

ERÉNDIRA MUÑOZ ARÉYZAGA
Doctora en Antropología por el Centro de Investigaciones y
Estudios Superiores en Antropología Social
Catedrática CONACYT
adscrita a la Licenciatura en Arqueología de la Universidad
Autónoma del Estado de México
México
[emunozar@conacyt.mx]

CITIZEN PARTICIPATION AND CULTURAL HERITAGE IN THE TOURISM PLANNING OF THE MAGICAL TOWNS, MEXICO: SCOPE AND LIMITATIONS



PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PATRIMONIO CULTURAL EN LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA DE LOS PUEBLOS MÁGICOS (MÉXICO): ALCANCES Y LIMITACIONES¹

Resumen

Pueblos Mágicos es un programa público para promover el desarrollo sustentable de localidades caracterizadas por la ruralidad mediante el turismo, por medio de la puesta en valor del patrimonio cultural, que considera la participación ciudadana en su planificación como una estrategia para integrar a las comunidades a los beneficios del turismo; pero en la práctica existen factores que la limitan. Teniendo en cuenta que la participación ciudadana opera en dos planos (discursivo y de acción) en los que existen relaciones de poder asimétricas, primero se revisa teóricamente el concepto y su relación con la sustentabilidad social y el patrimonio, para mostrar sus alcances. Después se analiza el marco jurídico del Programa, que estructura las condiciones de la participación ciudadana, para entender el primer plano. Y, a partir de la revisión de diversos estudios de caso, se analiza el plano de la acción, en el que se expresan estas asimetrías.

Palabras clave: Desarrollo sustentable, participación social, comunidades locales, patrimonio cultural.

Abstract

Pueblos Mágicos is a public program to encourage the sustainable development through the tourism based on the enhancement cultural heritage in places, usually characterized by rurality, which considers citizen participation in the planning of the program, as a strategy to include communities to benefits of tourism, however there are factors that limit it. Considering that the citizen participation operates on two levels, discursive and action,

¹ Fecha de recepción: 22 de agosto de 2018
Fecha de modificación: 19 de octubre de 2018
Fecha de aceptación: 7 de diciembre de 2018

Para citar el artículo: Muñoz-Aréyzaga, E. (2019). Participación ciudadana y patrimonio cultural en la planificación turística de los pueblos mágicos (México): alcances y limitaciones. *Turismo y Sociedad*, xxv, pp. 29-50. DOI: <https://doi.org/10.18601/01207555.n25.02>

determinate by asymmetric power relations. First, the concept, and its relation with social sustainability and heritage, are reviewed to understand it reaches, and to understand the first level, the legal framework of the program that structures the conditions of citizen participation is analyzed, and, from the review of the various case studies, the action level is analyzed, in which these asymmetries is expressed.

Keywords: Sustainable development, social participation, communities, cultural heritage

Introducción

En 2001, la Secretaría de Turismo (SECTUR) de México creó el Programa Pueblos Mágicos para promover el desarrollo sustentable mediante el turismo en localidades caracterizadas por la ruralidad, por medio de la puesta en valor de sus atractivos culturales –o, en su caso, naturales– y del mejoramiento de la infraestructura y los servicios turísticos.

A 17 años de operación, 121 localidades fueron etiquetadas (SECTUR, 2018a, 2018b). Los requisitos para su nombramiento han sido ambiguos, como contar con una población de 20.000 habitantes, pero menor también, siempre que sean lugares que “han estado en el imaginario colectivo (...) [y tengan] atributos únicos, simbólicos, historias auténticas, hechos trascendentes, cotidianidad, en fin, magia, que emanan en cada una de sus manifestaciones socioculturales” (SECTUR, 2009, p.1), útiles para el aprovechamiento turístico y para satisfacer las necesidades actuales de los viajeros (SECTUR, 2017b).

Sin embargo, deben estar a 200 km o dos horas de distancia de un destino turístico o de una población considerada mercado emisor (SECTUR, 2009), por lo que generalmente son localidades periféricas de centros urbanos o turísticos que hace algunas décadas eran

rurales, hoy mixtas, al combinar actividades económicas primarias del ámbito rural y de servicios o industrias del urbano. Su particularidad es que cuentan con patrimonio cultural, es decir, con recursos culturales locales heredados o recuperados del pasado que sirven para construir los discursos identitarios y la memoria colectiva expresados en prácticas y conocimientos tradicionales reconocidos o no de manera formal por una institución. Y el patrimonio es central en este modelo turístico para construir los imaginarios de ruralidad o exotismo en el patrimonio que se cristalizan el pasado y las tradiciones, “auténticas mexicanas” o para transformarlo en instrumento para el desarrollo sustentable por medio de su mercantilización por actores internos –quienes lo producen o cargan de sentido simbólico– o externos.

El Programa ha sido promovido como un modelo de turismo social, y podría pensarse que se basa en la sustentabilidad social, porque la SECTUR (2009) considera a las comunidades locales –poseedoras de estos recursos–, clave en su planificación mediante la participación ciudadana, operada por comités ciudadanos, suponiendo que, como cualquier representación de la sociedad civil, se trata de actores colectivos cohesionados socialmente, capaces de fungir como interlocutores del proceso (Isunza y Hevia, 2006). Sin embargo, el turismo ha enfrentado a las comunidades a dinámicas del capitalismo globalizado, ha transformado su espacio en pequeñas ciudades neoliberales y ha condicionado o acelerado procesos progresivos de segregación, marginación, diferenciación y polarización social (Bauman, 1999), sustitución de actividades primarias por las terciarias y nuevas formas de explotación, de manera que se ha provocado el rompimiento con formas tradicionales de organización sociopolítica y de concebir el mundo, pero que se recuperan estratégicamente para justificar su nombramiento de pueblo mágico.

En este contexto se pretende el desarrollo sustentable de las localidades y utilizar el patrimonio para potencializarlo, pero de no cumplirse podría favorecer el deterioro del ambiente y la enajenación del patrimonio, un bajo crecimiento económico y la pobreza monetaria de los residentes, así como su exclusión social, que eventualmente fragmentarán a las sociedades, restringirán su acceso a este modelo de desarrollo y parcializarán sus resultados. Por ello, la participación ciudadana es importante para establecer condiciones para la sustentabilidad social y el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sustentable, pero de mayor relevancia para otorgar control local sobre el turismo y el patrimonio y generar beneficios directos para los residentes.

En este sentido, el interés es valorar la forma como la participación ciudadana se concibe y se aplica en la planificación turística de pueblos mágicos, considerando que ocurre en un espacio público en donde opera un plano discursivo y otro de acción, en los que subyacen relaciones de poder entre los actores del turismo que se constituyen o, en todo caso, que se controlan por las reglas que propone el marco jurídico del Programa y que en la práctica emergen en las dinámicas para operar. Se parte de la hipótesis de trabajo de que la participación ciudadana se facilita porque la base del Programa es la mercantilización de recursos locales colectivos entendidos como patrimonio, vehículo de las identidades locales y factor de cohesión social.

Para ello, se parte de una revisión teórica de la participación ciudadana para explicar su relación con el desarrollo sustentable y el patrimonio, y para dimensionar sus alcances. Posteriormente, se analiza el marco jurídico del Programa para observar el plano discursivo, comprendiendo la forma en que se concibe la sustentabilidad social, el tipo de participación ciudadana, las relaciones de poder que promueve entre los actores del turismo

y el papel que juega el patrimonio. Después se retoman estudios de caso para observar, a partir de datos empíricos, su operación en el plano de acción, y se concluye valorando sus alcances y limitaciones o si es un primer ámbito desde el que se configura la exclusión de los residentes en este modelo de desarrollo.

Lo anterior se desarrolla con la intención de aportar al entendimiento de la relación entre el turismo y la inclusión social o, de otro modo, como lo sugieren Mendoza y Hernández (2018), con la fragmentación y exclusión social y el reforzamiento de las asimetrías preexistentes.

Desarrollo sustentable, participación ciudadana, patrimonio y relaciones de poder en la planificación turística

El desarrollo sustentable, entendido como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 2018), fue planteado en 1987 con base en el informe Nuestro Futuro Común, que reconocía una crisis global ambiental, económica y social.

