

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Programa de Pueblos Mágicos: valorización turística de la cultura

Documento de trabajo núm. 249



Mayo 2017

www.diputados.gob.mx/cesop



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Heriberto López Ortiz
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Programa de Pueblos Mágicos: valorización turística de la cultura*

Luis Angel Bellota**

1. Introducción

Si la expansión global de las comunicaciones ha empequeñecido al mundo –en el sentido de haberlo interconectado hasta niveles inimaginables–, desde hace algún tiempo el potencial turístico de México se apresta a tomar un nuevo aire que no lo asimile ni reduzca a ser un destino de sol y playa. Mientras las autoridades turísticas ya tienen algunas décadas intentando diversificar la imagen del país, las ventajas tecnológicas y comunicativas de nuestra época abren una ventana de oportunidades que bien podría servirles para cumplir con dicha meta. La fama que pudo haber adquirido México gracias al cine y la literatura tomó algunos años en diseminarse y formar un imaginario sobre lo mexicano; en la actualidad, la formación de esas representaciones simbólicas asociadas a una cultura se han expandido tan rápido que ni siquiera podríamos cuantificar su acelerada circulación.

Aprovechando los canales de comunicación que nos ofrece el binomio globalización-sociedad del conocimiento, hoy más que nunca tenemos la posibilidad de expandir por todos los medios posibles nuestros atributos. Una política de promoción turística que apueste por la diversificación de los lugares y las actividades que ofrece el país debe pensar en la ramificación de los públicos consumidores. El reto es doble pues, por una parte, requiere vender una imagen más diversificada del país y con ello captar un mayor afluente de turistas extranjeros que no sólo busquen esparcimiento playero sino recorrer el interior de la República, conocer sitios “poco promocionados” y sorprenderse con las atracciones vinculadas a la historia, el arte, la gastronomía y las tradiciones; por otro lado, también implica incrementar el número de paseantes nacionales. Una veta de oportunidades para vender, *urbi et orbi*, otro tipo de destinos es el Programa de Pueblos Mágicos (PPM). La red de 111 pueblitos que compone este programa federal

busca “estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el mercado, basada fundamentalmente en los atributos histórico-culturales y naturales de las localidades”.¹

Exuberantes bellezas naturales que rodean zonas habitables, tradiciones de larga data, festividades únicas, plazuelas y calles angostas con casas de teja, talleres y pequeñas empresas familiares que se especializan en la fabricación de artesanías, zonas arqueológicas de singular importancia, escenarios históricos que presuman algún valor simbólico, paisajes animados que componen un cuadro de innegable relevancia arquitectónica y la supervivencia de costumbres ancestrales, son los elementos que, juntos o por separado, se consideran como relevantes para incluir la localidad de un municipio en el PPM. Algunos sobresalen más por la permanencia de sus herencias indígenas, mientras que otros lo hacen por el inmobiliario de su arquitectura virreinal o la fama que le ha dado fabricar durante generaciones determinado producto que, como el tequila, puede llevar denominación de origen. El atractivo particular de 111 ciudades pequeñas a lo largo y ancho del país es reconocido por la Secretaría de Turismo (SECTUR) como el principal requisito para formar parte de este programa estatal que busca compaginar la sustentabilidad, el desarrollo local, el cuidado del patrimonio material e inmaterial, la cohesión social y el mejoramiento de las administraciones municipales como los ejes rectores de una política pública que ensanche los horizontes del abanico turístico y potencie las capacidades de las regiones que albergan a uno o más Pueblos Mágicos.

2. Antecedentes históricos

El PPM tiene apenas 15 años de vida. Sin embargo, se inserta en una historia casi centenaria: la historia del turismo en México. Esta es una actividad que, independientemente de los esfuerzos privados por sacarla adelante, ha sido subsidiada y apuntalada por el gobierno en distintas épocas y de distintas maneras. Desde sus inicios más remotos en la década de 1920 ya se reconocía el potencial de México como destino turístico, trátase para venir en plan de esparcimiento o bien para maravillarse de su patrimonio arqueológico, histórico y antropológico. No obstante, es menester aclararlo, fue durante la larga gestión del general Díaz cuando encontramos los

* Versión extendida del mismo texto publicada en mayo como documento de trabajo.

