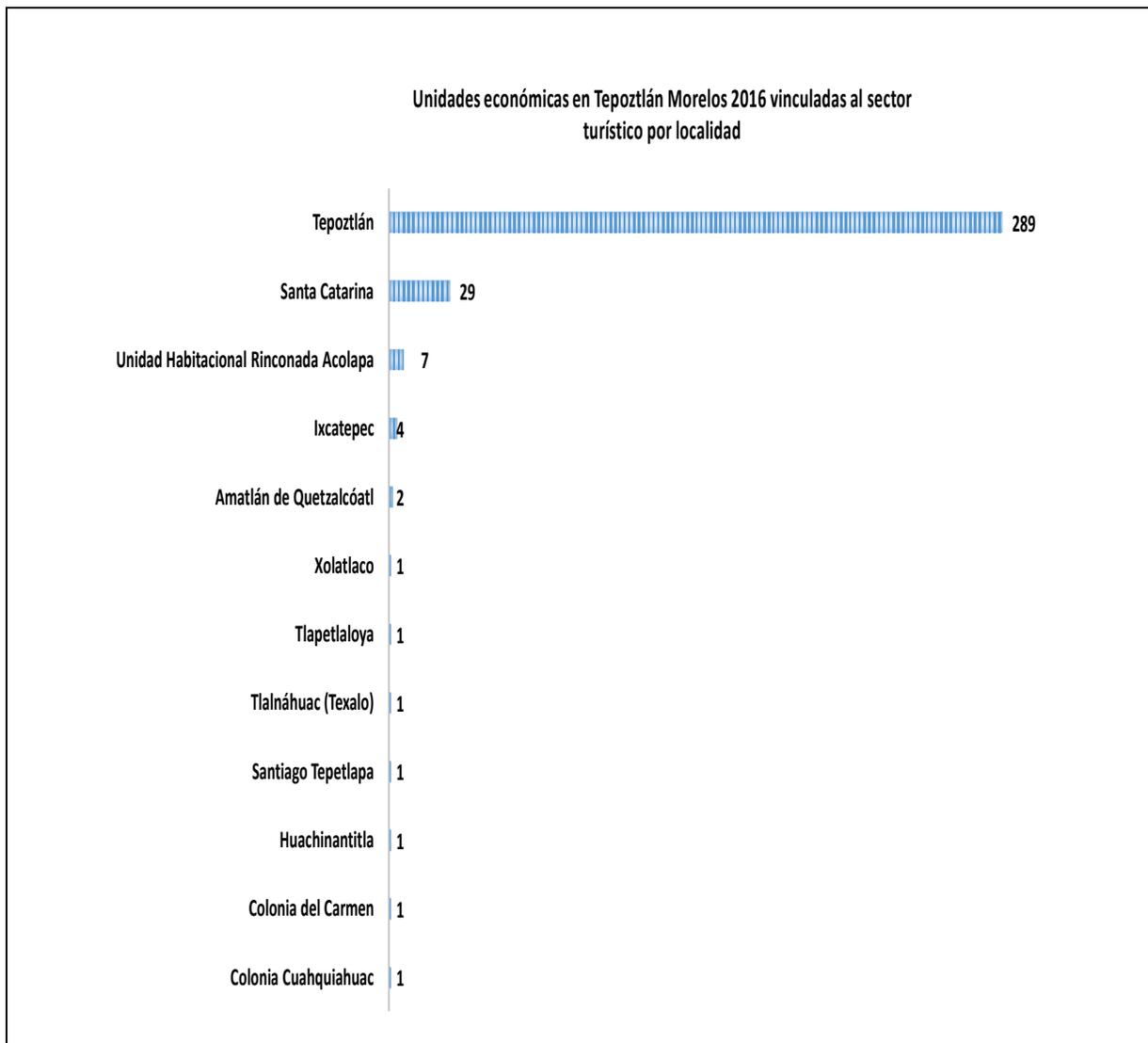


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI

Este pueblo Mágico se encuentra bien posicionado geográficamente, pues se conecta con dos grandes centros poblacionales importantes, Cuernavaca y la Ciudad de México, esto representa una ventaja a diferencia de Cuetzalan, ya que su ubicación favorece los flujos turísticos desde esos dos destinos.

Por lo que respecta a las unidades económicas vinculadas al sector turismo, con las que cuentan las diferentes localidades del municipio de Tepoztlán para el año 2016, se puede apreciar su composición en la siguiente gráfica:

GRÁFICA VII

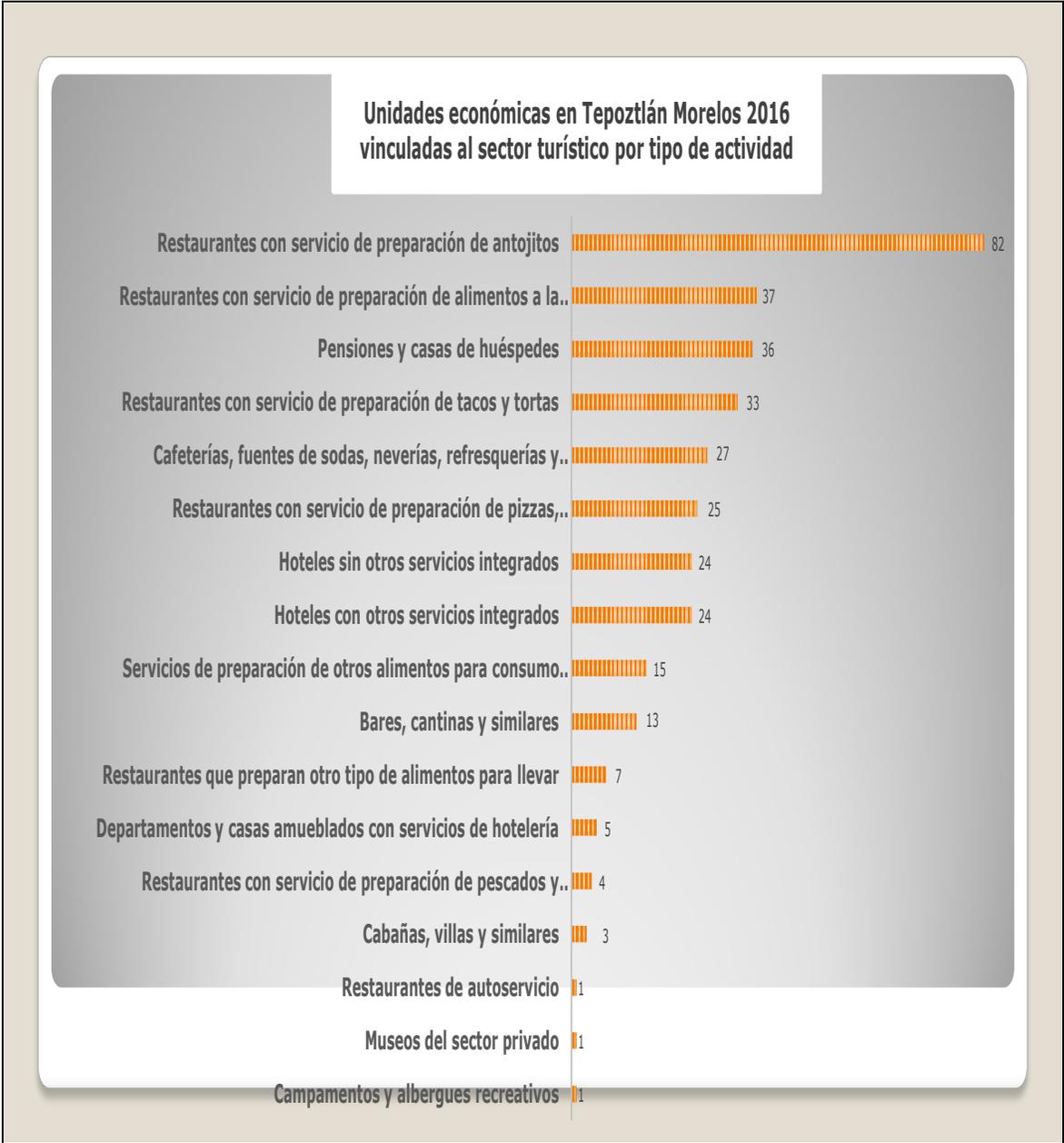


Fuente: Elaboración propia con información de la SECTUR (Datatur).

Este municipio tiene un número relativamente mayor de localidades que cuentan con unidades económicas dedicadas al turismo, dispersándose en 12; sin embargo 7 de ellas apenas y presentan una unidad, por lo cual su impacto es más bien nulo. El mayor número de unidades económicas del sector turismo se encuentra en la ciudad de Tepoztlán con un total de 289, de ahí el segundo lugar que es la localidad de Santa Catarina cuenta con 29 unidades; se puede observar la poca actividad económica referida al sector turismo que se realiza en el resto de las localidades del municipio, contando varias de ellas con apenas una unidad económica en ese ramo.

Si se analiza el caso específico de la cabecera municipal de Tepoztlán de las unidades económicas arrojadas con la base de datos de Datatur, tenemos la siguiente distribución por tipo de actividad.

GRÁFICA VIII



Fuente: Elaboración propia información de la SECTUR (Datatur).

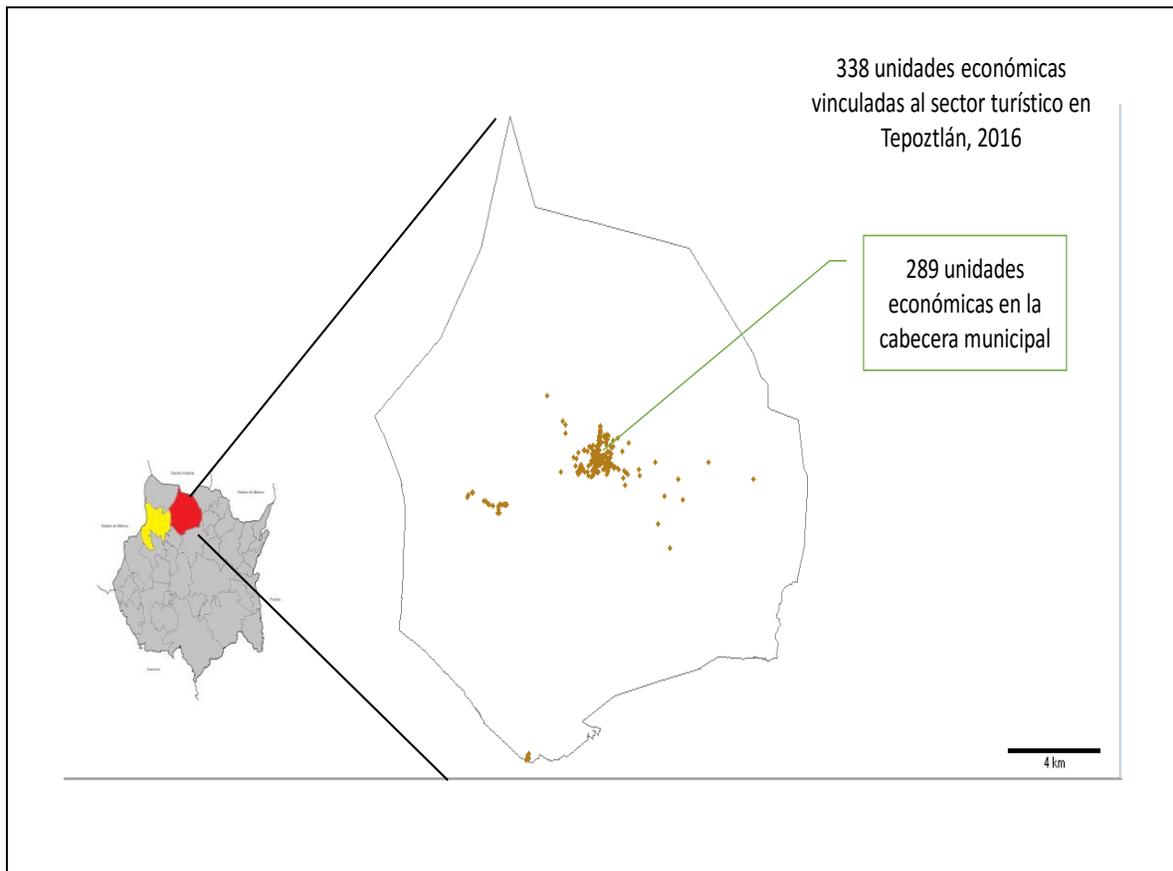
En este municipio existe una mayor diferenciación del giro al que se dedican estas unidades económicas, aunque existe una cantidad considerable de establecimientos que se dedican a la preparación y venta de alimentos, también hay más oferta turística, pues

se pueden encontrar restaurantes, cafeterías, campamentos y albergues recreativos bares y cantinas, entre otros, también la infraestructura dedicada hacia esta actividad es importante, contando con 36 pensiones o casas de huéspedes, 48 hoteles y 3 cabañas o villas.