Desde la década de los noventa del pasado siglo, se posicionó como único paradigma de desarrollo, basado en el cumplimiento de objetivos de tres dimensiones interrelacionadas (económica, social y ambiental) para lograr crecimiento económico, inclusión social y equilibrio medioambiental (tabla 1). Sin embargo, como han señalado Arocena (2009), Foladori (2002) y Tarlombani (2005), entre otros, lejos de cumplir sus objetivos, ha permitido que la economía capitalista global se justifique como un paliativo para los problemas socioeconómicos en los países periféricos, legitimando las desigualdades.

La dimensión social, o sustentabilidad social, es fundamental para el desarrollo sustentable, porque la participación social posibilita la

Tabla 1. Desarrollo sustentable. Tridimensionalidad de la sustentabilidad

<i>Dimensión económica</i>	<i>Dimensión ambiental</i>	<i>Dimensión social</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento - Incremento del valor de las empresas y sus ganancias (stakeholders' value) - Eficiencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Integridad del ecosistema - Integridad del clima - Capacidad de carga - Biodiversidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Dimensión - Empoderamiento y equidad - Cohesión social - Identidad cultural - Desarrollo institucional

Fuente: Foladori (2002, p. 623).

reorientación de los poderes políticos y económicos para promover un modelo de desarrollo más justo, dirigido por y hacia las necesidades de los ciudadanos. Según Foladori (2002), en un inicio se concebía como una estrategia para alcanzar la dimensión ambiental mediante la reducción de la pobreza y el crecimiento poblacional, pero fue replanteada a partir de la reconceptualización de la pobreza, que de entenderse fundamentalmente como la falta de ingresos monetarios se transformó —especialmente a partir de los aportes de Sen (1999)— en una categoría multidimensional que incluye “habilidades y capacidades del pobre de manejar su propia vida, capacidad de adaptarse, tener acceso a servicios, participar en la vida social o comunitaria de su grupo, tener seguridad, entre otros” (Mendoza y Hernández, 2018, p. 26).

De este modo, Foladori (2002) afirma que el desarrollo humano, entendido “como aumento permanente de la calidad humana en forma equitativa” (p. 629), se considera objetivo de la sustentabilidad social y eje del desarrollo sustentable porque su dimensión ambiental y económica se dirigen a ese objetivo y porque su operación radica en un componente de ella, la participación social, que incrementa “las potencialidades y cualidades de las personas en la construcción de un futuro más justo” (p. 635).

La sustentabilidad social es la articulación de la sociedad civil con el desarrollo para favorecer la cohesión social de los diversos grupos sociales y culturales y la mejora

en su calidad de vida. Según Sachs (como se citó en Martínez, Baeriswyl y Fuentes, 2015), consiste en la apropiación de todos los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales por parte de todas las personas, proceso que refiere a la inclusión social y que, si bien depende de aspectos multidimensionales, su base es la participación social y, esencialmente, la ciudadana.

En sentido amplio, la participación social es la intervención o el involucramiento de un individuo en un ámbito público en el que se constituyen, rechazan o modifican intereses colectivos. En cambio, la participación ciudadana —siguiendo a Olvera (2007)— es la relación directa que establece la sociedad civil con el Estado en ámbitos y condiciones definidos por un marco legal y discursivo, que “permite el desarrollo de una capacidad de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas” (p. 5) mediante “actividades de cabildeo en órganos colegiados y por sectores de interés específicos” (Isunza y Hevia, 2006, pp. 11-12).

Para Isunza y Hevia (2006), la participación ciudadana efectiva deriva en mecanismos de participación corresponsable y contrapartes del poder gubernamental, porque la sociedad civil “se reproduce de manera relativamente autónoma frente al Estado y al mercado” (p. 10), de tal forma que su cualidad es hacer valer los intereses sociales reorientando los poderes gubernamental y económico para satisfacer las necesidades colectivas, como

afirma Cunill (1991). Las cualidades de la sociedad civil podrían limitarse por las condiciones establecidas por el plano discursivo, el marco legal que acota las capacidades de los distintos actores que se disputan los bienes por él definidos, pero, principalmente, por las incompatibilidades, las confrontaciones y los conflictos por las relaciones de poder asimétricas entre estos actores, que ocurren en la práctica o en el plano de acción de la participación ciudadana.

Mager-Hois (2010) concibe el poder, de forma amplia, como “una capacidad de dominio de uno mismo que, al mismo tiempo, tiene un efecto de influencia, subordinación o control sobre el otro o los otros” (p. 25). Esta posesión o dominio sobre un ámbito diferente al que tienen los demás posibilita el control o la subordinación sobre los otros, por lo que las relaciones de poder siempre serán asimétricas.

Mager-Hois (2010) y Ávila-Fuenmayor (2006) afirman que las distintas teorías del poder, exceptuando la de Foucault, conciben el poder económico como determinante en la constitución de las relaciones de poder y del poder mismo. Este consiste “en mantener relaciones de producción y (...) una dominación de clase que el desarrollo de las fuerzas productivas hace posible” (p. 22), es decir, en mantener relaciones sociales de explotación o subordinación basadas “en el poderío de los dueños de las fuentes de trabajo y en la dependencia experimentada por aquellos individuos que solo cuentan con su fuerza de trabajo” (Mager-Hois, 2010, p. 35).

Desde esta perspectiva, el desarrollo sustentable opera en un marco de relaciones de poder asimétricas determinadas por el poder económico, que en algunos casos es legitimado por el poder gubernamental. Cuando esto ocurre, las potencialidades de la sociedad civil se constriñen y la participación ciudadana sirve únicamente para legitimar

las acciones gubernamentales (Hevia e Isunza, 2010), porque de fondo este paradigma no considera transformar las relaciones de propiedad u apropiación de los medios de producción (Foladori, 2002).

El desarrollo sustentable se relacionó con el turismo en 2002, cuando se propuso el concepto de turismo sostenible, que considera “las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas” (OMT, 2018), respetando sus activos culturales y arquitectónicos, así como sus valores tradicionales. Este modelo ha sido cuestionado porque el turismo necesariamente afecta al entorno natural y cultural al convertirlos en mercancías (Warnholtz, 2014); además, se ha mostrado que, a pesar de generar desarrollo económico y beneficios transversales para las comunidades receptoras, los lugares más turísticos también son generadores de pobreza (Marín, García y Daltabuit, 2012).

En 2004 se propuso el Programa Turismo Sostenible para la Erradicación de la Pobreza, mediante el cual la Organización Mundial del Turismo (OMT), las entidades financieras internacionales y los Estados miembros, entre ellos México, se comprometieron a integrar la sustentabilidad a sus políticas públicas y a convertir el turismo en un instrumento para alcanzarla. El Programa Pueblos Mágicos retoma los principios del turismo sustentable y concibe la participación ciudadana en su planificación mediante un comité ciudadano para promover la capacidad de decisión en las políticas públicas de desarrollo, específicamente, en la forma en la que el turismo y el patrimonio actuarán en este proceso.

Para Osorio (2006), la finalidad de la planificación turística es establecer los procesos para alcanzar el desarrollo o el crecimiento turístico, en este caso, orientado por la

sustentabilidad. Desde la perspectiva de la sociedad civil, representaría una relación con el Estado por intenciones específicas, en la que se disputan bienes definidos por las políticas turísticas, proceso en cuya práctica existen confrontaciones e incompatibilidades por relaciones de poder asimétricas. Desde la perspectiva de la planificación turística, Reed (1997) también observa que no ocurre en un espacio neutral en donde los actores tengan igual acceso a recursos políticos y económicos y la misma capacidad, habilidad o poder para posicionar sus propios intereses, o que durante el proceso puedan superarse los desequilibrios existentes.

Siendo así, en la planificación turística existen luchas de poder, resistencias, relaciones de dominación y subordinación que se expresan discursivamente en normativas o reglas de juego y que operan, en la práctica, entre los actores del turismo para poseer y extender un ámbito de dominio, un intercambio de bienes, que en todo caso es económico. Sin embargo, en teoría existen vías para que los poderes económicos y gubernamentales puedan negociarse y equilibrar las asimetrías en las relaciones de poder entre los actores del turismo.

La primera vía, como se ha argumentado, es la participación ciudadana en el proceso de planificación del Programa Pueblos Mágicos como motor de la sustentabilidad social, factor de inclusión social y estrategia para integrar a las comunidades locales en el proceso de toma de decisiones, para ampliar los beneficios del turismo y el ejercicio de mayor control sobre él.