**Licenciado en Historia por la Universidad Iberoamericana y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Investigador asistente del área de Estudios Regionales del CESOP.

¹ Comisión Especial para el Impulso y la Promoción de los Pueblos Mágicos. H. Cámara de Diputados, *111 Pueblos Mágicos*, México, Cámara de Diputados, 2017, p. 9.

primeros ensayos que recurrieron al legado prehispánico para darle proyección mundial a México. En los años del llamado periodo reconstructivo de la Revolución, primero bajo el gobierno de Álvaro Obregón y luego en el de Plutarco Elías Calles, el Estado comenzó a prestarle atención a dicho rubro.

A diferencia del Porfiriato, época en la que arribaron los primeros extranjeros curiosos con fines de esparcimiento, en los años veinte de la centuria pasada nació el interés institucional del Estado para ocuparse del tema. Si bien México no contaba entonces con la infraestructura turística que ya tenían Estados Unidos y Europa desde la segunda mitad del siglo XIX, algunas ciudades como el Distrito Federal fueron remozadas con tal fin. Alberto J. Pani, artífice de la reconstrucción económica que sucedió al conflicto armado, fue uno de los primeros funcionarios que supo ver la importancia que tendría para el país fomentar y asegurar en los años venideros la llegada de extranjeros que desearan venir a descansar y gastar sus divisas. Junto a Manuel Gamio, quien por aquellos años también impulsó la adecuación de Teotihuacán para convertirlo en un polo de atracción turística, la historia no reconoce con suficiencia sus esfuerzos pioneros en dicha área de la administración pública.

Los primeros visitantes que conocieron México gracias a una compañía turística que les proporcionó transporte, hospedaje y paseos datan de los años veinte. De la mano de la compañía multinacional Wagons Lits Cook, dueña de hoteles y ferrocarriles desde el siglo pasado, en 1929 aparece la primera agencia de viajes en la ciudad de México.² Entre el público norteamericano, México fue promovido como un destino que guardaba la dualidad de ser un país cargado de historia y con una cultura milenaria pero también uno moderno que hacía esfuerzos por dejar atrás los conflictos y la inestabilidad que lo habían infestado hacía pocos años. Por parte del Estado, en 1929 quedó instaurado el Comité Pro-Turismo: el antecedente más lejano de lo que muchísimos años después sería la Secretaría del mismo nombre. Este órgano burocrático dependía de Gobernación; fue el primero que promocionó y desarrolló los programas turísticos oficiales.

Tendrá que pasar un lustro y medio para que veamos las primeras legislaciones y dependencias encargadas del turismo. Fue en la segunda fase de la reconstrucción nacional después de la Revolución, en el sexenio cardenista para ser precisos, cuando la administración

² Dina Berger, *The Development of Mexico's Tourism Industry. Pyramids by day, martinis by night*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2006, p. 102.

pública mexicana emitió leyes en la materia. Lázaro Cárdenas emprendió políticas de Estado que se adelantan a las del alemanismo. Por decreto presidencial, el 20 de abril de 1936 se fundó el Departamento de Turismo; asimismo, estableció los comités Pro-Turismo en las ciudades más importantes y una revista oficial que promovía actividades y destinos recreativos. En su segundo informe de gobierno, Cárdenas presumía la entrada de 40,000 turistas extranjeros cuya derrama económica oscilaba entre los veintiún millones de pesos.³ Al año siguiente informaba al Congreso la promulgación del *Reglamento de la Ley General de Población vigente en su parte relativa a turismo*, el cual formalizaba algunas medidas que ya venían implementándose, como extender información y atención a los visitantes. Esa primera normatividad turística dividió en 15 zonas el mapa nacional, buscó la coordinación entre sector público y el privado e instruyó una mejora de las condiciones sanitarias de los lugares relacionados con la presencia de viajeros. En materia cultural, si podemos usar el término, estipulaba “la escrupulosa conservación del carácter peculiar de cada centro”.⁴