Finalmente, traspasando los datos anteriores en relación con su ubicación territorial dentro del municipio, se puede apreciar a siguiente distribución:

MAPA VII

Distribución de unidades económicas en el municipio de Tepoztlán



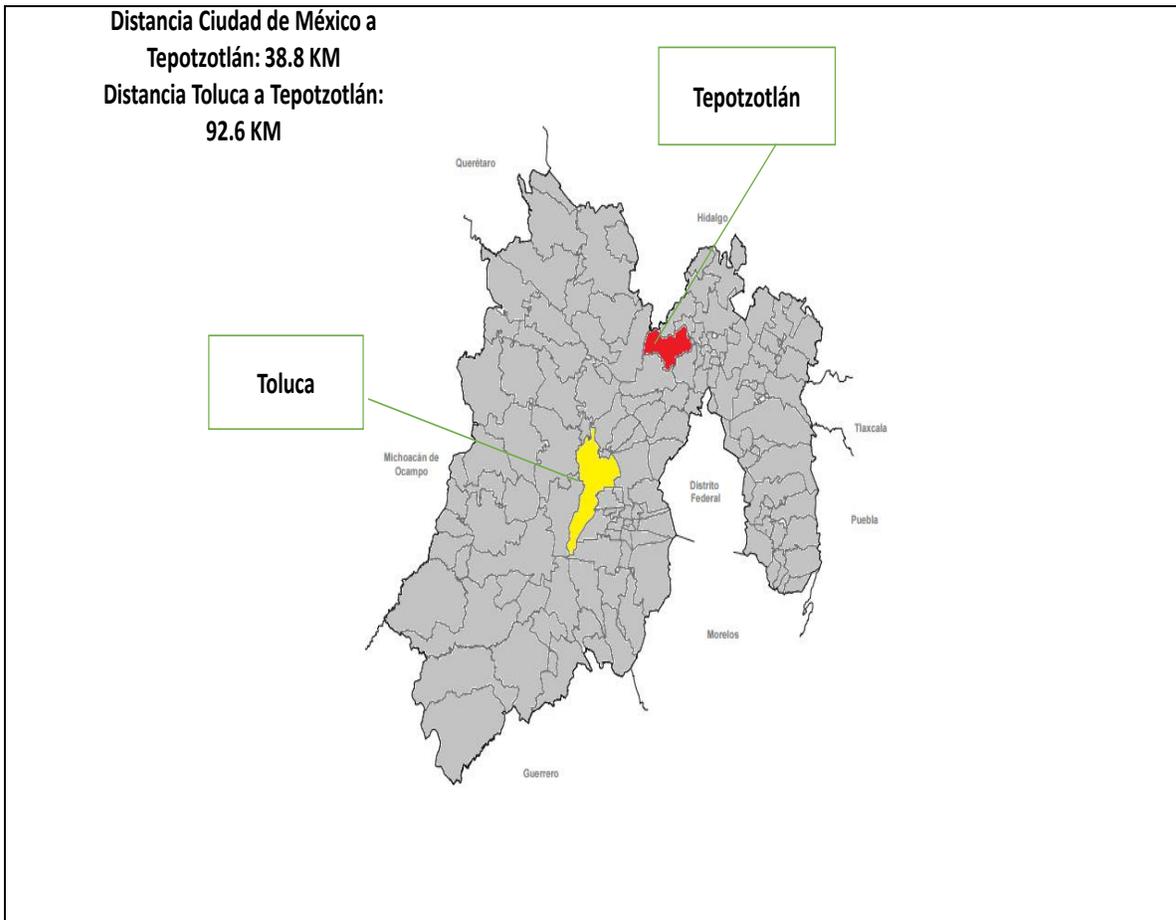
Fuente: Elaboración propia con información de la SECTUR (Datatur)

De las 338 unidades económicas vinculadas al turismo en el año de 2016, existen 289 en la cabecera del municipio. Existe una mayor diversidad en los giros relacionados con el sector turístico, lo cual le proporciona una mayor ventaja en su oferta hacia los turistas, que en el caso de Cuetzalan del Progreso. Aun así, no se puede hablar de un desarrollo local puesto que sus giros no proporcionan ingresos redituables.

Finalmente, por lo que respecta a Tepoztlán se tienen los siguientes datos. El municipio pertenece a la zona metropolitana del valle de México, es considerado como semiurbano.

En las últimas dos décadas la población de este municipio creció exponencialmente, esto como consecuencia debido a la fuerte migración que hay de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, al igual que por la ubicación geográfica y por la cercanía de los servicios. Precisamente, aunque no esté cerca de Toluca, la capital del Estado, ha tenido un desarrollo importante.

MAPA VIII



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI

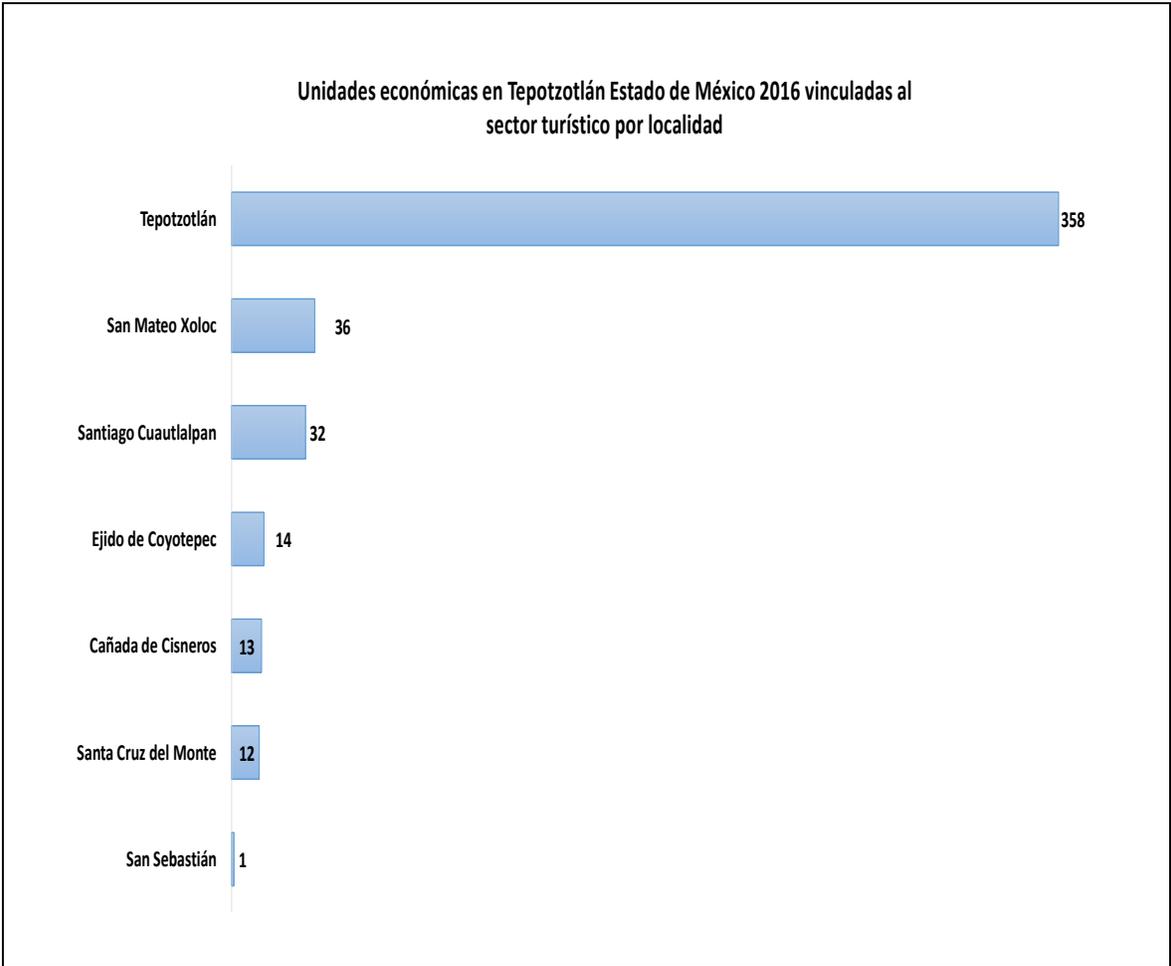
Por otro lado, en lo relativo a su conectividad y sistema carretero la Autopista México-Querétaro juega un papel importante para mantener flujos constantes de movimiento poblacional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y del Valle de México, efectuándose distintos flujos económicos y sociales. Esta carretera es de gran importancia para Tepotzotlán, ya que por ella se trasladan diariamente los habitantes entre esta entidad y la ciudad de México en ambos sentidos.

Por lo que respecta a las unidades económicas relacionadas con el sector turismo, tiene un crecimiento importante en comparación con los dos destinos anteriores, pues tan solo la cabecera municipal cuenta con 358 unidades, a su vez, otras dos localidades cuentan con más de 30 establecimientos relacionados.

Cabe destacar que Tepotzotlán no tiene una zona arqueológica, sin embargo, los atractivos con los que cuenta son variados y se encuentra más dispersos en las diferentes localidades del municipio teniendo atractivos históricos y naturales, esto lo constituyen sus templos, cascos de haciendas, puentes, acueductos, portales, ríos y manantiales, lo cual es un factor importante para que otras localidades también mantengan unidades económicas relacionadas con el sector, a diferencia de los municipios anteriores.

En la siguiente tabla se aprecia la conformación de los diferentes giros relacionados con el turismo.