La segunda vía remite a la cultura y su potencialidad de constituirse en un ámbito de dominio y poder de la sociedad local en dos sentidos. El primero se contextualiza por la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable* y su concepción de la cultura como cuarto pilar de desarrollo, al ser considerada un

instrumento “para impulsar y habilitar sus dimensiones económica, social y ambiental” (Unesco, 2018), porque a partir de ella se construye la identidad de los grupos sociales, en la que se fundamenta su cohesión, necesaria para la participación ciudadana y para potenciar a los locales como actores colectivos, sociedad civil e interlocutores de las dinámicas de planificación turística, que resultará en modos específicos de desarrollo.

El segundo sentido compete al patrimonio cultural, expresión de la identidad de los grupos sociales y recurso que, según la Unesco (2018), se dirige a la sustentabilidad económica al promover beneficios económicos mediante las industrias y el turismo culturales, como propone Pueblos Mágicos. Sin embargo, el intangible es fundamental para el Programa, porque constituye su oferta turística; este se define como las prácticas, los conocimientos y las técnicas que las comunidades reconocen, los grupos o individuos como su patrimonio cultural (Unesco, 2003), por lo que es un recurso local colectivo manifestado en tradiciones, festejos religioso-populares, gastronomía o artesanías, y debería ser un ámbito de dominio, un capital propio de las sociedades que lo construyen, un bien orientado a satisfacer intereses colectivos mediante su aprovechamiento. Según lo afirma la Unesco (2003), este proceso debe considerar la participación ciudadana al incorporar a la sociedad civil en su gestión, entendida como el conjunto de actuaciones para definir las acciones para conservarlo y usarlo para los fines y las demandas de la sociedad actual (Muñoz, 2018). Esta acción es distinta a la planificación turística, pero relevante, porque refuerza el dominio de quienes producen el patrimonio, por lo que se constituye en un ámbito de poder.

El marco jurídico del Programa Pueblos Mágicos representa el plano discursivo en el que opera la participación ciudadana en la planificación turística, y, en teoría, funcionaría para

equilibrar las relaciones de poder otorgando mayor control local sobre el turismo y el patrimonio. Pero en la práctica podría limitarse por el contexto, que contribuye a legitimar el poder económico cuando es determinante para constituir el turismo y el poder mismo, y por condiciones que constriñen la participación ciudadana en la planificación turística y la gestión del patrimonio, que impiden que se constituya en un ámbito de dominio de las sociedades locales.

El plano discursivo de la participación ciudadana: análisis del marco jurídico del Programa Pueblos Mágicos

Para comprender el plano discursivo que establece las condiciones de la participación ciudadana en el Programa, primero se analizarán el contexto de las políticas turísticas nacionales que lo originaron y sus objetivos, y posteriormente, los lineamientos para la constitución del comité ciudadano, con el fin de valorar sus capacidades.

El análisis considera dos etapas: la primera, de 2000 a 2012, corresponde a dos sexenios gubernamentales en los que el partido en el poder propuso e implementó el Programa, siendo sus objetivos similares; la segunda es de 2012 a 2018, cuando fue reestructurado al alternarse el partido en el poder.

Primera etapa

En México, desde la década de los treinta del siglo pasado, se han conformado políticas públicas que han establecido la relación del turismo con el desarrollo de zonas marginadas y el fortalecimiento de la oferta turística. Dichas políticas han promovido la conservación del patrimonio cultural nacional y la imagen urbana de poblados o asentamientos típicos —que corresponden a los hoy denominados pueblos mágicos—, como Pátzcuaro y Taxco, que desde la década de los cincuenta han funcionado como incipientes centros turísti-

cos en los que la cultura ha sido el principal atractivo; ambas localidades actualmente tienen esa etiqueta.

Sin embargo, el contexto actual es distinto por la prioridad que adquirió el turismo en México, dado su aporte a la economía, la relevancia del país como destino internacional y las políticas de desarrollo y culturales globales que legitimaron el patrimonio y su aprovechamiento turístico para el desarrollo sustentable y a las sociedades como actores en la planificación turística y en la gestión del patrimonio. También es diferente por el capitalismo globalizado, que ha transformado la producción y el consumo, ha promovido el uso del patrimonio para construir un sentido de lo local frente a lo global y una ventaja competitiva para el turismo (Harvey, 1998), y ha facilitado en el plano internacional modelos similares al Programa Pueblos Mágicos, como Los Pueblos más Bonitos de la Tierra, surgido en la década de los ochenta del siglo pasado, que opera principalmente en Europa y cuyo objetivo es la conservación del patrimonio para conformar un producto turístico competitivo y favorecer el desarrollo en zonas menos industrializadas (Asociación Los Pueblos más Bonitos de España, 2002).

La política turística de la que surgió Pueblos Mágicos se caracterizó por la promoción de un “nuevo modelo de desarrollo turístico acorde con las tendencias del mercado y con la necesidad de un más equitativo sistema de distribución de la riqueza” (SECTUR, 2002). Esto implicó el fortalecimiento del turismo y la oferta turística, así como su diversificación y la adopción de la sustentabilidad mediante cuatro ejes: convertir el turismo en prioridad nacional; turistas totalmente satisfechos, por medio del fortalecimiento del turismo como producto de consumo en un ambiente altamente competitivo; destinos sustentables; y, por último, empresas turísticas, mediante la promoción de su competitividad (SECTUR, 2002).

En esta política no se explicitó la definición de sustentabilidad social, sin embargo, la argumentación de estos ejes, al igual que en décadas anteriores, resaltó la relación entre turismo y combate a la pobreza, pero se propuso que la riqueza generada se orientaría a mejorar los servicios urbanos, de vivienda, salud y educativos, para elevar la calidad de vida de las personas (SECTUR, 2002). En el segundo sexenio se relacionó con la estrategia de desarrollo regional y señaló que, mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos culturales y naturales como oferta turística, se darían “opciones de desarrollo y bienestar para los individuos de las comunidades receptoras” (SECTUR, 2008).

Tal vez la novedad radicó en la participación ciudadana y en la jerarquización de los actores del turismo: comunidades locales, el Estado y los empresarios, en ese orden. En el discurso se les consideró protagonistas del desarrollo, y junto con los otros actores asumirían el turismo como una vía para lograrlo. Dada esta importancia, se les refiere en 32 ocasiones aunadas a la necesidad de integrarlas a la planificación turística, la economía del turismo o la atención de sus demandas (SECTUR, 2002).

Pueblos Mágicos respondió a los ejes de fortalecimiento del turismo y destinos sustentables con la creación de un nuevo modelo turístico, por lo que en esta primera etapa sus objetivos se dirigieron a estructurarlo y establecer una relación entre medios y fines, entre patrimonio y desarrollo, entre turismo y desarrollo y entre turismo y la mejora de la gestión gubernamental (tabla 2).

Su especificidad es que su intención, a pesar de las problemáticas que pudiera representar en la práctica, es apelar a las comunidades locales como actores del turismo, en sentido estricto, al sugerir el uso del patrimonio local, especialmente el intangible, como un medio para desarrollar productos turísticos

o mercantilizar productos culturales, como artesanías, festividades o gastronomía. En sentido amplio, la suma de estos recursos constituye una red de atractivos que refuerzan a las localidades como de interés turístico y propician un ambiente favorable para crear negocios y trabajo que no necesariamente tengan que ver con el patrimonio y que se conviertan en una forma de vida para las comunidades locales (SECTUR, 2009).

Por lo anterior, Quintero (2014) y Figueroa, Valverde y López (2015) afirman que el Programa es un modelo de turismo social favorable para el emprendimiento porque apela a actores que no cuentan con el capital cultural y económico para desarrollar una empresa turística, y “está abierto a los emprendedores que deseen poner sus pequeños negocios u ofertar productos y servicios que los conviertan en autosuficientes” (p. 90). Además, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006) valoró los alcances de su primer sexenio de operación al referirse a “la sensibilización de los actores locales sobre las oportunidades del patrimonio para generar actividad económica” (p. 7).

Segunda etapa

La política turística es guiada por el objetivo del aprovechamiento del “potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país” (SECTUR, 2013) mediante cuatro estrategias orientadas por las recomendaciones de la OMT para fortalecer la competitividad del turismo: 1) ordenar y transformar el sector turístico; 2) innovar y elevar su competitividad; 3) fomentar mayor inversión, financiamiento y la eficacia de los destinos turísticos; y 4) “impulsar la sustentabilidad y que los ingresos generados por el turismo sean fuente de bienestar social” (SECTUR, 2013).