En la parte relativa a la promoción cultural del país, en 1939, al decretarse la fundación del Instituto Nacional de Antropología e Historia, se tendió el puente que une el cuidado del patrimonio arqueológico, antropológico, histórico y paleontológico con la industria sin chimeneas. Si bien no ha sido su objetivo principal –ni entonces, ni ahora–, desde sus primeros años de vida el INAH considera el tema como algo de suma importancia. Los funcionarios pioneros de la aludida dependencia federal creían que el rescate de espacios arqueológicos ofrecía a los visitantes “un riquísimo conjunto de testimonios de las diferentes etapas históricas y las múltiples culturas regionales”.⁵ A partir de esta decisión, en lo sucesivo, cada gobierno buscará la vinculación entre ambas esferas de la administración pública federal. Tendremos que esperar un cuarto de siglo más para que el turismo, mexicano y extranjero, encuentre en el actual Museo Nacional de Antropología otro nicho importante que una los dos rubros. Amén de resguardar las piezas arqueológicas más importantes, este recinto fue erigido para proyectar la imagen de un país moderno con una solvencia cultural y un pasado enorme que lo respaldaban.

³ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XXXVI Legislatura, año III, tomo IV/núm. 2, 1 de septiembre de 1936, p. 4.

⁴ Eugenio Mercado López, “Patrimonio cultural y turismo en el México posrevolucionario”, en *Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural*, vol. 14/núm. 4, julio 2016, p. 1032.

⁵ Alejandra Zorrilla, *El tiempo y el espacio del turismo cultural*, México, CONACULTA, 2010 (Intersecciones, 21), p. 101.

A partir de Miguel Alemán, hacia mediados de siglo, el turismo se torna un fenómeno de masas. Antes de asumir el cargo, durante su campaña presidencial, el “cachorro de la Revolución”, como lo llamó Vicente Lombardo Toledano, abordó el tema de forma muy clara cuando emitió la llamada “Declaración Turística”, un posicionamiento en el que reconoce el valor estratégico del sector y manifiesta que éste es útil y necesario “para desarrollar muchas zonas del país, elevar los ingresos de sus habitantes, estimular otras actividades económicas y dar vida a las regiones productivas”.⁶ Frente a los cambios que influían en la demanda constante de servicios turísticos, la administración alemanista asumió el reto de escalar los esfuerzos del Estado mexicano en la materia. El primer paso lo dio con la fundación de la Escuela Técnica Hotelera, que después mudó su nombre por Escuela Mexicana de Turismo y que dependía de la Secretaría de Economía.⁷

En 1949 fue promulgada la Ley Federal de Turismo; ésta crea y regula la Dirección General de Turismo, que dependía de la Secretaría de Gobernación y se dedicaba a normar la prestación de servicios y tarifas vinculados a esta industria. En aquel año, precisamente, se registró la entrada de 298,000 turistas.⁸ Como podrá verse, con relación al periodo de Cárdenas, el número de visitantes foráneos demuestra un aumento más que considerable. Ya no había duda de la importancia que estaba adquiriendo para la economía nacional. Alemán así lo había reconocido cuando anunció medidas alicientes para fomentar el sector. El turismo extranjero, dijo el presidente, constituía una “importante fuente de divisas” y un “estímulo para diversas actividades dentro del país”.⁹ Podemos observar, también, que el enfoque del Estado procuró más el lado económico del fenómeno que la parte cultural, lo cual no quiere decir que no la hayan tomado en cuenta. Más bien enfocaron las baterías subsidiarias y administrativas hacia la construcción de más hoteles, provisión de mejores servicios y vías más rápidas de comunicación que catapultaran el sector.

El siguiente paso importante lo dio el sexenio de López Mateos. De su gobierno y la relación con el turismo hay que destacar dos cosas: 1) la instauración del Departamento de

⁶ Eugenio McDonald Escobedo, *Turismo: una recapitulación*, Bonodi, México, 1981, p. 127.

⁷ Alfonso Jiménez Martínez, *Turismo: estructura y desarrollo*, McGraw Hill, México, 1990, p. 58.

⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XLI Legislatura, año II, tomo I/núm. 2, 1 de septiembre de 1950, p. 3.

⁹ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XL Legislatura, año III, tomo I/núm. 2, 1 de septiembre de 1948, p. 18.