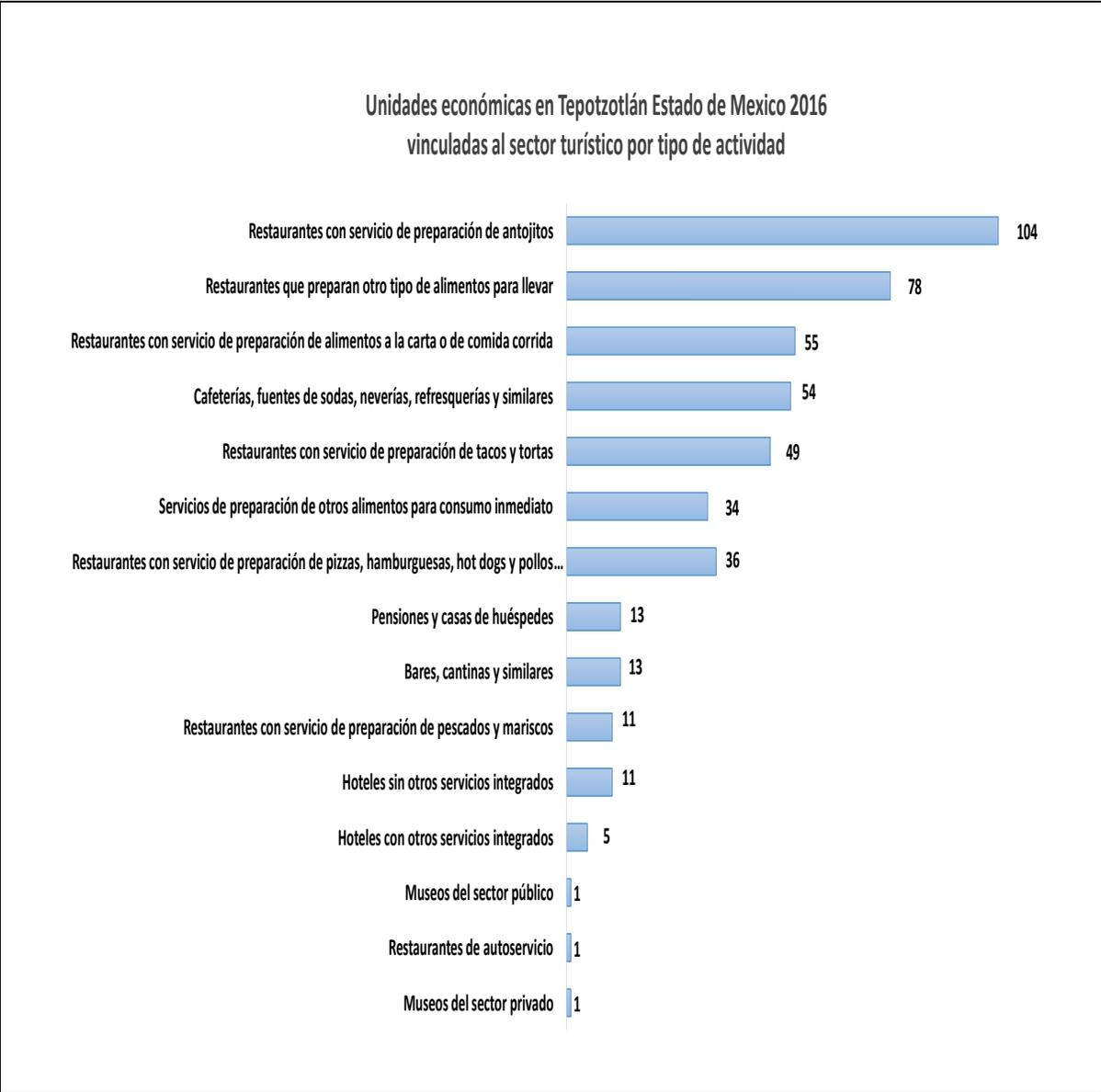
GRÁFICA IX



Fuente: Elaboración propia con información de la SECTUR (Datatur).

Existe un importante número de unidades económicas dentro del giro de alimentos, sin embargo, muchos de ellos son relativos a los “antojitos” los cuales ascienden a más de cien unidades, de comida corrida con 55, de alimentos para llevar. Llama la atención que pese a su gran crecimiento en los últimos años, solo cuente con 16 hoteles y 15 pensiones o casas de huéspedes, lo cual vuelve fundamental incentivar la inversión en infraestructura turista de calidad, al igual que en los otros dos destinos.

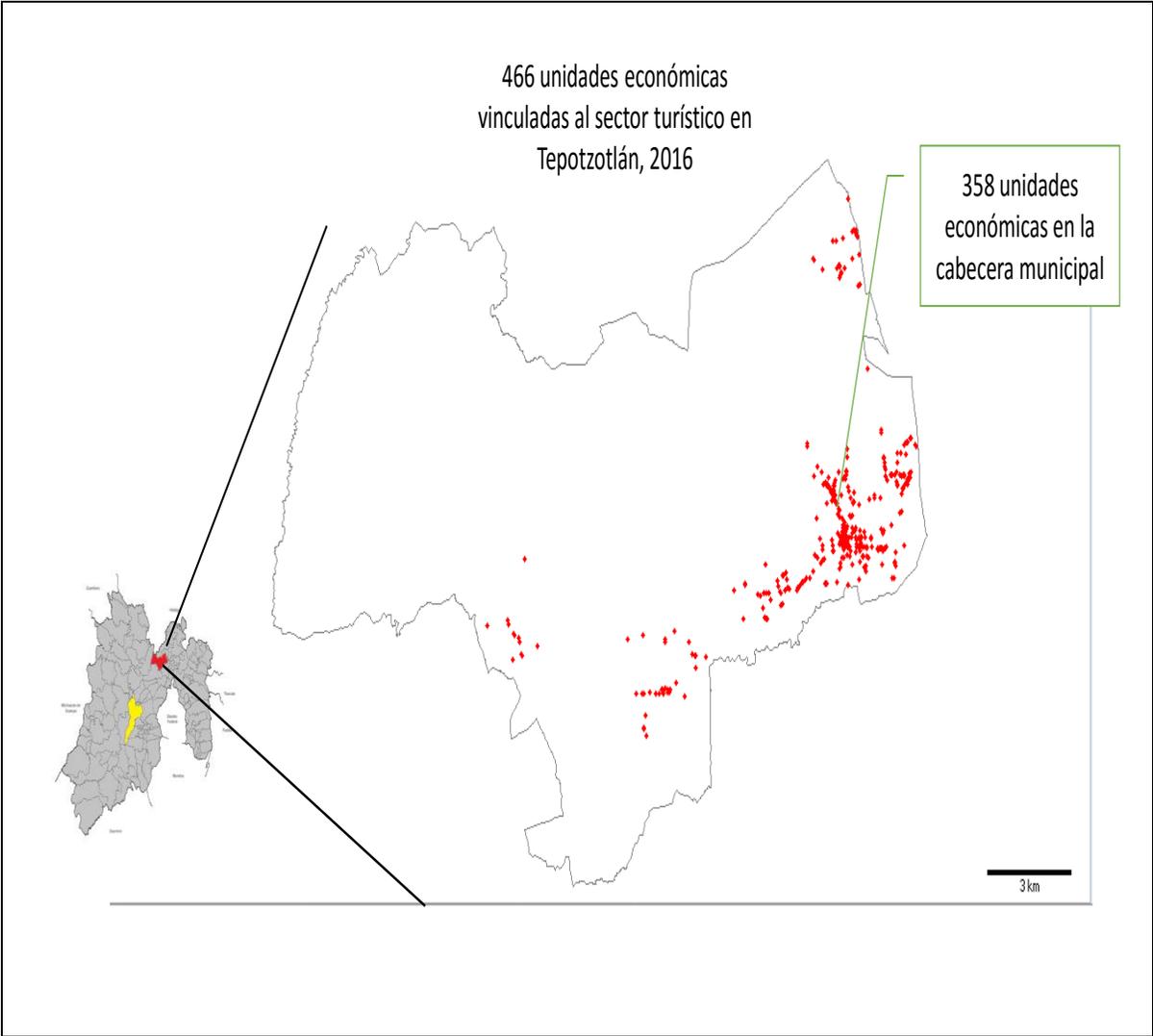
GRÁFICA X



Fuente: Elaboración propia con información de la SECTUR (Datatur).

Ahora bien, si traspasamos estas unidades económicas a su distribución territorial, se observa que en este Pueblo Mágico se encuentran más dispersas, integrando a un mayor número de localidades del municipio en la actividad económica relacionada con el turismo, sin embargo, aun así el mayor número está ubicado en el centro de Tepotzotlán, pues de las 466 unidades económicas vinculadas con el sector turismo en el año 2016, 358 se ubican en el centro.

MAPA IX



Fuente: Elaboración propia con información de la SECTUR (Datatur).

Es evidente que en estos tres destinos turísticos el Programa Pueblos Mágicos no ha tenido un impacto fuerte para impulsar un desarrollo local en esas localidades después de trece años de implementación; no ha logrado incentivar una actividad económica redituable y con miras a largo plazo. Por lo cual es necesario replantear el diseño de esta política pública para incorporar nuevos elementos.

i. Presupuesto.

El presupuesto público es uno de los principales rubros para poder comparar el grado de eficiencia de un programa, ya que muestra las prioridades y los objetivos del gobierno a través de montos asignados a sus ingresos y erogaciones, de tal suerte que se puede observar como distribuye estos recursos y revela de cierta forma sus prioridades y preferencias.

El presupuesto de egresos influye en gran medida a la actividad económica y el desarrollo, pues a partir de este gasto se puede incentivar diversas industrias de un determinado lugar, pero también incide en los recursos humanos, materiales e institucionales.

Por lo que respecta al sector turismo, en nuestro país este se asigna mediante el Ramo 21 del presupuesto de egresos de la federación. Para el ejercicio fiscal 2016 se operará con 14 programas presupuestales, que están orientados básicamente a la infraestructura turística y en menor medida, a la promoción de destinos turísticos.

El Programa Pueblos Mágicos destina gran parte del presupuesto en la infraestructura, servicios e imagen de las localidades, sin embargo, existen otros rubros a los cuales también se hace referencia.³⁶⁶

Durante el transcurso del período que abarca de los años 2001 a 2016 los montos asignados se muestran en la siguiente tabla. Cabe mencionar que para el presente año aún no existe información al respecto, toda vez que el programa ha pasado a formar parte de un programa presupuestal, con una partida específica, pero es necesario que se firmen los convenios de colaboración entre la federación vía SECTUR y los estados respectivos.

³⁶⁶ Las líneas de acción estratégicas contempladas en el programa son las siguientes: a) infraestructura, servicios e imagen urbana; b) equipamiento turístico; c) creación mejoramiento y rehabilitación de sitios de interés turístico; d) creación desarrollo e innovación de productos turísticos; e) excelencia y calidad en servicios; f) profesionalización capacitación y cultura turística; g) modernización de las pequeñas y medianas empresas; h) fomento e inversión; i) Agenda 21; j) mercadotecnia integral; k) certificación ambiental turística. En SECTUR. *Programas Pueblos...Op. Cit.* págs. 11-13.

TABLA VI

Presupuesto asignado a localidad por año en millones de pesos			
Año/Localidad	Cuetzalan del Progreso (Puebla)	Tepoztlán (Morelos)	Tepotzotlán (Estado de México)
2001	N/A	N/A	N/A
2002	2,500,000	3,000,000	1,250,000
2003	2,500,000	3,000,000	1,375,000
2004	1,500,000	2,900,000	1,500,000
2005	0	22,565,000	1,100,000
2006	1,071,055	1,000,000	1,350,000
2007	0	2,419,500	3,000,000
2008	2,880,000	2,000,000	3,000,000
2009	2,000,000	N/A	3,000,000
2010	3,000,000	0	3,000,000
2011	0	20,000,000	13,000,000
2012	0	0	3,000,000
2013	100,000	5,600,000	5,100,000
2014	0	8,000,000	3,500,000
2015	0	12,624,450	5,000,000
2016	-	-	-
Total	15,551,055	83,108,950	48,175,000

Fuente: Elaboración propia con información de Alvarado Rosas *Et. Al* para el periodo 2001-2012 y DOF periodo 2013-2016.

Como puede observarse, el presupuesto asignado a las tres localidades no es homogéneo ni constante, pero esta particularidad se presenta con todos los Pueblos Mágicos en general y en los diferentes años.

Esta situación es una de las principales deficiencias del programa: pues en las reglas de operación tampoco existen criterios específicos de cómo asignar los recursos y el monto que deben de recibir las localidades. Por lo general, una vez que la localidad ha sido designada, pasa un cierto periodo para recibir recursos por primera vez, por lo regular se trata de un lapso de un año posterior a la designación, y la mayoría de los recursos están destinados a invertir en la infraestructura del lugar y mejorar la imagen urbana, mediante acciones como el cableado subterráneo, cambio y remodelación de fachas y señalización.