La sustentabilidad social se define como un instrumento para promover la gobernanza

Tabla 2. Objetivos del Programa Pueblos Mágicos

<i>Primera etapa 2001-2012</i>	<i>Segunda etapa 2014-2018</i>
Estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el interior del país, basada fundamentalmente en los atributos histórico-culturales de localidades singulares.	Fomentar el desarrollo sustentable de las localidades poseedoras de atributos de singularidad, carácter y autenticidad por medio de la puesta en valor de sus atractivos, representados por una marca de exclusividad y prestigio, teniendo como referencias las motivaciones y necesidades del viajero actual.
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.	Estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el mercado, basada fundamentalmente en los atributos histórico-culturales y naturales de las localidades.
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 e innovación de los productos turísticos para diversos segmentos.
Poner en valor, consolidar y/o reforzar los atractivos de las localidades con potencial y atraktividad turística, para fomentar 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.	Provocar un mayor gasto en beneficio de la comunidad receptora.
Que el turismo local se constituya como una herramienta del desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al Programa, así como de apoyo a la gestión municipal.	Profesionalizar al factor humano de las localidades.
Que las comunidades receptoras de las localidades participantes aprovechen y se beneficien del turismo como actividad redituable como opción de negocio, de trabajo o de forma de vida.	Fomentar la inversión de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y del sector privado. Alcanzar la excelencia de los servicios turísticos de las localidades. Fortalecer la propuesta turística de México. Impulsar la consolidación de destinos en crecimiento. Apoyar la reconversión de las localidades maduras. Constituir al turismo en una herramienta de desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al Programa.

Fuente: SECTUR (2009 y 2017b)

y “la inclusión de los agentes sociales en el desarrollo turístico y en el fortalecimiento del tejido social, de forma que se promueva la cohesión social” (SECTUR, 2013). Pero su aplicación se refiere principalmente a

fortalecer el compromiso de los actores del turismo con la conservación ambiental y la disminución del cambio climático, lo que remite a la primera definición de sustentabilidad social, que la concibe como un medio

para el equilibrio ambiental y no como un objetivo del desarrollo sustentable. Por ello, la política turística otorga menos peso a las comunidades locales, incluso se les refiere solo en diez ocasiones como “comunidades receptoras” y se consideran, en todo caso, beneficiarias, porque se les señala aunadas a la necesidad de ampliar los beneficios sociales y económicos del turismo (SECTUR, 2013).

Sin embargo, la cuarta estrategia de la política refiere a la participación ciudadana relacionada con el patrimonio, al considerar el impulso de “esquemas de planeación participativa, apropiación y valoración de los recursos naturales y culturales en las comunidades turísticas” (SECTUR, 2013), procesos que involucran la planificación turística y la gestión del patrimonio. Pero la política señala como estrategias la profesionalización y el financiamiento de organizaciones comunitarias y pequeñas empresas, posiblemente porque también son formas de equilibrar el capital cultural y económico de las comunidades locales frente a los desarrolladores turísticos, pero no fortalecen las habilidades de los actores sociales para la participación ciudadana.

Pueblos Mágicos coincidía con esta estrategia, pero fue evaluado para su continuación mediante el “Diagnóstico de la evolución y perspectivas del Programa Pueblos Mágicos”, realizado por Enrique Barroso Consultora en Turismo, el cual no se ha dado a conocer más que por una nota de prensa. En suma, indica que el Programa estaba rebasado por su incremento en el segundo sexenio de operación (2006-2012), cuando 52 localidades fueron etiquetadas, lo que representaba un gasto en inversión que los gobiernos no podían asumir, la afectación del cumplimiento de sus reglas de operación y las capacidades del comité encargado de su nombramiento, dado que 26 localidades no cumplían los requisitos (Armenta, 2014).

Según la consultora, esto implicó que el Programa se distorsionara y perdiera credibilidad; se argumentó que el “director de una empresa transnacional que opera en México (...) se quejó de que, por razones políticas, estaban ‘prostituyendo al Programa’, ya que muchos de los que estaba nombrando (...) no reunían los requisitos” (Armenta, 2014). Esto evidencia la importancia de las necesidades de las empresas turísticas sobre las de los actores locales para redefinir el Programa.

Sin embargo, a partir de una revisión rigurosa realizada por la SECTUR, CESTUR y CONACYT (2012), el Programa mostró deficiencias en su desempeño en comparación con años anteriores. Sus principales hallazgos fueron la carencia de criterios claros para el nombramiento de las localidades, y con ello de la marca que representa, para la asignación de recursos y su aplicación, el tipo de actividades por realizar, la posibilidad y el modo de participación de la sociedad y de los empresarios, clave para operar la participación ciudadana, falta de información sistematizada para su evaluación objetiva e ingresos bajos por puestos laborales creados.

La reestructuración del Programa, coherente con elevar la competitividad del turismo, implica lo que la SECTUR (2014) concibe como un modelo de gestión orientado por la sustentabilidad, que promueve la participación social y facilita la corresponsabilidad de todos los actores involucrados y la rendición de cuentas.

De esta etapa existen dos documentos que plantean los objetivos del Programa: las Reglas de operación y la Guía de integración documental de Pueblos Mágicos. El primero podría tener mayor relevancia, porque se publicó en el Diario Oficial de la Federación, e indica que su finalidad es “contribuir a 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” (SECTUR, 2017a). Esta etapa tiene tres énfasis: 1) mejorar las condiciones de la oferta turística, los servicios y la infraestructura turística, por medio del impulso de rutas y corredores turísticos, movilidad y accesibilidad a los destinos; 2) contribuir a la preservación del patrimonio mediante su aprovechamiento como producto turístico; y 3) fomentar la innovación en productos turísticos (SECTUR, 2017a). Estas acciones reflejan el interés gubernamental en la sustentabilidad económica del turismo, pero, como afirma Warnholtz (2014), no en el desarrollo sustentable de las comunidades por medio del turismo, pues lo que se busca es el crecimiento a largo plazo de esta actividad económica, lo que resulta en la menor representatividad de las comunidades locales en el discurso y una limitante para la sustentabilidad social.

El segundo documento presenta once objetivos (tabla 2) enfocados también en elevar la competitividad de estos destinos. Se resalta el fortalecimiento de la relación del turismo con el desarrollo sustentable al proponer que se constituya en un instrumento para alcanzarlo, retomando las recomendaciones del Programa de la OMT sobre el turismo sostenible.

A diferencia de la etapa anterior, que sugería a las comunidades receptoras como actores del turismo a partir del emprendimiento basado o no en el patrimonio, en esta etapa se les refiere únicamente a partir del beneficio transversal o indirecto que obtendrán del gasto de los turistas, lo que contribuye a reproducir las asimetrías de las relaciones de poder entre los actores del turismo, porque las comunidades locales, poseedoras de los recursos que se espera poner en valor para conformar o consolidar este modelo de turismo, se constituyen en beneficiarias en el discurso.

Comité Pueblos Mágicos

Desde la primera etapa del Programa se consideró un comité ciudadano para integrar la participación ciudadana en su planificación. Pero las reglas de operación se modificaron en 2009 y el comité pasó a ser condición indispensable, porque el 31 % de las localidades no lo tenía o este no operaba normalmente (Rodríguez, Pulido, Vargas y Shaadi, 2018).

El primer requisito para la incorporación al Programa era que la sociedad local lo solicitara, porque, según la SECTUR (2009), su estrategia era “la participación comunitaria, su inclusión y permanencia” (p. 3), y resultaba vinculatorio conformar el comité para “ser interlocutor entre los niveles de gobierno y la población de la localidad como instancia de consulta y análisis de los proyectos turísticos” (p. 16) objeto del apoyo gubernamental.

El comité debía conformarse por diez miembros: representantes de la instancia estatal de turismo, de la autoridad municipal, y del Instituto Nacional de Antropología e Historia; y ciudadanos, como asociaciones de restauranteros, hoteleros, agencias de viajes, de comercio, artesanos o líderes de opinión. Sus tareas serían la elaboración de un plan de trabajo, sesionar por lo menos tres veces al año y producir minutas de acuerdos (SECTUR, 2009).

En la segunda etapa la operación del comité se fundamentó en la gobernanza, entendida como:

un ejercicio de transversalidad con las instituciones públicas en sus diferentes órdenes de gobierno y del concurso de organismos privados, así como [en] privilegiar la participación de la comunidad receptora, tanto la directamente relacionada con la actividad turística y negocios afines como con la sociedad civil. (SECTUR, 2014, pp. 6-7).