Turismo¹⁰ y, al año siguiente, una nueva Ley Federal que respaldaba sus acciones; y 2) la inauguración del Museo de Antropología y su promoción como ventana a la historia antigua de México. En más de un sentido, López Mateos continuó por el mismo camino que había trazado Alemán años atrás, cuando se propuso hacer del turismo una prioridad gubernamental. Por cierto, el citado expresidente fue quien presidió el Consejo Nacional de Turismo, un órgano descentralizado que se ocupó de promover al país entre el público norteamericano y europeo.

Las siguientes políticas de Estado que se recuerden como impulsoras del turismo las encabezaron Luis Echeverría y José López Portillo. Sus presidencias ejecutaron medidas para elevar el atractivo turístico-cultural de México. Sin descuidar la demanda extranjera, ambos apostaron por la inversión de infraestructura hotelera para atender el mercado interno. Sus gestiones, a pesar de la inflación y las pulsiones populistas que las caracterizaron, resultan interesantes. Como ya se adelantó, en 1974 apareció el FONATUR. Este será un valioso instrumento para el financiamiento del sector, empezando por la explotación de nuevos destinos como Cancún o Manzanillo.

Echeverría tuvo la suerte de encontrar una burocracia con medio siglo de experiencia en el área turística.¹¹ El sector ya estaba posicionado como uno de los que mayores ingresos le reportaba al país. En su informe del 1 de septiembre de 1971 anunció con bombo y platillo la construcción de nuevos centros de población planificados que iban a permitir atender “un mayor número de turistas y crear nuevas fuentes de empleo para los habitantes de regiones poco favorecidas, como la Península de Yucatán y nuevas zonas en las costas Guerrero y de Nayarit”.¹² En aquellos años que preanunciaban el final del milagro mexicano y las primeras crisis económicas de secuelas transexenales se erigieron nuevos polos turísticos y los que ya existían fueron embellecidos. Nació Cancún y Acapulco tomó un segundo aire. Manzanillo e Ixtapa Zihuatanejo aparecieron como nuevas opciones de sol y playa y Guanajuato se revalorizó a partir de la organización del primer Festival Cervantino en 1972. Dada la creciente demanda de los bienes y servicios relacionados con el ocio y el descanso, en 1975 fue decretada la instauración de la Secretaría de Turismo. Esta vino a sustituir al Departamento estatal del mismo nombre.

¹⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XLIV Legislatura, año II, tomo I/núm. 2, 1 de septiembre de 1959, p. 4.

¹¹ Benjamín Arredondo, “El turismo en México en los años setenta. Sexenio de Luis Echeverría”, en *El Bable*, 7 de septiembre de 2012, en [<http://vamonosalbable.blogspot.mx/2012/09/el-turismo-en-mexico-en-los-anos.html>].

¹² *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XLVIII Legislatura, año II, tomo II/ núm. 3, 1 de septiembre de 1971, p. 24.

El turismo de masas volvió a ocupar la atención gubernamental cuando Echeverría anunció la creación de los centros “integralmente planeados” con financiamiento del Fondo Nacional del Turismo. Esta política, que continuó su sucesor, subsidió costos de hospedaje entre los trabajadores al servicio del Estado. El objetivo era apoyar al mercado turístico interno. Alrededor de 1975 Cancún empezaba a dar sus primeros pasos como imán de paseantes; tres años después, Ixtapa Zihuatanejo secundaba a la ciudad caribeña y en 1981 le tocaba el turno a Puerto Escondido. El principal aporte del echeverrismo a esta parcela de la administración pública fue la promoción de México en el extranjero, a la par de un esfuerzo interno por incentivar el conocimiento físico del país entre la población. En la primera de ambas estrategias se buscó posicionar al país como un lugar cuya oferta de sitios y actividades trascendía los complejos hoteleros de descanso a la orilla del mar; en la segunda, por vía del extinto Consejo Nacional para promover la Cultura y Recreación de los Trabajadores, se instruyó la creación de centros turísticos en todo el territorio nacional para beneficio de los empleados estatales.¹³