Hasta a antes de 2013, con las reglas de operación pasadas, no existía información pública disponible sobre la cantidad de recursos asignados, ni de las acciones y proyectos realizados, así como de los criterios de asignación presupuestal. Esta situación se

modificó a partir del año 2013, pues desde fecha, y toda vez que el Programa forma parte de la estructura programática cuenta con una partida específica, además la información sobre el monto asignado y los nombres de proyectos que se realizarán se encuentra determinado en los acuerdos y convenios suscritos entre el gobierno estatal y el federal mediante la SECTUR. Sin embargo, aún representa un área de oportunidad para poder integrar y ordenar la información sobre los recursos asignados, montos, destino, proyectos y criterios de designación.

En efecto, esta situación puede observarse en la tabla, donde no existe una consistencia en la designación del presupuesto. Por ejemplo, resalta el hecho de que durante el periodo estudiado, el municipio de Cuetzalan del Progreso ha sido de las tres localidades la que menos apoyo presupuestal a recibido por parte de la federación, pese a ser una localidad con fuerte atractivos turísticos.

Una de las condiciones para poder integrarse al programa como anteriormente se mencionó radica en que el gobierno estatal y municipal también deben comprometerse a asignar la misma cantidad de recursos que el gobierno federal aporta, sin embargo, Cuetzalan del Progreso no ha logrado reactivar su economía, la cual se basa en la actividad primaria y en menor medida la secundaria y terciaria por lo cual no cuenta con ingresos propios para aportar en fortalecer el sector turístico. Se sugieren acciones del gobierno federal en conjunto con el estatal y municipal en acciones concretas de promoción y publicidad del turismo en la localidad que potencialice sus atractivos.

Por su parte, Tepoztlán pese a que en dos ocasiones no se le asignó recursos, y en un año salió del programa (2009), es de las tres localidades la que mayores recursos presupuestales ha recibido por parte de la federación. Llama la atención que en tres años, el monto total recibido supera los 10 millones de pesos en tres ocasiones (2005, 2011 y 2015) y en dos ocasiones ese encuentra entre los 5 y 8 millones (2013 y 2014), lo cual indica una mayor constancia y que el municipio también ha logrado aportar la misma cantidad de recursos.

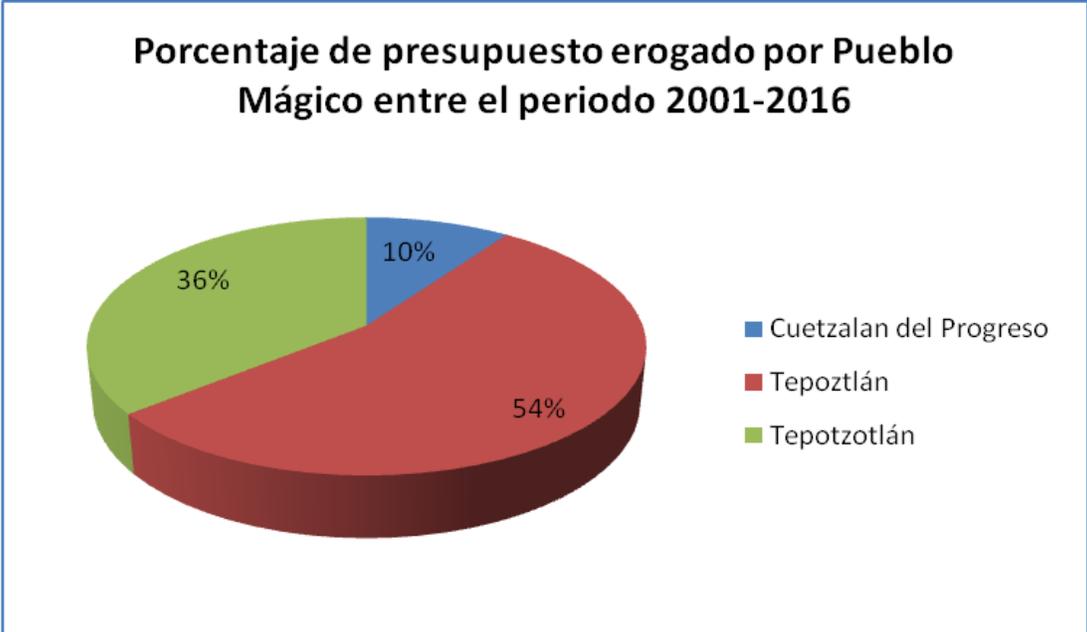
Sin embargo, se debe tener presente que Tepoztlán antes de ser Pueblo Mágico, ya tenía una estructura turística más diversificada y sólida que Cuetzalan del Progreso, e incluso existen estudios empíricos donde se menciona que los visitantes que frecuentan Tepoztlán no está determinado por su marca de Pueblo Mágico. Además, es importante considerar que el municipio cuenta con una economía más activa que en el caso de Cuetzalan, aunque el sector terciario sigue siendo más para el consumo local.

De las tres localidades, Tepoztlán es el único Pueblo Mágico que mantuvo una constancia en su presupuesto asignado por el gobierno federal, pese a que el monto total en el período referido es inferior al total de Tepoztlán. Esto constituye una ventaja, en tanto que el municipio cuenta con mayor certidumbre para las acciones y proyectos destinados a estructurar y consolidar el turismo. Aunque han sido montos muy bajos, pues el mayor monto recibido fue en 2011 por una cantidad de 13 millones, la constancia

indica que el turismo es una parte importante en la que el municipio está apostando a consolidar. Además, el municipio ha tenido un crecimiento poblacional importante, por lo cual, los sectores comercio y servicios han tenido también un crecimiento en los últimos años.

Ahora bien, si se hace una comparación de la suma total de recursos asignados a cada municipio durante ese período, se puede ver que el municipio con mayor asignación fue Tepoztlán con **\$83,108,950** pesos, que representa el 54% del total del presupuesto asignado a los tres Pueblos Mágicos; le sigue Tepozotlán con un monto de **\$48,175,000** representado el 36%, finalmente, Cuetzalan recibió una cantidad total de **\$15,551,055**, siendo apenas el 10%. En la siguiente grafica puede compararse esta diferencia.

GRÁFICA IV



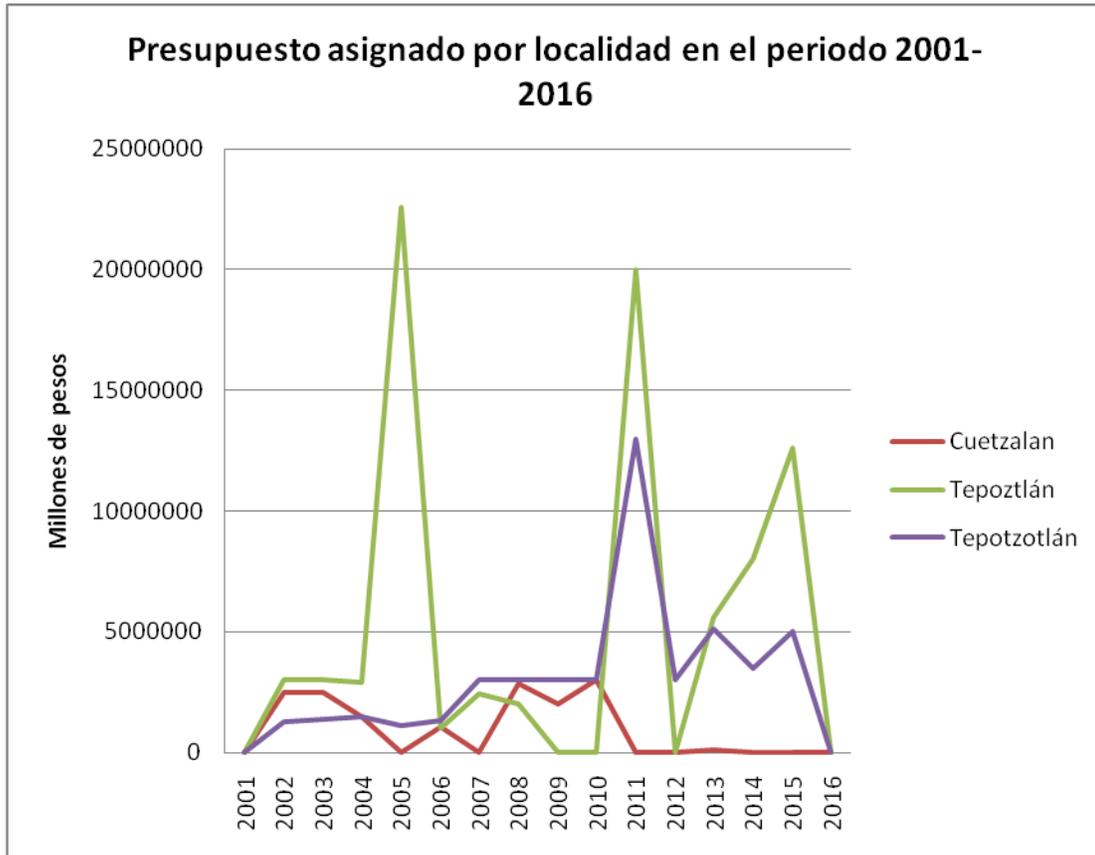
Fuente: Elaboración propia con datos de DOF y Rosas Alvarado *Et. Al.* Y DOF.

Trasciende el hecho de que el año 2005 Tepoztlán haya recibido más de 22 millones de recursos, y posteriormente en el año 2012, veinte millones. Mientras que para Cuetzalan el monto más elevado fue de 3 millones en el año 2010 e incluso por cuatro años no haya recibido un monto, esto limita las acciones y le resta continuidad a la política pública.

Es evidente que Tepoztlán pese a que durante un año dejó de pertenecer al programa, se le ha otorgado más recursos que a los otros dos destinos, a su vez Cuetzalan que ha estado incorporado todo el periodo apenas recibió el 10%. No se conoce cuáles sean los criterios para determinar el monto asignado a cada uno de los pueblos, ni el procedimiento para la otorgar los apoyos, toda vez que durante este período los recursos eran asignados mediante convenios de colaboración, precisamente, esto también dificulta

que existiera una información precisa, clara y disponible, pues hasta la fecha no existe un registro íntegro que compile en un solo portal esta información, teniendo que recurrir para su consulta a fuentes difíciles de rastrear, es importante por tanto, también capacitar a los gobiernos municipales para poner a disposición la información del presupuesto ejercido.

GRAFICA XI



Fuente: Elaboración propia con datos de Alvarado Rosas Et. Al y DOF.

Esta situación cambio a partir de 2014 donde se modificó a “Programa para el Desarrollo Turístico Sustentable”, y para el 2015 se denominó “Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios”. Para el ejercicio fiscal 2016, se fusionan dos programas presupuestarios en uno nuevo denominado Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (PRODERMAGICO).

Representa un avance, toda vez que al convertirse en un programa presupuestario está obligado a cumplir con una evaluación de diseño mediante los criterios y metodología proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) mediante el cual se miden siete rubros.³⁶⁷ Además se especifican los

³⁶⁷ Los puntos son: 1. Justificación de la creación y del diseño del programa; 2. Contribución a las metas y estrategias nacionales; 3. Población potencial, objetivo y mecanismos de elegibilidad; 4. Padrón de beneficiarios y mecanismos de

proyectos y acciones que se implementaran en los convenios de coordinación respectivos, derivados de las reglas de operación de los programas.

Derivado de lo anterior, se reconoce que un área de oportunidad del Programa es establecer criterios para la designación del presupuesto de manera eficiente y coherente, pues las localidades pueden verse vulnerables por la falta de recursos para darles continuidad a sus acciones.

En evidente, que la reasignación del presupuesto no podría depender sólo de considerar las variables del tamaño territorial, o el número de población en cada uno de los municipios, pero si se podría lograr una mejor redistribución valorando el desempeño turístico de los lugares, evaluando cuál es la derrama económica que deja en cada uno municipios y el grado de satisfacción de los turistas, el potencial con el que cuenta cada Pueblo Mágico para trabajar en redes de colaboración locales mediante el impulso a organizaciones locatarias y su capacitación. Además, se hace necesario estimular las relaciones intergubernamentales.