Sin embargo, como se advirtió, en las reglas de operación actuales el papel de la sociedad se redujo y las funciones del comité son otras, las de anuencia de los proyectos, porque únicamente deben dárseles a conocer (SECTUR, 2017a). Además, se pretende apoyar proyectos en localidades que no tienen esta etiqueta, casos en los que debe asegurarse que se enfocan en la dimensión social de la sustentabilidad; pero no existen criterios para hacerlo, ya que los indicadores para evaluar los resultados del Programa se centran en valorar el crecimiento del turismo como actividad económica.

En ambas etapas, el comité ciudadano refiere a un modelo de planificación turística que parece desprenderse del enfoque estratégico y participativo de Godfrey y Clarke (2000), que propone la articulación de la planificación y la mercadotecnia turísticas con las políticas pertinentes e incorporar a la comunidad en esos procesos. El primer paso, apunta Osorio (2006), es la conformación de un comité ciudadano; después vienen un diagnóstico de los recursos y servicios turísticos, la definición de las problemáticas u oportunidades del mercado turístico –de las que se desprende un plan de desarrollo y mercadotecnia–, la asignación de tareas y la forma de evaluarlas. Pero también se instituye una relación entre el Estado y la sociedad civil regulada por la política turística, de la que resulta potencialmente una participación corresponsable de los actores involucrados, sin embargo, se acota a procesos de consulta y análisis.

En la primera etapa, discursivamente se otorga importancia a la participación ciudadana y poder a la sociedad local, que se basa en los recursos de propiedad colectiva que posee; y en la segunda, su papel parece ser solo legitimar las acciones gubernamentales. Pero en ninguna de las dos se propicia lo que De la Torre y Arnillas (2014) consideran una acción colectiva, “en la que los habitantes locales establecen e implementan su propia

agenda en ausencia de iniciadores y facilitadores externos, [sino que promueve] un control foráneo o externo casi completo, con una intervención simbólica de los habitantes locales” (p. 23).

Para propiciar de manera efectiva la participación ciudadana, deben existir desde el marco legal condiciones que establezcan o fortalezcan el dominio de cada actor, dominio relacionado con el capital que tiene en su poder y que define las acciones que se van a ejecutar y las posibilidades de negociación.

Los gobiernos constituidos en la figura de Estado son promotores, coordinadores u orientadores del turismo y de sus alcances, y en la primera etapa también son mediadores por ser los encargados de incorporar las necesidades de las comunidades receptoras a los proyectos turísticos (SECTUR, 2002). Los empresarios o la industria turística son inversores y generadores de riqueza, y tienen la capacidad de distribuirla creando fuentes de trabajo e integrando a las comunidades en las actividades económicas, y de retribuir socialmente mediante mecanismos que aún son poco claros. Pero las comunidades locales, a pesar de las bondades que refleja la primera etapa, se presentan como beneficiarias o, en todo caso, como actores potenciales, porque “para comprender, implicarse y participar exitosamente en la actividad turística” (SECTUR, 2002) requieren educación, aprendizaje, información o promover en ellos la cultura turística, para que “muestren actitudes favorables en la atención a los visitantes” (SECTUR, 2002).

Sin duda, la capacitación o el financiamiento fortalecerán a las comunidades como actores del turismo, pero si no se considera transformar sus capacidades y habilidades para que influyan en las decisiones de la planificación turística y tengan injerencia en sus tareas, como afirman Rodríguez et al. (2018), y desde el plano discursivo su participación se remite

a procesos de consulta o análisis, per se no contarán con un capital que las fortalezca o defina como actores clave.

El patrimonio tampoco aporta a ello, porque parece considerarse como un mero escenario en el que se desenvuelve el turismo, y no como un recurso de propiedad colectiva, por lo que no se establecen lineamientos para asegurar que se constituya en un ámbito de dominio de las comunidades locales mediante modelos participativos de gestión orientados a satisfacer sus necesidades y en los que se defina el reconocido por ellos y se involucren en las tareas para ponerlo en valor. De manera que el patrimonio puede ser utilizado en todo caso por actores ajenos a la localidad, lo que propicia su enajenación, la pérdida de significado simbólico y su deterioro, como muestra Rodríguez (2010).

El plano de la acción

En este apartado se retoman estudios de caso que analizan desde distintas perspectivas, la integración de las comunidades locales a la planificación de Pueblos Mágicos, para ilustrar el plano de la acción de la participación ciudadana.

El primer elemento por revisar es la forma en la que se integra en la práctica el comité ciudadano y la injerencia que los residentes tienen en los procesos de planificación. El segundo es analizar el cumplimiento de los requerimientos para operar la participación ciudadana, que según Serrano (2015) son estos: un marco jurídico que la promueva, analizado en el apartado anterior; información sobre los procesos de decisión relacionados con el comité ciudadano, y de aquello sobre lo que se decide, en este caso el turismo, el patrimonio y el desarrollo; y confianza de la ciudadanía en las instituciones operantes del programa, principalmente, el gobierno local y el comité, que afectan las dinámicas del proceso de planificación turística y del

desarrollo sustentable relacionadas con la inclusión social (objetivo de la sustentabilidad social), o con el control local del turismo.

Los estudios que se presentarán primero muestran la composición del comité y quiénes toman las decisiones; se ilustra que la representación y la acción de la sociedad civil son limitadas, pero son pocos los que evidencian cuáles son los bienes de intercambio con los que los residentes negocian, para entender si el patrimonio es uno de ellos, y qué negocian, qué beneficios esperan obtener del Programa.

Pérez y Antolín (2016) estudian El Oro (México) para comprender la incidencia del Programa en el desarrollo local. Su estudio se lleva a cabo mediante un análisis y caracterización del sistema de actores potenciales que participan en él, y así determinar el tipo de desarrollo que allí opera. En esta caracterización revisan la incidencia en el ámbito público y las actuaciones en el comité de los actores identificados:

- 1) Socio-territoriales. Representan a la sociedad local y sus intereses mediante organizaciones consolidadas, presumiblemente representadas por el comité ciudadano, pero se encuentra fragmentada. Por un lado, están quienes tienen un vínculo con el territorio, nexo que se refleja en su participación para producir el patrimonio intangible —oferta turística del municipio—; a pesar de asumir que el turismo es fuente de desarrollo económico y de sufrir desempleo, presentan resistencia a incorporarse a esas actividades y no tienen participación en cargos públicos, por lo que su participación en la toma de decisiones es difícil. Por otro lado, están los nuevos residentes que no están integrados a la comunidad local ni a sus intereses.
- 2) Sistema empresarial. Es la industria turística conformada por nuevos residentes,

porque los recursos y la especulación inmobiliaria impiden que la sociedad local constituya nuevas empresas. Buscan su crecimiento con acciones que suponen generar desarrollo económico; estas acciones dependen del apoyo o de la anuencia del municipio, por lo que participan en el ámbito público y en el comité.

- 3) Sistema político administrativo. Compuesto por las autoridades municipales, que marcan las directrices para fortalecer la industria y la oferta turística mediante proyectos de turismo social, pero también del sector empresarial. Este sistema funcionaría como intermediario y facilitador de los intereses del sistema empresarial y de la sociedad (Pérez y Antolín, 2016).

Dadas estas condiciones, Pérez y Antolín (2016) reconocen que la injerencia de la sociedad local en la planificación del desarrollo es limitada, de manera que las decisiones importantes son tomadas de manera vertical por las autoridades municipales y el sector empresarial. Esto evidencia que el gobierno local no es un mediador eficiente entre los intereses sociales y los del mercado, además de que las acciones que emprenden “difieren del horizonte común por parte de la población local” (p. 238), por lo que existirá un desinterés en la participación ciudadana que parcializará los resultados del Programa, como ya ocurre cuando se advierte que los beneficios económicos se han concentrado en un reducido grupo: la industria turística.

El caso de Tequila (Jalisco), analizado por González y Castañeda (2014), muestra que quienes integran el comité están ligados a las industrias tequileras, que generaron proyectos para fortalecer la oferta turística y la experiencia del visitante con base en sus imaginarios de este espacio, alterándolo para conformar elementos identitarios ajenos a las identidades locales, que generan “un simulacro de cultura, (...) para mostrar al

turista las imágenes que espera encontrar” (p. 100). Pero González (2012) señala que la sociedad civil no tuvo un papel relevante en estas acciones y no ha sido integrada a los beneficios del turismo, y especialmente los pequeños productores de tequila se encuentran en desventaja, lo que es un riesgo para operar la participación ciudadana en un marco de igualdad y un primer factor que determina la exclusión social y, con ello, la parcialización de los resultados del Programa.