CONCLUSIONES

El turismo se ha consolidado en las últimas décadas como una actividad clave para el crecimiento económico de los países a nivel mundial, en tanto que contribuye a reactivar la economía a través de la generación de empleo, la creación de infraestructura, servicios e industrias relacionadas al mismo, representando una importante fuente de ingresos para muchos países que han hecho del turismo, uno de sus principales ejes de crecimiento económico.

Sin embargo, también se manifestó que por sí solo el turismo no contribuye necesariamente a un desarrollo integral, pues en muchos de los casos, se ha evidenciado que los ingresos generados se concentran en determinados sectores (comerciantes y empresarios). Además, la falta de planeación de este sector contribuye que los impactos negativos derivados de esta actividad sean más fuertes y visibles.

Frente a este escenario, se planteó que el turismo cultural representa una opción para hacer del turismo una actividad con mayor sentido social, que coadyuve al bienestar de la población y al mejoramiento de su calidad de vida. Esta vertiente de turismo se enfoca a estructurar una oferta turística diversificada basada en atributos culturales, por lo cual puede incentivar un desarrollo de aquellas regiones del país que poseen una riqueza en sus tradiciones, cultura e historia, sin embargo, para ello, también es indispensable que ese desarrollo sea integral, equitativo y sustentable, haciendo uso racional de los diferentes recursos y bienes de las comunidades, así como de su patrimonio cultural.

Se destacó el papel de la administración pública para generar las condiciones adecuadas que permitan hacer eficaz cualquier acción de gobierno en materia de turismo cultural, resaltando la necesidad de trabajar toda política pública como una acción coordinada entre los diferentes niveles; federal, estatal y municipal, así como lo fundamental de la participación ciudadana para el éxito de las mismas, todo ello bajo clima de gobernanza que deriven en mayor legitimidad y confianza hacia las instituciones.

Como se hizo referencia en el desarrollo del primer capítulo, las políticas públicas son cursos de acción de los gobiernos para abordar determinados problemas y el Estado mexicano tiene facultades expresas para regular el sector turístico, por lo tanto, mediante la adopción de las políticas públicas se despliegan dispositivos para el desarrollo del turismo cultural.

Pero además de ello, las políticas públicas constituyen mecanismos efectivos para contribuir a consolidar una democracia participativa, en tanto que se rigen por la horizontalidad, el consenso, la apertura, la participación de los ciudadanos organizados, la cooperación entre los diversos actores de la vida social preocupados y comprometidos por el desarrollo comunitario, constituyéndose así, en estrategias plurales para gobernar.

Las políticas públicas representan cursos de acción de los gobiernos desde los supuestos de la relación eficiencia-eficacia y legitimidad de la acción pública. En ellas, la participación ciudadana es fundamental, además de que, desde la racionalidad, constituyen experiencias heurísticas basadas en la adaptación, el ajuste y la corrección.

En este sentido, las políticas públicas son un factor fundamental en la vida pública y un elemento para conocer el desempeño de los gobiernos y sus administraciones en la construcción de un país democrático, puesto que a través de ellas, se puede apreciar cómo realiza su tarea el gobierno y cómo las instituciones administrativas traducen en acciones sus políticas para la solución de los problemas.

Las políticas públicas, como acción de gobierno, son procesos cuyas etapas se encuentran concatenadas, metodológicamente, esto permiten una mejor comprensión, por lo cual, representan un adecuado referente para las diversas acciones del gobierno mexicano en materia de turismo. Además, una de las ventajas de estas herramientas es que mediante el análisis de las fases se puede ubicar las fallas y hacer los ajustes necesarios, pues precisamente, se caracterizan por su apertura. Para los efectos del presente trabajo, las políticas públicas nos dieron el marco conceptual y teórico para conocer de qué manera incide la participación ciudadana en la acción pública.

En lo que respecta al Programa Pueblos Mágicos se encontró, que si bien es cierto, que en su diseño, este programa contempla la participación social como un mecanismo de éxito en su desarrollo, ésta se restringe a la consulta en la fase de construcción de la agenda pública, más no incide en las demás fases ni de manera directa, lo que indica que

es necesario ampliar los espacios de participación social en las etapas de implementación y evaluación, pero mediante la participación activa de la comunidad en el desarrollo del programa, donde tengan un poder de decisión, pero también se les delegue responsabilidades y asuman ellos mismos un control de las acciones.

Por otro lado, mediante el estudio de los Planes Nacionales de Desarrollo de los sexenios correspondientes a los periodos de: 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018 y sus respectivos Programas de Turismo, toda vez que partir del año 2001 es cuando se origina el Programa Pueblos Mágicos, se analizó el desarrollo institucionalidad del turismo cultural en el país, esa fue una de las principales preguntas que guiaron la presente investigación, sobre la existencia de una planeación nacional en la materia en nuestro país que permita implementar políticas públicas integrales, eficientes y efectivas.

Se encontró que aunque en efecto a partir del sexenio 2001-2006 el turismo ha cobrado relevancia en la planeación nacional a grado de volverse una prioridad estratégica para la economía nacional, implementando acciones y programas para diversificar la oferta, volver competitiva la industria y mejorar la calidad en los servicios, a través de una mayor regulación, así como de la implementación de herramientas que permitan conocer el comportamiento de los turistas, medir su satisfacción con los servicios y en general, de buscar estrategias orientadas hacia la demanda.

Sin embargo, en cuanto refiere al turismo cultural, no se puede hablar de una política nacional consolidada en la materia, pues apenas a principios de este milenio es cuando se comenzó a integrar la noción de turismo cultural en los planes de desarrollo, diseñando programas bajo esa vertiente, pero que desafortunadamente no han seguido vigentes, lo cual dificulta conocer el impacto de esas acciones a mediano y largo plazo, de ahí la importancia del Programa Pueblos Mágicos, ya que hasta la fecha es uno de los dos que siguen vigentes y cuya trascendencia ha despertado el interés a nivel regional, sobre su funcionamiento.

En ese sentido, se advirtió y se pudo constatar con el estudio de los planes nacionales y sus respectivos programas sectoriales en la materia, que hasta la fecha aún se encuentran desvinculados los objetivos perseguidos por ambos sectores, toda vez que el sector cultural enfoca sus acciones y programas a la difusión de la cultura pero desde una perspectiva de cuidado y preservación de los bienes culturales, mientras que el sector del

turismo, también hace una difusión de esos bienes pero desde un interno más comercial. Por lo cual, es necesario y fundamental reforzar los esfuerzos que permitan consolidar una política integral en materia de turismo cultural, lo cual coadyuvaría a que los programas implementados sean más eficientes, y no se desperdicien los recursos públicos, tanto financieros como materiales y humanos.

En la planeación del turismo cultural se debe buscar la concurrencia entre ambos sectores, para no contraponer sus objetivos y prioridades, al contrario, se debe trabajar de manera conjunta e interrelacionar esfuerzos, ya que como se ha mencionado antes, el disfrute de los bienes patrimoniales debe contemplar un manejo adecuado, racional y equilibrado de los mismos, que derive a su vez, en un desarrollo local y equitativo.

Además, dicha planeación debe estar pensada a largo plazo, para que el diseño de programas no responda a coyunturas o a cuestiones políticas y partidistas; la falta de continuidad en las acciones limita los beneficios a largo plazo y el desperdicio de recursos, que vale la pena decir, en la administración pública estos son escasos.

En cuanto a los principales hallazgos sobre el programa analizado, podemos citar como uno de las principales deficiencias del mismo, que basa su oferta en las potencialidades de la cultura y el valor histórico de localidades que poseen una importante riqueza natural, cultural e histórica, sin embargo, como pudo constatarse en el desarrollo del trabajo, no existen acciones concretas para la conservación del patrimonio cultural, la riqueza de sus tradiciones y en general, de su identidad.

Para ello, el Estado, a través de la administración pública, debe crear condiciones adecuadas que permitan consolidar los lugares turísticos desde el diseño racional de las políticas públicas y en un marco plural que incentive la participación ciudadana, brindándole legitimidad a sus acciones. Es fundamental trabajar desde el nivel local, reforzando las acciones de los gobiernos estatal y municipal, así como involucrar a la comunidad en la hechura, implementación y evaluación de las políticas.

La importancia de enfocarse en este ámbito radica en que es el espacio local donde la cultura y la economía convergen de una manera acorde a las necesidades de la población que ahí habita y a las particularidades y recursos con los que cuenta; en ese espacio se genera una cohesión y coordinación social en la formulación de políticas públicas que impacten en la calidad de vida de la población, en el cuidado del patrimonio cultural y

ambiental y en el respeto a su identidad, en tanto que dependen de estos atributos para su desarrollo.

Cabe mencionar que hasta el momento los Pueblos Mágicos son localidades pequeñas, ubicados en municipios a lo largo de todo el territorio nacional, por lo cual, es importante considerar las particularidades de este programa desde la vertiente del espacio local.

Pero además de ello, debe considerarse que no existe una homogeneidad en todas las localidades beneficiadas por el programa, pues cada uno poseen diferentes grados de desarrollo y su fortaleza turística es diversa, por lo cual, es necesario que exista un análisis particular para implementar las acciones y políticas sin homologar las estrategias y que la asignación del presupuesto público esté determinado por parámetros equitativos y con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, involucrando a los gobiernos estatales y municipales en la contribución de recursos y la capacitación de los funcionarios en el ramo.

En lo que refiere a los principales hallazgos de la presente investigación de los tres destinos seleccionados, se pudo observar que en una línea temporal, ubicando indicadores sociales, específicamente para medir su grado de rezago social antes de pertenecer al programa, es decir en 2010, y a casi trece años de su implementación, en 2015, las tres localidades presentaron en general un mejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes.

Se amplió la cobertura de los servicios básicos de agua, luz y drenaje, así como el acceso a los servicios de salud y se disminuyó el índice de analfabetismo, sobre todo ente la edad de 6 a 12 años, sin embargo, aunque en el caso concreto de Cuetzalan del Progreso esto no permitió reducir su grado de rezago social, pues en todo ese periodo se mantuvo en alto, esto derivado de que aun cuando tuvo un crecimiento positivo en la apertura, ésta no llegó a ser cubrir y atender a un gran número de habitantes, cabe resultar que la mayoría de la población de este municipio se concentra en el espacio rural, situación que ha mantenido en esos años.

Por su parte Tepetzotlán fue de los tres municipios que tuvo un mejor índice de calidad de vida, sin embargo, este ya lo venía presentando desde antes de su entrada al Programa Pueblos Mágicos, en general, presenta índices muy bajos de rezago social.

Mientras que Tepoztlán tuvo un descenso, pasar de un grado de rezago social de muy bajo que venía manteniendo desde 2000 hasta el 2010, para modificar a bajo, en el año 2015.

Para conocer si esos logros estaban estrechamente vinculados con los efectos del turismo, desde su vertiente cultural, se procedió a conocer como se encontraba estructurado economía en la actualidad, toda vez que a más de diez años de implementarse el programa en estas localidades nos permitiría encontrar en su caso, la conformación de una economía enfocada hacia el turismo.

Sin embargo, los principales hallazgos que se encontraron en general en los tres pueblos seleccionados, fue que no cuentan una economía dinámica y enfocada hacia el turismo, pues poseen estructura turística incipiente, pocos espacios, servicios, industria y comercio enfocados al turística, y en todo caso, su existencia es de subsistencia, pues en cuanto a la conformación del comercio, observado por las unidades económicas en el sector turístico existentes en las localidades, éstas son en su mayoría pequeñas empresas que no llegan a incidir en una productividad y desarrollo de dichas localidades.

Bajo estas líneas, la administración pública, como acción de gobierno, cobra gran relevancia pues debe coadyuvar a una planeación integral del turismo cultural, ya que es la encargada de ejecutar las disposiciones del gobierno; su importancia radica en la elaboración e implementación de planes, proyectos y políticas públicas eficientes en la materia. Ante este escenario, es necesario que se replanteen los objetivos y estrategias del Programa Pueblos Mágicos, aprovechando su aciertos y mejorando sus oportunidades, para lograr convertirlo en un programa exitoso y referente para la región en materia de turismo cultural, bajo los parámetros de eficiencia, integralidad, equidad, sustentabilidad, participación social y desarrollo económico sustentable

Finalmente debemos decir, que derivado de que en el turismo cultural convergen diferentes sectores, es imprescindible reforzar los marcos de coordinación interinstitucional y la colaboración de los actores públicos, privados y sociales para que las políticas públicas en materia de turismo cultural tengan un mejor desempeño y éxito en el cumplimiento de sus metas y objetivos, contribuyendo en un marco de gobernanza a reforzar la vida democrática.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*. Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

Aguilar Villanueva, Luis. *Política pública*. Siglo XXI Editores, S. A. de C. V. México, 2010.

Alvarado Rosas Et. Al. *Pueblo Mágico y la conservación del patrimonio. Caso de estudio, Tepoztlán Morelos (2000-2012)*. Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales, Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora. Vol. IV, número 3, octubre de 2013.

Anderson, Benedict. *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Eduardo L. Suárez (tr.). Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Arbós, Xavier y Salvador Giner. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Editorial Siglo XXI de España Editores, S. A., España, 1993.

Ávila Adapa, Rosa Mayra. *Turismo cultural en México: alcances y perspectivas*. Editorial Trillas, México, 2007.

Bobbio, Norberto, Incola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI, 12ª ed. Tomo I.

Bonnin, Charles-Jean B. *Principios de administración pública*. Eliane Cazenave Tapie (Tr.), Compilación y estudio Introductorio de Omar Guerrero. Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Browne, Angela y Aaron Wildavsky. "La implementación como exploración." En Pressman J.L. y A. Wildavsky. *Implementación*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos. *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. Editorial Porrúa, CIDE, 2007.

Cámara de Diputados. *Comisión de Turismo pide revalorizar el Programa Pueblos Mágicos de México y dotarlos de más presupuesto*. Boletín no. 2105. Disponible en http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/septiembre_septiembre/24_24/2105_comision_de_turismo_pide_revalorizar_el_programa_pueblos_magicos_de_mexico_y_dotarlos_de_mas_presupuesto

Canto Chac, Manuel. *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*. Política y Cultura, no. 30, UAM-Xochimilco, México, 2008.

Canto Sáenz, Rodolfo, "Políticas públicas. Mas allá del pluralismo y la participación ciudadana.", En Aguilar Villanueva, Luis. *Política pública*. Siglo XXI Editores, S. A. de C. V. México, 2010.

Cardona Boldo, Ramiro y Rosa María Rivera. *Pueblos Mágicos*. Editorial México Desconocido, S.A. de C.V. México.

Castillo M. "En la región de Cuetzalan", en *El Mundo del color en Cuetzalan: un estudio etno-científico, en una comunidad nahua*. México, D.F. Serie Etnológica, INAH México, 2000.

Cooper, Cris, Et. Al. *Turismo, teoría y práctica*. Tr. Víctor M. Pina Medina. España, 2007.

Coronado Suzán, Gabriela. *Las voces silenciadas de la cultura mexicana: identidad, resistencia y creatividad en el dialogo interétnico*. CIESAS, México, 2003.

Correa, Ana. *Ciudades, turismo y cultura. Nuevas perspectivas 'para el desarrollo equitativo de las ciudades*. 1ª. Ed., Editorial La Crujía, Buenos Aires, 2010.

De Gante, Pablo. *Tepoztlán. Su historia y sus tesoros artísticos*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1958.

De la Torre Padilla, Francisco. *El turismo, fenómeno social*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Diario Oficial de la Federación (DOF), recuperado el 07 de marzo de 2015 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355113&fecha=05/08/2014

En Jafari, Jafar. *Enciclopedia del turismo*. Tr. Manuel Piona Medina. Editorial Síntesis, Madrid, 2000.

EUROSTAT-OCD-OMT. *Cuenta satélite de turismo (CST): Recomendaciones sobre el marco conceptual*. Serie ISBN 92-1-361205-2, Luxemburgo, 2001.

Fernández Zamora, Ana. *Turismo y Patrimonio cultural. Diseño de un modelo: San Andrés de Jaén y su entorno urbano*. 1ª. Edición, Universidad de Jaén, 2006.

Gallo S. Joaquín. *Tepoztlán, vida y colores*. México, Editorial Libros de México, 1975.

Gamboa Montejano, Claudia. *Denominación y clasificación de las Secretarías de Estado a nivel local de los 31 Estados y el Distrito Federal*. Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Información, Documentación y Análisis, México, 2009.

García del Castillo, Rodolfo. "Gestión y Política de los servicios municipales en México. Reflexiones sobre sus perspectivas." (207-229) En *Diploma Nacional Política Pública y Gobierno Local. Materiales de Trabajo*. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1996.

García del Castillo, Rodolfo. "Las políticas de servicios municipales." (299-342) En Massé Narváez, Carlos E. y Andrés Sandoval Forero (coord.) *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública municipal*. El Colegio Mexiquense A.C/UAEM, México, 1995.

García Marchante, Joaquín S. y María del Carmen Poyato Holgado (coord.) *La función social del patrimonio histórico: el turismo cultural*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, España, 2002.

García Vega, Diego Et. Al. *El programa "Pueblos Mágicos": análisis de los resultados de una consulta local ciudadana. El caso de Cuitzeo, Michoacán, México*. Economía y Sociedad, vol. XVIII, núm. 31, julio-diciembre, 2014, (pp. 71-94).

Goffin, Charles. *Les politiques publiques*. Université de Pau et de Pays de l'Adour, 2007, en http://www.fondation-helios.org/Fr/Doc/Note_docu_politiques-publiques.pdf

González Madrid, Miguel. *Las políticas públicas; carácter y condiciones vinculantes*, en <http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/polis/include/getdoc.php?id=134&article=118&mode=pdf>.

Greg Richards. *El desarrollo del turismo cultural en Europa*. Estudios Turísticos, no. 150, Ministerio de Economía, Instituto de Estudios, 2001.

Guerrero González, Perla Elizabeth y José R. Ramos Mendoza. *Introducción al turismo*. Grupo Editorial Patria, México, 2011.

Gutiérrez Manzano, Emma. *Cuetzalan 1861-1968. Testimonios de un legado documental*. Apoyo al Desarrollo de Archivos y Bibliotecas de México, A.C., México, 2004.

Gutiérrez Vidal, Manuel y Sárach Martínez Pellégrini. "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo." En *Diploma Nacional Política Pública y Gobierno Local. Materiales de Trabajo*. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1996.

Hernández Mar, Raúl. (coord.). *Pueblos Mágicos: discursos y realidades. Una mirada desde las políticas públicas y la gobernanza*. 1ra. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma: Juan Pablo Editores, México, 1995.

Howard E. Freeman. *Evaluación, una aproximación sistemática*. Edit. Trillas, México.

ICOMOS. Carta Internacional de Turismo Cultural, 1976. Recuperado el 21 de marzo de 2016 en http://ipce.mcu.es/pdfs/1976_Carta_turismo_cultural_Bruselas.pdf

INAFED. Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, disponible en <http://www.inafed.gob.mx>

Ivars, Baidal, Josep A. "Política turística", (449-485) En Saenz, Antonia Et Al. *Estructura económica del turismo*. Ed. Síntesis, España, 2006.

Lara Caballero, Manuel. "El presupuesto participativo como herramienta de inclusión. El Programa Pueblos Mágicos." (55-86) En Hernández Mar, Raúl (coor.) *Pueblos Mágicos: Discursos y realidades. Una mirada desde las políticas públicas y la gobernanza*. UAM-Unidad Lerma. Juan Pablos Editor, México, 2015.

Lomnitz-Adler, Claudio. *Evolución de una sociedad rural*. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

Madrid Flores, Francisco. "El turismo cultural en los albores del siglo XXI." En CONACULTA, *Políticas Públicas y turismo cultural en América Latina: Siglo XXI*. (Pp. 15-21). Patrimonio cultural y turismo Cuadernos # 19, México, 2012.

Martínez Zamorano, Luis M. *Evaluación de las políticas públicas del DF. (1997-2000). Dirigidas a la contaminación del aire en la ZMVM*. Tesis de licenciatura. UNAM, FCPyS, 2004.

Mèny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Salvador del Carril (tr.) Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1992.

Molina Sergio. *Política Turística en México*. Editorial Trillas, México, 2007.

Molina, Sergio E y Sergio Rodríguez A. *Planificación integral del turismo. Un enfoque para Latinoamérica*. 2ª edición, México, Trillas, 2005.

Molina, Sergio. *Planificación turística*. Centro de Investigación Científica y Tecnológica de la UVM, México, 1982.

Olivan, Alejandro. *Idea general de la administración*. En Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.

OMT. Panorama OMT del turismo internacional. Edición 2015, recuperado el 18 de marzo de 2016 en <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416875>

Ortuño, Martínez, Manuel. *Introducción al estudio del turismo*. Editorial Porrúa, México, 1996.

Peresgrovas V, Reyes C, Pérez R, Martínez R, Arreola A. *De las metas a los procesos: la evaluación de proyectos de desarrollo rural exitosos en el área del Corredor Biológico Mesoamericano-Chiapas*. Revista de Geografía Agrícola, 2009, disponible en <http://redalyc.org/articulo.oa?id=75712192005>.

Pineda Pablos, Nicolás. *El concepto de política pública: Alcances y limitaciones*. Documento de trabajo Seminario de Políticas Públicas, 2007.

S/A. "Propuesta de Desarrollo Regional Sustentable, en el marco del Proyecto: Memoria e identidad de una cultura viva en las comunidades indígenas de Cuetzalan; sabiduría, magia, tradición, cosmogonía y heredad del totonacapan, Patrimonio Inmaterial de la Humanidad." Recuperado 27 de marzo de 2016, en <http://sic.conaculta.gob.mx/documentos/1275.pdf>

Pulido Fernández, Juan Ignacio (coord.) *Turismo Cultural*. Editorial Síntesis, 2013.

Ramírez, Carolina y et. al. *Reseña etno-histórica del municipio de Cuetzalan en el siglo XIX*. 1ra, edición, Gobierno del Estado de Puebla/Secretaría de Cultura, México, 1992.

Raúl Valdez Muñoz. "Turismo cultural: la experiencia mexicana", en Garcia Marchante, Joaquín S. y María del Carmen Poyato Holgado (coords.). *La función social del patrimonio*

histórico: el turismo cultural. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, España, 2002.

Rein, Martin y Francine F. Rabinovitz. "La implementación una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción." En Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*. Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

Roth Deubel, André-Nöel. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá, 2006.

Rozga Luter, Ryszard E. "El Programa Pueblos Mágicos como ejemplo de la relación economía-cultura-desarrollo local." Raúl Hernández Mar (coord.). *Pueblos Mágicos: discursos y realidades. Una mirada desde las políticas públicas y la gobernanza*. 1ra. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma: Juan Pablo Editores, México, 1995.
Ruíz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. 1ª. Edición, UIA-Plaza y Valdez Editores, México, 1996.

Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. *La implementación de la política pública: un marco de análisis*. En Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*. Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

Sáenz, Antonia y et. al. *Estructura económica del turismo*. Ed. Síntesis, España, 2006.

SECTUR, ESTUR-Conacyt. *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los Convenios de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos (CCRR). Análisis del desempeño turístico local. Modelo de satisfacción de los turistas*. México, 2012.