Lo anterior muestra que el comité ciudadano no es eficiente o suficiente para representar los intereses de la población local, porque el desarrollo del turismo favorece la recreación de los imaginarios de los operadores turísticos o que estos se construyen en pos de la satisfacción del turista, que puede no responder al patrimonio reconocido por la sociedad; por ello, no se constituye en un ámbito de dominio de las comunidades. Pero esto determina su exclusión, porque sus problemáticas y necesidades, aunque justifiquen la aplicación del Programa, se contraponen a esa teatralización y se invisibilizan para construir la narrativa necesaria para etiquetarse como pueblo mágico.

En este contexto, es difícil sustentar que los requerimientos de la participación ciudadana inciden en su promoción o eficacia, argumento que se demostrará con los estudios de caso siguientes, que aportan a valorar la confianza ciudadana en las instituciones, la información sobre los procesos de toma de decisión y sobre lo que se decide.

Respecto a la confianza, el primer caso retomado es Tapijulapa (Tabasco), realizado por Luyando, Sandoval y Ortega (2016). Estos autores, centrados en el concepto de capital social, entendido como un “conjunto de relaciones de confianza y cooperación entre distintos actores (...) que permiten el acceso a recursos, que, en combinación con otros factores, permite lograr beneficios para los

que lo poseen” (pp. 9, 22), analizan las dinámicas de las redes sociales entretejidas para operar el Programa, con el fin de entender la factibilidad de la participación social en las acciones conjuntas para hacerlo.

Luyando et al. (2016) concluyen que el nivel de confianza de la comunidad es bajo porque existe una percepción de desconfianza hacia las agrupaciones en torno al Programa y que no existen mecanismos que generen un ambiente de “diálogo, debate y consenso para el desarrollo común y el bienestar general” (p. 22), por lo que no hay condiciones que favorezcan la participación ciudadana en la planificación del Programa.

García y Guerrero (2014), enfocados en Cuitzeo (Michoacán), se proponen entender, desde la sustentabilidad y el desarrollo local, las percepciones de la ciudadanía sobre la actividad turística y el Programa mediante una consulta ciudadana, para hacer un diagnóstico y elaborar una propuesta de desarrollo turístico que genere “instrumentos para su propio desarrollo (...) y contribuir al mejoramiento de su calidad de vida” (p. 72). Para observar la confianza en las instituciones, se retomaron las preguntas relacionadas con la evaluación del desempeño del gobierno local y del comité en la gestión del Programa. El desempeño fue bajo, dado que la mayoría de los encuestados les otorgaron una calificación igual a cinco o menor (García y Guerrero,

Tabla 3. Resumen Diagnóstico Sustentabilidad y Desarrollo Local Cuitzeo, Michoacán

<i>Confianza en las instituciones operantes del programa</i>						
	<i>Igual o menor que 5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>
Evaluación desempeño autoridades municipales en la gestión de Pueblos Mágicos Calificación global 6.3	42%	15%	21%	16%	5%	10%
Evaluación desempeño Comité Pueblos Mágicos: Calificación global 6.3	46%	12.5%	12%	14%	3%	3%
<i>Información</i>						
Conocimiento del Programa Pueblos Mágicos	Mucho	Regular	Poco	Nada		
Conocimiento sobre Comité Pueblos Mágicos	15%	33%	64%	18%		
<i>Participación ciudadana</i>						
Participación en proceso de integración a Pueblos Mágicos	Sí			No		
	5%			95%		
<i>Beneficios del turismo</i>						
Beneficios para las familias desde la incorporación al programa	Ninguno	Beneficio cultural (conciertos o eventos culturales) o social	Beneficio cultural (restauración)	Beneficio económico	Beneficio social, cultural y económico	
	50%	19%	14%	7.5%	7.5%	

Fuente: García y Guerrero (2014).

2014), lo que refleja desconfianza hacia las instituciones (tabla 3).

En relación con la información sobre lo que se decide, se utilizó la pregunta sobre el conocimiento del Programa. La mayoría de los encuestados lo desconoce o lo conoce poco, de forma que no saben lo que pretende realizarse en su beneficio. Sobre el proceso de toma de decisiones, se retomó la indagación del conocimiento de la existencia del comité ciudadano, y resultó que más de la mitad de los encuestados sabe de él, pero no impacta en la participación ciudadana; la mayoría de los entrevistados percibe no haber participado en el proceso de integración de su localidad al Programa (García y Guerrero, 2014), por lo que la mitad considera que no obtienen ningún beneficio de él.

Andrade (2017), con un enfoque cualitativo, revisa los casos de Metepec, Tepotzotlán e Ixtapan de la Sal (México), para realizar un diagnóstico y proponer una mejor instrumentación del Programa. Respecto a la información sobre lo que se decide, resultó —al igual que en Cuitzeo— que la mayoría de los encuestados desconocen el Programa. Sobre el proceso de toma de decisiones, se retomó el conocimiento sobre la forma en la que se deciden los proyectos aprobados, y la mayoría la desconoce. Lo anterior resulta en que, a excepción del caso de Metepec, la mayoría de los encuestados perciben no obtener ningún beneficio del Programa (tabla 4).

En estas localidades no se indaga sobre la confianza en las instituciones operantes en el Programa; sin embargo, Tepotzotlán es analizado por Rosas, Almeraya y Guajardo (2017), quienes, mediante encuestas a ciudadanos, valoran la función del comité como intermediario entre los intereses de la población y el gobierno. Al respecto, la mayoría de los encuestados perciben que solo a veces el comité realiza esa labor, y lo evalúan como

regular, por lo que existe desconfianza hacia las instituciones.

Los autores mencionados coinciden en que la participación ciudadana no ha servido para orientar la planificación turística hacia el cumplimiento de las necesidades sociales y generar un desarrollo sustentable real, ni para potencializar sus habilidades para hacerlo. García y Guerrero (2014) son concluyentes al señalar que la forma de operar el Programa debe revertirse para que “el turismo sea puesto al servicio de las localidades receptoras, en beneficio del poblador local” (p. 93).

Esta condición está vinculada a que ninguno de los requisitos para operar la participación ciudadana se cumple de forma eficiente pues existe desconfianza en las instituciones que operan el Programa, información escasa o nula sobre lo que se está decidiendo y sobre el proceso de toma de decisiones, lo que implicaría altos costos para ejercer la participación ciudadana. Y como aseguran Isunza y Hevia (2006), si el “resultado final de ese mecanismo va a ser un bajo impacto en la toma de decisiones, el uso de los mecanismos participativos se inhibe” (p. 91).

Pérez y Antolín (2016) concluyen que en El Oro existe un proceso parcial de desarrollo local y un proceso de desarrollo local en condiciones difíciles, principalmente por la desarticulación entre las dinámicas económicas, que impactarán potencialmente en el desarrollo y la realidad social, además, por la carencia de un eje que las vertebre, que debería ser la participación ciudadana. Esta conclusión es compartida por García y Guerrero (2014), que después de su diagnóstico en Cuitzeo afirman que “el éxito o fracaso [del Programa] dependerá del nivel de participación ciudadana, de los acuerdos que las autoridades municipales lleven a cabo con la sociedad” (p. 92); también por Andrade (2017), quien considera el fortalecimiento de

Tabla 4. Resumen de Resultados Diagnóstico Pueblos Mágicos,
Estado de México, enfoque cualitativo

<i>Tepotzotlán</i>							
<i>Información</i>				<i>Participación ciudadana</i>		<i>Participación ciudadana</i>	
<i>Conocimiento sobre Pueblos Mágicos</i>		<i>Conocimiento sobre toma de decisiones de proyectos apoyados</i>		<i>Involucramiento con el programa</i>		<i>Beneficios del programa</i>	
Sí	19%	No sé	79%	No	87%	Ninguno	39%
No	63%	Cabildo	8%			Mayor economía y empleos	24%
Poco	19%	Gobierno	4%	Sí (apoyo o asistencia a eventos culturales)	14%	Incremento de visitantes y turismo	14%
		Gobierno	4%			Obras de infraestructura	7%
		Dedazo	2%	No existen formas de involucrarse o las desconoce	2%	Impactos negativos	5%
						Otros	11%
No sé	4%						
<i>Metepec</i>							
Sí	11%	No sé	95%	No	88%	Aumento del turismo y economía	34%
No	76%	Gobierno	2%			Ninguno	25%
		Otros	3%	Sí (apoyo o participación en eventos culturales)	12%	Algundo (sin especificar)	12%
						Beneficio para otras personas (artesanos o dueños de negocios)	12%
Poco	13%					Infraestructura	7%
						Impactos negativos	4%
						No sé	2%
<i>Ixtapan de la Sal</i>							
Sí	19%	No sé	92%	No	92%	Ninguno	49%
No	63%	Cabildo	6%			Más turismo	24%
				Infraestructura	11%		
Poco	19%	Dedazo	2%	Sí (asistencia a eventos culturales, peticiones o movimientos para acelerar entrega de obras)	8%	Algundo (sin especificar)	8%
						Más recursos para el municipio	8%

Fuente Andrade, 2017.

la participación ciudadana en su mejora de instrumentación del Programa para Metepec, Tepetztlán e Ixtapan de la Sal.