SECTUR, *Pueblos Mágicos. Reglas de Operación*. México (s/f), en http://www.elfuertepueblomagico.com/turismo/reglas_operacionpueblomagico.pdf

SECTUR. "Diagnóstico sobre Competitividad y Sustentabilidad de los Pueblos Mágicos del Estado de México: El Oro, Malinalco, Metepec, Tepotzotlán Valle de Bravo." Gobierno del Estado de México/Universidad Anáhuac. 2013, pág. 190. Disponible en <http://www.sectur.gob.mx/pueblos-magicos/tepotzotlan-mexico/>

SECTUR. *Acuerdo por el cual se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (PRODERMAGICO), para el ejercicio fiscal 2016*. DOF, 30 de diciembre de 2015. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421775&fecha=30/12/2015

SECTUR. *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para la incorporación y permanencia al Programa Pueblos Mágicos*. 30 de diciembre de 2015.

SECTUR. *Diagnóstico del programa presupuestario "Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos"*. México, 2015. Disponible en http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_21/21S248.pdf

SECTUR. *Evaluación de Diseño del Programa U002 Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios*. México, 2015, Disponible en www.sectur.gob.mx/gobmx/wp.../INFORME_FINAL_U002_-VF-.pdf

SECTUR. *Manual de indicadores "Programa Pueblos Mágicos."* Desarrollo Estratégico Turismo & Competitividad, México, 2008.

SECTUR. *Programa Pueblos Mágicos*. Recuperado el 24 de febrero de 2016 en, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2008/CDProgramasyreglas/pdf/45.pdf>

SECTUR. *Pueblos Mágicos Reglas de Operación (s/f)*. Recuperado el 05 de abril de 2016 de http://www.elfuertepueblomagico.com/turismo/reglas_operacionpueblomagico.pdf

SECTUR-CESTUR. *El turismo cultural en México. Resumen ejecutivo del estudio estratégico de viabilidad del turismo cultural en México*, en <http://sic.conaculta.gob.mx/documentos/12.pdf>

SECTUR-UAEM. *Diagnostico de Tepoztlán Pueblo Mágico, Morelos*. México, diciembre de 2013, pág. 11-13, en <http://www.sectur.gob.mx/pueblos-magicos/tepoztlan-morelos/>

SEGOB-INAFED *Manual de Transferencias Federales para Municipios*. México, 2011.

SERNATUR. *Turismo cultural: una oportunidad para el desarrollo local. Guía metodológica*. 1ª edición, Chile, 2014.

Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. Editorial Porrúa, México, 1978.

Subirats, Joan. Et.al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel, Barcelona, 2008.

Surel, Yves. Tr. Javier Sánchez Segura. *Las políticas públicas como paradigmas*. Revista Estudios Políticos. No. 33, Medellín, 2008

UNESCO. (2001). *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-RL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Uvalle Berrones, Ricardo. "Estado, gobierno y políticas públicas", En Mauricio Merino (coord.) *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.

Valdéz Muñoz, Raúl. "Funcionamiento de los programas de turismo cultural en México. Algunas observaciones críticas. (pp. 32-40). En CONACULTA, *Políticas Públicas y turismo cultural en América Latina: Siglo XXI*. (Pp. 15-21). Patrimonio cultural y turismo Cuadernos # 19, México, 2012.

Van Meter, Dolnald S. y Carl E. Van Horn. "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual." En *La implementación de las políticas públicas*. Aguilar Villanueva, Luis (ed.). Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

Vera Cruz, Laura. *El turismo cultural en México: alternativas para el desarrollo sustentable local*. Tesis de licenciatura, UNAM, FCPyS, México, 2012.

Villaseñor Dávila, José Luis. *Derecho turístico mexicano*. Ed. Harla, S.A. de C.V., México, 1992.

HEMEROGRAFÍA:

Armenta, Gustavo. *¿Cuál es la situación real de los 'Pueblos Mágicos'?* Forbes México, 18 de julio de 2014. Recuperado el 24 de marzo de 2016, en <http://www.forbes.com.mx/develan-misterios-de-los-pueblos-magicos/>

Editor, La Jornada. "Quitan título de pueblos mágicos a tres localidades. Anuncia SECTUR. Viernes 21 de agosto de 2009, p. 26. Recuperado 28 de marzo de 2016, en <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/21/economia/026n1eco>

Velásquez Carlos. "Nuevos lineamientos de Pueblos Mágicos." 02 de octubre de 2015. Recuperado el 24 de febrero de 2016 en <http://www.dineroenimagen.com/2014-10-02/44233>,

LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Ley General de Turismo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento de la Ley General de Turismo.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura, Disponible en <http://www.dof.gob.mx/>

Manual de Organización General de la Secretaría de Turismo, recuperado el 07 de marzo de 2016 en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355113&fecha=05/08/2014

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. Disponible en: http://www.cenidet.edu.mx/docs/pnd_2007_2012.pdf

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Programa Nacional de Turismo 2001-2006. Disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734655&fecha=22/04/2002

Programa Sectorial de Turismo 2007-2012, en
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo148.pdf>

Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 en
www.sectur.gob.mx/wp-content/uploads/2014/.../programa_turismo.pdf

Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tepotzotlán, Estado de México. Disponible en
http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Tepotzontlan/tepotzotlan%20mayo%202003.pdf

Plan Municipal de Desarrollo 2013-2018, del Municipio de Tepoztlán Morelos. H. Ayuntamiento de Tepoztlán, Morelos. Disponible en www.morelos.gob.mx

Proyecto de Presupuesto de Egresos la Federación para el ejercicio Fiscal 2005. Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados de los Programas Presupuestarios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Recuperado el 24 de febrero de 2016 en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/antPPEF2015/html/r21_op1.html

PÁGINAS DE INTERNET:

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldf/guevara_a_le/capitulo4.pdf

http://dgapa.unam.mx/html/quienesomos/03_aguilar-.html

http://secturbcs.gob.mx/wp-content/uploads/2014/07/LEY_GENERAL_DE_TURISMO.pdf.

<http://sic.conaculta.gob.mx/>

<http://www.corazondepuebla.com.mx/cuetzalan.html>

<http://www.datatur.sectur.gob.mx/Pueblos%20Magicos/PMM%C3%A9xico.aspx>

<http://www.datatur.sectur.gob.mx/Pueblos%20Magicos/PMMorelos.aspx>

<http://www.datatur.sectur.gob.mx/Pueblos%20Magicos/PMPuebla.aspx>

<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15095a.html>

<http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=zap&ent=21&mun=043>

http://www.morelosturistico.com/espanol/pagina/z_523_Tepoztlan_EL_RETO_AL_TEPOZTECO.php

<http://www.portaldeamerica.com/index.php/columnistas/miguel-angel-acerenza/item/557-gesti%C3%B3n-nacional-del-turismo-iv-pol%C3%ADtica-nacional-de-turismo>

http://www.pueblosmexico.com.mx/pueblo_mexico_ficha.php?id_rubrique=252

<http://www.sectur.gob.mx/conoce-la-sectur/vision-y-mision/>

<http://www.snim.rami.gob.mx/>

http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_21/21S248.pdf

<http://www.unesco.org/new/es/mexico/work-areas/culture/world-heritage/>

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=33725&s=est>

Anexo 1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Objetivos	Estrategias	Sector turismo
Objetivo rector 2: Elevar y extender la competitividad del país	<i>a). Promover el desarrollo y la competitividad sectorial</i>	<ul style="list-style-type: none"> • El sector turismo es una prioridad del Estado mexicano.
		<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar su capacidad competitiva.
		<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar y fortalecer la oferta turística.
		<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar los destinos turísticos tradicionales.
		<ul style="list-style-type: none"> • Diversificar el producto turístico nacional.
	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar el enorme potencial con que cuenta México en materia de recursos naturales y culturales. 	
Objetivo rector 4: Promover el desarrollo económico regional equilibrado	<i>d). Apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar las corrientes de visitantes extranjeros mediante acciones de promoción
		<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la modernización de las PYMES relacionadas con el turismo
		<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades de los actores locales y regionales.
Objetivo rector 5: crear condiciones para un desarrollo sustentable	<i>a). Promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Enfrentar los retos del desarrollo turístico en las entidades y municipios.
		<ul style="list-style-type: none"> • Crear sinergias regionales que favorezcan la integración y el aumento de la competitividad.
		<ul style="list-style-type: none"> • 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
		<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la planeación regional con un enfoque sustentable, para la utilización de los recursos naturales locales.

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

ANEXO 2. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012

Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos	
Objetivo 12:	
Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional.	
Estrategia 12.1	Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza, en las zonas con atractivos turísticos competitivos.
	Crear condiciones de certeza jurídica para las nuevas inversiones en los destinos turísticos del país, así como acciones para consolidar las existentes.
	La política turística considerará programas de desarrollo de una amplia gama de servicios turísticos, incluyendo turismo de naturaleza, turismo rural y turismo de aventura, con la participación de las secretarías y organismos del gobierno federal que apoyan proyectos de desarrollo turístico en las zonas rurales e indígenas.
	En este proceso se deberá hacer converger programas como el financiamiento y capacitación a MIPyMEs.
Estrategia 12.2	Mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizando un desarrollo turístico sustentable y el ordenamiento territorial integral.
	Orientar los esfuerzos de la política turística y de las actividades de las entidades públicas del gobierno federal que incidan directa o indirectamente en el desarrollo del turismo hacia la competitividad nacional e internacional de las empresas, productos, y atractivos turísticos del país, en un marco de sustentabilidad económica y social y coordinación con el sector privado.
Estrategia 12.3	Desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos y la satisfacción y seguridad del turista.
	Desarrollar programas de promoción en los mercados y segmentos turísticos de mayor rentabilidad fortaleciendo los programas de información, asistencia y seguridad al turista.
Estrategia 12.4	Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo.
	Promover junto con el Poder Legislativo, las comunidades y las empresas del sector, la actualización del marco legal para el desarrollo sustentable del sector e impulsar normas que garanticen la prestación de servicios turísticos competitivos.
Estrategia 12.5	Fortalecer los mercados existentes y desarrollar nuevos mercados.
	La política turística nacional promoverá acciones de desarrollo y apoyo a la comercialización de productos competitivos para los diferentes segmentos de los mercados actuales y potenciales, nacionales y extranjeros.
	Se diseñarán programas de mercadotecnia puntuales para cada segmento, consolidando los productos actuales e impulsando nuevos productos de calidad, accesibles y competitivos para nuevos segmentos y nichos del mercado.
Estrategia 12.6	Asegurar un desarrollo turístico integral.
	El sector turístico requiere de estrategias que permitan aprovechar todo el potencial de crecimiento. Para ello, es necesario que el desarrollo del sector sea incluyente en lo referente a las condiciones de vida de las poblaciones locales donde se ubique la actividad.

Fuente: *Elaboración propia con información del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012.

ANEXO 3. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Meta Nacional 3. México Próspero	
Objetivo 4.11.	
Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país.	
Estrategias	Líneas de acción
Estrategia 4.11.1 Impulsar el ordenamiento y la transformación del sector turístico.	Actualizar el marco normativo e institucional del sector turístico.
	Promover la concurrencia de las acciones gubernamentales de las entidades federativas en materia de turismo, con las del Gobierno Federal.
	Alinear la política turística de las entidades federativas a la Política Nacional Turística.
	Impulsar la transversalidad presupuestal y programática de las acciones gubernamentales, coordinándolas hacia los objetivos de la Política Nacional Turística
Estrategia 4.11.2. Impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico.	Fortalecer la investigación y generación del conocimiento turístico.
	Fortalecer la infraestructura y la calidad de los servicios y los productos turísticos.
	Diversificar e innovar la oferta de productos y consolidar destinos.
	Posicionar adicionalmente a México como un destino atractivo en segmentos poco desarrollados, además del de sol y playa, como el turismo cultural, ecoturismo y aventura, salud, deportes, de lujo, de negocios y reuniones, cruceros, religioso, entre otros.
	Concretar un Sistema Nacional de Certificación para asegurar la calidad.
	Desarrollar agendas de competitividad por destinos.
	Fomentar la colaboración y coordinación con el sector privado, gobiernos locales y prestadores de servicios.
	Imprimir en el Programa Nacional de Infraestructura un claro enfoque turístico.
Estrategia 4.11.3. Fomentar un mayor flujo de inversiones y financiamiento en el sector turismo y la promoción eficaz de los destinos turísticos.	Fomentar y promover esquemas de financiamiento al sector con la Banca de Desarrollo.
	Incentivar las inversiones turísticas de las micro, pequeñas y medianas empresas.
	Promover en todas las dependencias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno los esquemas de simplificación y agilización de trámites para la inversión.
	Elaborar un plan de conservación, consolidación y replanteamiento de los Centros Integralmente Planeados (CIP), así como la potenciación de las reservas territoriales con potencial turístico en manos del Estado.