Las propuestas de los autores para conseguirlo son distintas, pero coinciden con lo expuesto en el segundo apartado, porque señalan que el funcionamiento de la participación ciudadana requiere la transformación de la sociedad en interlocutores en el proceso de planificación, promover sus habilidades para hacerlo y otorgar un ámbito de dominio que sea un bien de intercambio en este.

La necesidad de transformar a la sociedad en interlocutores del proceso de planificación implica que hasta ahora no lo son, porque se parte de una indiferencia ciudadana, tal como García y Guerrero (2014) y Andrade (2017) evidencian al mostrar que la sociedad no se involucra en el Programa, fenómeno asociado con que en México “no parece existir una demanda ciudadana articulada para modificar la actual relación con el Estado, en ninguna encuesta reciente se aprecia la falta de participación como una demanda ciudadana” (Isunza y Hevia, 2006, p. 23). Y cobra sentido la propuesta de García y Guerrero (2014) de comenzar fortaleciendo la identidad territorial, lo que coincide con lo expuesto sobre la importancia de la cultura como una forma de cohesionar y transformar a la sociedad en interlocutores en la planificación; de otra forma, “difícil será potenciar un proceso de desarrollo local” (p. 93).

Pero tampoco los actores sociales cuentan con habilidades para operar la participación ciudadana, porque, como afirman Luyando et al. (2016), no existe un mecanismo que “fomente y supervise el fortalecimiento del capital social” (p.22), del cual depende la factibilidad de operarlo conjuntamente hacia fines comunes. Pero también se requiere informar a los actores sociales sobre lo que se decide y del proceso de toma de decisiones, argumento reforzado por Andrade (2017) al

proponer que el fortalecimiento de la participación ciudadana depende de “la información y el conocimiento del Programa” (p. 103).

Por otro lado, Pérez y Antolín (2016) sugieren, como se ha argumentado, que la participación ciudadana requiere del fortalecimiento de un ámbito de dominio de la sociedad local. Para los autores, no es el patrimonio, sino el económico, pues plantean que se requiere integrarla al sistema económico, y recomiendan, como Foladori (2002), la necesidad de incidir en cambiar las relaciones de propiedad para mejorar las condiciones de la sustentabilidad.

Todo lo anterior apunta a lo señalado por Mendoza y Hernández (2018) cuando afirman que el turismo por sí mismo no transformará “las condiciones de vulnerabilidad (...) sino, al contrario, es la transformación previa de esas condiciones la que va a permitir que el turismo pueda constituir una herramienta de desarrollo con un grado de sostenibilidad real” (p. 32).

Conclusiones

Sin intención de generalizar y remitiéndose a los casos abordados, la participación ciudadana en la planificación de Pueblos Mágicos opera en condiciones difíciles y limita sus potencialidades y alcances, referidos en el primer apartado, relacionados con la sustentabilidad social, las capacidades de la sociedad civil y el mayor control local del turismo.

Desde el plano discursivo, la participación ciudadana se remite estrictamente a procesos de consulta y análisis, por lo que no es un mecanismo de participación cogestiva entre el Estado y la sociedad civil que mediante la promoción de los intereses colectivos reorienta el poder gubernamental y económico para satisfacerlos, constituyéndose en un ámbito “donde solo se intercambia información y no se cuenta con capacidades decisorias”

(Isunza y Hevia, 2006, p. 91). De tal forma, no existe un marco que constituya a las sociedades locales como interlocutores de la planificación turística, porque no se prevé el fortalecimiento de sus capacidades en el proceso de toma de decisiones de la aplicación de esta política pública, y mucho menos en las tareas que esta o la gestión del patrimonio requieren. Siendo así, la participación ciudadana se orienta a legitimar las acciones gubernamentales y se convierte en factor de exclusión social y de la paralización de los resultados del Programa.

En el plano de la acción, los estudios reseñados reflejan que no existen condiciones que faciliten la participación ciudadana ni el cumplimiento de los requerimientos para operarla, porque las dinámicas de planificación replican la asimetría de las relaciones de poder de los actores del turismo, situación exacerbada cuando los gobiernos locales no funcionan como intermediarios entre los intereses económicos y sociales y legitiman las acciones de los primeros justificadas en los beneficios transversales que las comunidades obtendrán del turismo. Así también ocurre porque las sociedades se encuentran fragmentadas y no se cumple el principio básico de la participación ciudadana, la existencia de una sociedad civil articulada, y no se constituirán en una contraparte de los poderes o en una forma de equilibrarlos.

Es necesario partir de transformar a los actores sociales en sociedad civil, como subrayan los estudios referidos, empezando por fortalecer la identidad local de las comunidades, condición que se pensó estaba asociada con el patrimonio como un vehículo de las identidades locales, pero su papel parece poco relevante cuando no forma parte las dinámicas socioculturales de las comunidades, por estar constituidas por actores ajenos, y funciona más como oferta turística que como elemento identitario. Por esta razón, aunque tenga esa potencialidad, no es un activo que promueva

la cohesión social y su fortalecimiento como interlocutores en la planificación turística ni un ámbito de dominio para las comunidades, y será difícil que el turismo se convierta en un instrumento orientado efectivamente hacia su desarrollo.

Pero no depende solamente del fortalecimiento de la identidad, sino de que las comunidades locales compartan o se involucren en la definición y el logro de objetivos comunes, en fortalecer el capital social. La planificación turística articulada con modelos participativos de gestión del patrimonio es una doble vía para hacerlo, porque, al igual que la planificación, parte de un diagnóstico, pero se enfoca en reconocer que las comunidades locales asocian el patrimonio con sus discursos identitarios. Ello resulta en un inventario de bienes patrimoniales y en una serie de tareas para su puesta en valor mediante estrategias susceptibles de incorporarse a la oferta turística y a la mercadotecnia del programa, por lo que es una estrategia para fortalecerlas como colectividad y para implicarlas en los objetivos y en las tareas de la planificación turística. Al mismo tiempo, provee instrumentos a las comunidades que inciden en eliminar las desigualdades en el plano de la información de aquello sobre lo que se decide, que se requiere para la toma de decisiones y operar la participación ciudadana en un marco más igualitario, porque la desconfianza en las instituciones es un reto aún más difícil.

Referencias Bibliográficas

- Andrade, I. A. (2017). *Propuesta de mejoramiento en la instrumentación del Programa Pueblos Mágicos en el Estado de México. Los casos de estudio Metepec, Tepotzotlán e Ixtapan de la Sal* (Tesis de Licenciatura en Administración y Promoción del Área Urbana). México: UAEM.
- Armenta, G. (18 de julio de 2014). ¿Cuál es la situación real de los Pueblos Mágicos? *Forbes*