	Diseñar una estrategia integral de promoción turística internacional para proyectar una imagen de confiabilidad y modernidad.
	Detonar el crecimiento del mercado interno a través del desarrollo de nuevos productos turísticos, para consolidarlo como el principal mercado nacional.
Estrategia 4.11.4. Impulsar la sustentabilidad y que los ingresos generados por el turismo sean fuente de bienestar social.	Crear instrumentos para que el turismo sea una industria limpia, consolidando el modelo turístico basado en criterios de sustentabilidad social, económica y ambiental.
	Impulsar el cuidado y preservación del patrimonio cultural, histórico y natural del país.
	Convertir al turismo en fuente de bienestar social.
	Crear programas para hacer accesible el turismo a todos los mexicanos.
	Promover el ordenamiento territorial, así como la seguridad integral y protección civil.

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

ANEXO 4. Programa Nacional de Turismo 2001-2006

Ejes	Objetivos sectoriales
Turismo como prioridad nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e impulsar una política de Estado en materia turística.
	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar la generación y difusión de la información que fortalezca el sector turístico.
	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar una mejora regulatoria
	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizar y profesionalizar la administración pública del turismo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar las ventajas que ofrece la inserción a la globalidad.
Turistas totalmente satisfechos.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la promoción turística.
	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la cobertura de los servicios de información, seguridad y asistencia al turista.
	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la calidad de los servicios turísticos.
	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar el desarrollo del turismo doméstico.
Destinos Sustentables.	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar al desarrollo turístico municipal, estatal y regional.
	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar el desarrollo sustentable del turismo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la oferta turística.
	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecer la dotación de infraestructura en el apoyo turístico.
Empresas competitivas	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la modernización de las PyMES turísticas y Desarrollar productos turísticos competitivos.

Fuente: Elaboración propia con información del Programa Sectorial de Turismo 2001-2006

ANEXO 5. Programa Sectorial de Turismo 2007-2012

Objetivos sectoriales	
1. Concurrencia de políticas públicas	Impulsar ante las dependencias en concurrencia las acciones necesarias para fortalecer las condiciones de accesibilidad a los destinos turísticos del país; las condiciones de conectividad y las políticas de sustentabilidad ambiental, económica y social que permitan a la oferta turística lograr resultados más rentables y con mayor productividad.
2. Desarrollo regional	Aprovechar de manera sustentable el potencial de los recursos culturales y naturales y su capacidad para transformarse en oferta turística productiva, creando servicios y destinos competitivos, dando opciones de desarrollo y bienestar para los individuos de las comunidades receptoras urbanas, rurales y costeras, así como para las empresas sociales y privadas.
3. Concurrencia legal y normativa	Actualizar y fortalecer la gestión del marco legal y regulatorio del sector y las disposiciones concurrentes relacionadas con la regulación ambiental, laboral, de inversión pública y privada, educación, seguridad pública, salud e higiene, para contribuir al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales, el fomento a la inversión privada y social, así como el bienestar de las poblaciones residentes en destinos turísticos.
4. Oferta competitiva	Consolidar la oferta existente y los proyectos en proceso, así como la captación de nueva inversión en proyectos y desarrollos turísticos, apoyando con planes de financiamiento, asesoría técnica y planificación para regiones, estados, municipios y destinos.
5. Empleo de calidad	Promover políticas públicas en el sector para crear las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos formales permanentes y mejor remunerados en el sector turismo con enfoque de igualdad de género.
6. Fomento productivo	Elevar la productividad y competitividad de los destinos turísticos y las empresas privadas y sociales para aumentar la atractividad de la oferta tradicional y emergente de México, evaluando de manera permanente la gestión y resultados de las políticas públicas de fomento, así como fortaleciendo los sistemas de calidad, capacitación, información, tecnologías y planificación en regiones, estados, municipios, destinos y empresas del sector.
7. Promoción y comercialización integrada	Promover y comercializar la oferta turística de México en los mercados nacionales e internacionales, desarrollando análisis de inteligencia para la consolidación de mercados y la apertura de nuevos segmentos especializados que fortalezcan la imagen de México en el extranjero, potencien los valores nacionales y la identidad regional y las fortalezas de la Marca México.
8. Demanda turística doméstica e internacional	Impulsar el crecimiento sostenido del consumo de la oferta turística nacional con una adecuada relación valor-precio para cada segmento y nicho de mercado, consolidando y diversificando los mercados internacionales, así como el crecimiento del turismo doméstico y su consumo incluyendo a todos los sectores de la población.

Fuente: Elaboración propia basada en Programa Sectorial de Turismo 2007-2012.

ANEXO 6

Presupuesto y proyectos asignados a Cuetzalan del Progreso, Tepoztlán, Morelos y Tepotzotlán, Estado de México por año pertenecientes al Programa Pueblos Mágicos (2013-2015)

EJERCICIO FISCAL 2013

Presupuesto asignado a Tepoztlán, Morelos en el año 2013

CONVENIO de Coordinación para el otorgamiento de un subsidio en materia de desarrollo turístico, que celebran la Secretaría de Turismo y el Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2013.

PROGRAMA DE TRABAJO

PROGRAMAS Y/O PROYECTOS DE DESARROLLO TURISTICO 2013

No.	Tipo de Proyecto	Nombre del Proyecto	Subsidio autorizado	Aportación Estatal	Total
2	Mejoramiento de Imagen urbana Equipamiento Turístico. Apoyo a Sistemas y Materiales de Información	Tepoztlán, Pueblo Mágico	5,500,000	5,500,000	11,000,000
11	Apoyo a las Estrategias y Toma de Decisiones, Estudios, Investigaciones y Proyectos	Diagnóstico sobre Competitividad y Sustentabilidad de los Destinos: Tepoztlán-Pueblo Mágico	100,000	100,000	200,000

Presupuesto asignado a Cuetzalan del Progreso, Puebla, en el año 2013

CONVENIO de Coordinación para el otorgamiento de un subsidio en materia de desarrollo turístico, que celebran la Secretaría de Turismo y el Estado de Puebla para el ejercicio fiscal 2013

PROGRAMA DE TRABAJO

PROGRAMAS Y/O PROYECTOS DE DESARROLLO TURISTICO 2013

No.	Tipo de Proyecto	Nombre del Proyecto	Subsidio autorizado	Aportación Estatal	Total
7	Apoyo a las Estrategias y Toma de Decisiones, Estudios, Investigaciones y Proyectos	Diagnóstico sobre Competitividad y Sustentabilidad de los Destinos: Pueblo Mágico Cuetzalan	100,000	100,000	200,000

Presupuesto asignado a Tepetzotlán, Estado de México en el año 2013

CONVENIO de Coordinación para el otorgamiento de un subsidio en materia de desarrollo turístico, que celebran la Secretaría de Turismo y el Estado de México para el ejercicio fiscal 2013.

PROGRAMA DE TRABAJO

PROGRAMAS Y/O PROYECTOS DE DESARROLLO TURISTICO 2013

No.	Tipo de Proyecto	Nombre del Proyecto	Subsidio autorizado	Aportación Estatal	Total
1	Mejoramiento de Imagen urbana	12a. Etapa del Programa Pueblos Mágicos en Tepetzotlán	5,000,000	5,000,000	10,000,000
11	Apoyo a las Estrategias y Toma de Decisiones, Estudios, Investigaciones y Proyectos	Diagnóstico sobre Competitividad y Sustentabilidad de los Destinos: Tepetzotlán-Pueblo Mágico	100,000	1,000,000	200,000

EJERCICIO FISCAL 2014

Presupuesto asignado a Tepoztlán, Morelos en el año 2014

CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE UN SUBSIDIO EN MATERIA DE DESARROLLO TURÍSTICO, SUSCRITO CON EL ESTADO DE MORELOS POR EL EJERCICIO 2014

PROGRAMA DE TRABAJO PROYECTOS DE DESARROLLO TURÍSTICO 2014

No.	Tipo de Proyecto	Nombre del Proyecto	Subsidio autorizado	Aportación Estatal	Total
6	Equipamiento Turístico	Mejoramiento de Tepoztlán Pueblo Mágico.	\$3'000,000.00	\$3'000,000.00	\$6'000,000.00
7	Equipamiento Turístico	Mercado de Artesanías en Tepoztlán.	\$5'000,000.00	\$5'000,000.00	\$10'000,000.00

Presupuesto asignado a Cuetzalan del Progreso, Puebla, en el año 2014

CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE UN SUBSIDIO EN MATERIA DE DESARROLLO TURÍSTICO, SUSCRITO CON EL ESTADO DE PUEBLA POR EL EJERCICIO 2014

PROGRAMA DE TRABAJO PROYECTOS DE DESARROLLO TURÍSTICO 2014

No.	Tipo de Proyecto	Nombre del Proyecto	Subsidio autorizado	Aportación Estatal	Total
N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0

Presupuesto asignado a Tepetzotlán, Estado de México en el año 2014

CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE UN SUBSIDIO EN MATERIA DE DESARROLLO TURÍSTICO, SUSCRITO CON EL ESTADO DE MÉXICO POR EL EJERCICIO 2014

PROGRAMA DE TRABAJO PROYECTOS DE DESARROLLO TURÍSTICO 2014

No.	Tipo de Proyecto	Nombre del Proyecto	Subsidio autorizado	Aportación Estatal	Total
8	Equipamiento Turístico	Parque Ecoturístico Presa de la Concepción	1,500,000	1,500,000	3,000,000
9	Equipamiento Turístico	Teatro del Pueblo	2,000,000	2,000,000	4,000,000

EJERCICIO FISCAL 2015

Presupuesto asignado a Tepoztlán, Morelos en el año 2015

CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE UN SUBSIDIO EN MATERIA DE
DESARROLLO TURÍSTICO, SUSCRITO CON EL ESTADO DE MORELOS POR EL EJERCICIO 2015
PROGRAMA DE TRABAJO

ROYECTOS DE DESARROLLO TURÍSTICO 2015

No.	Tipo de Proyecto	Nombre del Proyecto	Subsidio autorizado	Aportación Estatal	Total
1	Imagen urbana	2a. Etapa de la imagen urbana de Tepoztlán	12,624,450	12,624,450	25,248,900

Presupuesto asignado a Cuetzalan del Progreso, Puebla, en el año 2015

CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE UN SUBSIDIO EN MATERIA DE
DESARROLLO TURÍSTICO, SUSCRITO CON EL ESTADO DE PUEBLA POR EL EJERCICIO 2015
PROGRAMA DE TRABAJO

ROYECTOS DE DESARROLLO TURÍSTICO 2015

No.	Tipo de Proyecto	Nombre del Proyecto	Subsidio autorizado	Aportación Estatal	Total
N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	0

Presupuesto asignado a Tepetzotlán, Estado de México en el año 2015

CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE UN SUBSIDIO EN MATERIA DE
DESARROLLO TURÍSTICO, SUSCRITO CON EL ESTADO DE MÉXICO POR EL EJERCICIO 2015
PROGRAMA DE TRABAJO

PROYECTOS DE DESARROLLO TURÍSTICO 2015

No.	Tipo de Proyecto	Nombre del Proyecto	Subsidio autorizado	Aportación Estatal	Total
2	Infraestructura y servicios	Cableado subterráneo de Tepetzotlán	\$5'000,000	\$5'000,000	\$10'000,000