- México. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/develan-misterios-de-los-pueblos-magicos/>
- Arocena, F. (2009). *El desarrollo sustentable: ¿oxímoron o solución?* Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Recuperado de <http://www.frbb.utn.edu.ar/sysacad/archivos/801235Arocena%20F.-2.pdf>
- Asociación Los Pueblos más Bonitos de España. (2002). *Estatutos de la Asociación*. Recuperado de www.lospueblosmasbonitosdeespana.org
- Ávila-Fuenmayor, F. (2006). El concepto de poder en Michel Foucault. *Telos*, 8(2), 215-234. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/993/99318557005.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2006). *El turismo como motor de desarrollo. Borrador para su discusión*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/1934/193449985009/html/index.html>
- Bauman, Z. (1999). *La globalización: consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana*. Caracas: Editorial del CLAD.
- De la Torre, M. A. y Arnillas, C. A. (2014). Participación social y asimetrías en la distribución de la información en áreas naturales protegidas: el caso del Santuario Nacional Pampa Hermosa, Perú. *Lessons in Conservation*, 4, 23-36.
- Figueroa, M. E., Valverde, C. y López, L. (2015). El Programa Pueblos Mágicos en tiempos del emprendimiento. *Topofilia, Revista de Arquitectura, Urbanismo y Territorios*, 5(1), 89-108. Recuperado de <http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/figueroa-et-al.pdf>
- Foladori, G. (2002). Avances y límites de la sustentabilidad social. *Economía, Sociedad y Territorio*, 3(12), 621-637. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11112307>
- García, D. y Guerrero, H. (2014). El Programa Pueblos Mágicos: análisis de los resultados de una consulta local ciudadana. El caso de Cuitzeo, Michoacán, México. *Economía y Sociedad*, 18(31), 71-94.
- Godfrey, K. y Clarke, J. (2000). *The tourism development handbook. A practical approach to planning and marketing*. London: Continuum.
- González, L. (2012). Capital social y turismo en el paisaje agavero. En A. López, G. López, E. Andrade, R. Chávez y R. Espinoza (eds.), *Lo glocal y el turismo: nuevos paradigmas de interpretación* (pp. 353-374). México, D. F.: Academia Mexicana de Investigación Turística A.C.
- González, L. y Castañeda, R. (2014). Los imaginarios construidos: Tequila, Jalisco, cuna de la emblemática bebida mexicana, y también pueblo mágico. En A. Valenzuela, C. Alvarado, C. Saldaña y G. Gama (coords.), *Imaginarios del paisaje y el turismo. Entre tradición y distintivos oficiales* (pp. 85-102). México, D. F.: Universidad Autónoma de Morelos, Juan Pablos Editor.
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Hevia, F. e Isunza E. (2010). La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. En, A. Olvera (coord.), *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México* (pp. 54-127). México, D. F.: CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Isunza E. y Hevia F. (2006). *Relaciones sociedad civil-Estado en México*. Un ensayo de interpretación. México, D. F.: CIESAS, Universidad Veracruzana

- Luyando, J. R., Sandoval, L. y Ortega, E. (2016). El capital social como factor para el desarrollo en el pueblo mágico de Tapijulapa. *El Periplo Sustentable*, 31. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193449985006>
- Mager-Hois, E. (2010). *Casinos y poder: El caso Kickapoo Lucky Eagle Casino*. México, D. F.: UNAM.
- Marín, G., García, A. y Daltabuit, M. (coords.) (2012). *Turismo, globalización y sociedades locales en la península de Yucatán, México* (Colección Pasos Edita n.º 7). Tenerife: Pasos. Recuperado de <http://www.pasosonline.org/Publicados/paso-soedita/PSEedita7.pdf>
- Martínez, E. E., Baeriswyl, S. y Fuentes P. (2015). Análisis de la sostenibilidad social en tipologías residenciales del Gran Concepción (Chile). *Cuaderno Urbano: Espacio, Cultura y Sociedad*, 19(19), 5-28.
- Mendoza, M. M. y Hernández, R. (2018). Turismo: ¿menos pobreza o mayor exclusión? *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, 28, 19-36.
- Muñoz, E. (2018). *Estudios de caso para poner en valor el patrimonio cultural*. Zapopan: El Colegio de Michoacán.
- Olvera, A. (2007). *Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las organizaciones de la sociedad civil*. Recuperado de <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olvera1.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). *Desarrollo sostenible*. Recuperado de <http://www.un.org/es>
- Organización Mundial del Turismo (OMT). (2018). *Sustainable development of tourism. Definición*. Recuperado de <http://sdt.unwto.org/es/content/definicion>
- Osorio, M. (2006). La planificación turística. Enfoques y modelos. *Quivera*, 8(1), 291-314. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/401/40180113.pdf>
- Pérez-Ramírez, C. y Antolín-Espinosa, D. (2016). Programa Pueblos Mágicos y desarrollo local: actores, dimensiones y perspectivas en El Oro, México. *Estudios Sociales*, 25(47), 219-243. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41744004009>
- Quintero, L. F. (2014). *El Programa Pueblos Mágicos como herramienta de desarrollo social desde la perspectiva del desarrollo sustentable; caso Tepoztlán, Morelos*. Trabajo presentado en el Primer Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Posgrado en Ciencias Sociales. FLACSO, México, D. F. Recuperado de http://clepso.flacso.edu.mx/sites/default/files/clepso.2014_eje_10_quintero.pdf
- Reed, M. (1997). Power relations and community-based tourism planning. *Annals of Tourism Research*, 24(3), 556-591. DOI: 10.1016/S0160-7383(97)00023-6
- Rodríguez, C. (2010). Segregación social y conservación patrimonial. El caso del exconvento de Tzintzuntzan, Michoacán. *Topofilia*, 11(1). Recuperado de <http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/rodriguez.pdf>
- Rodríguez, I., Pulido, J. I., Vargas, A. y Shaadi, R. M. (2018). Dinámica relacional en los pueblos mágicos de México. Estudio de las implicaciones de la política turística a partir del análisis de redes. *Turismo y Sociedad*, 22, 85-104. DOI: <https://doi.org/10.18601/01207555.n22.05>
- Rosas, M. I., Almeraya, S. X. y Guajardo, L. G. (2017). Los comités Pueblos Mágicos y el desarrollo turístico: Tepoztlán y El Oro, estado de México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 14(1), 105-123. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722017000100105&lng=es&tlng=es
- SECTUR. (2002). *Programa Nacional de Turismo 2001-2006*. Recuperado de <http://dof>

gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734655&fecha=22/04/2002

_____. (2008). *Programa Sectorial de Turismo 2007-2012*. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo148.pdf>

_____. (2009). Reglas de operación del Programa Pueblos Mágicos. Recuperado de https://www.elfuerte.gob.mx/turismo/reglas_operacionpuebblomagico.pdf

_____. (2013). *Plan Sectorial de Turismo 2013-2018*. Recuperado de http://www.SECTOR.gob.mx/pdf/0216/Programa_Sectorial_Turismo_2013_2018.pdf

_____. (2014). *Guía de incorporación y permanencia al Programa Pueblos Mágicos*. Recuperado de <http://www.sectur.gob.mx/wp-content/uploads/2014/10/GUIA-FINAL.pdf>

_____. (2017a). *Reglas de operación del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos*. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509139&fecha=27/12/2017

_____. (2017b). *Guía de incorporación documental al Programa Pueblos Mágicos 2017*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/273030/Gui_a_2017_de_Incorporacio_n_2017.pdf

_____. (2018a). *Módulo de información de pueblos mágicos. Listado de pueblos mágicos*. Recuperado de <http://www.datatur.SECTOR.gob.mx/Pueblos%20Magicos/PueblosMagicosIni.aspx>

_____. (2018b). *Sectur da a conocer 10 nuevos pueblos mágicos al inaugurar su 5.ª Feria*

Nacional. Recuperado de <https://www.gob.mx/sectur/prensa/sectur-federal-da-a-conocer-10-nuevos-pueblos-magicos-al-inaugurar-su-quinta-feria-nacional?idiom=es>

SECTUR, CESTUR y CONACYT. (2012). *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos*. México, D. F.: SECTUR, CESTUR y CONACYT.

Sen, A. K. (1999). *Nuevo examen de la desigualdad* (2.ª ed.). Madrid: Alianza Editorial.

Serrano, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 9(34), 93-116. DOI: 10.1016/j.espol.2015.05.001

Tarlombani, M. A. (2005). Turismo y sustentabilidad. Entre el discurso y la acción. *Urbano*, 12(20), 61-75. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/198/19813278009.pdf>

Unesco. (2003). *Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Intangible*. Recuperado de <http://www.unesco.org/new/es/santiago/culture/intangible-heritage/convention-intangible-cultural-heritage/>

_____. (2018). *Cultura para el desarrollo sostenible*. Recuperado de <https://es.unesco.org/themes/cultura-desarrollo-sostenible>

Warnholtz, G. (2014). El Programa Pueblos Mágicos en el laberinto de las políticas públicas mexicanas. En A. Valenzuela, C. Alvarado, C. Saldaña y G. Gama (coords.), *Imaginario del paisaje y el turismo. Entre tradición y distintivos oficiales* (pp. 289-307). México, D. F.: Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Juan Pablos Editor.