Esta política de Estado encontró plena continuidad con López Portillo. Su administración estableció paquetes turísticos populares. Desde el primer año de su gestión se procuró incrementar la infraestructura hotelera, inversión que significó 800 millones de pesos. Para ello se solicitaron préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Al igual que su antecesor, López Portillo también procuró ampliar la oferta de sitios emblemáticos que despertasen el interés de los visitantes extranjeros por venir a México. Desde luego que un objetivo así requería continuar con las labores de promoción y propaganda fuera del país.¹⁴ En su primer informe de labores destacó “la construcción de cinco hoteles en zonas arqueológicas que demuestran otro enfoque de la actividad, tendiente a diversificarla y ligarla a uno de los aspectos más preciados de nuestro patrimonio: las culturas indígenas”.¹⁵

Destacando el compromiso social que López Portillo le imprimió a su política turística, los trabajadores sindicalizados convinieron con el sector oficial “la elaboración y puesta en marcha de un Programa Nacional Social y Obrero, así como vacaciones escalonadas”. Para ello se celebró un acuerdo con empresarios hoteleros y líneas de transporte, acuerdo que fijó sistemas

¹³ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XLIX Legislatura, año III, tomo III/núm. 3, 1 de septiembre de 1975, p. 14.

¹⁴ En 1980, las oficinas de promoción turística ampliaron su presencia a países donde no contaban con una representación, como Japón. Jiménez, *op. cit.*, p. 175.

¹⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, L Legislatura, año II, tomo II/núm. 3, 1 de septiembre de 1977, p. 15.

de descuento, crédito y viajes organizados con todo género de facilidades para los beneficiarios.¹⁶ Para enriquecer el derecho al trabajo quedó constituido el Fideicomiso de Turismo Obrero, que organizó la demanda de servicios para vacacionar y creó una oferta popular y social.¹⁷ A las concesiones y facilidades dadas a los empleados sindicalizados siguió una política de facilidades a los empresarios turísticos por medio de estímulos fiscales. Para tal fin se modificó la Ley Federal de Turismo. Este rubro que mueve un motor de la economía a partir del ocio y el descanso, para entonces, era una prioridad que, junto con los ingresos del petróleo pero en menor medida, contribuían al sostén de las finanzas públicas.

Con el paso de los años, desde los ochenta hasta la primera década del presente siglo, la actividad en cuestión, convertida de tiempo atrás en un fenómeno de masas, ha conllevado deterioros ambientales y tensiones sociales en torno al modelo de gestión turística. La disputa por el usufructo de los territorios, la conversión de los complejos hoteleros en economías de enclave y la preocupación global sobre los efectos de la contaminación introdujeron un nuevo enfoque en la visión del Estado sobre el turismo. El número de personas que viajan de una entidad federativa a otra con el fin explícito de apreciar una reserva natural se ha incrementado con el tiempo, “al grado de que algunos destinos están más preocupados por controlar los flujos o incluso contenerlos, lo que representa un complejo y contradictorio desafío”.¹⁸ El turismo, aun cuando se dirige a lugares no tan concurridos y demandados, conlleva a la degradación paulatina de los entornos que visita. De ahí la importancia que diversos organismos internacionales han puesto en la sustentabilidad, es decir, en el goce presente y futuro de los recursos con los que contamos.

A mediados de la década antepasada, Naciones Unidas presentó la Agenda para el Desarrollo, un posicionamiento en el que incluyó como uno de sus ejes rectores al medio ambiente. Antes y después de la citada resolución, otras entidades globales también abordaron la problemática. La Organización Mundial del Turismo (OMT), dependiente de la ONU, declaró en 1998 que esta actividad debe ser concebida para que “conduzca la gestión de todos los recursos existentes, tanto desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades económicas, sociales y estéticas como del mantenimiento de la integridad cultural, de los procesos ecológicos

¹⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, L Legislatura, año III, tomo III/núm. 3, 1 de septiembre de 1978, p. 17.

¹⁷ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LI Legislatura, año I, tomo I/núm. 16, 1 de septiembre de 1979, p. 15.

¹⁸ Zorrilla, *op. cit.*, p. 100.

esenciales, de la diversidad biológica y de los sistemas de soporte de la vida”.¹⁹ Al año siguiente, el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, también vinculado a la ONU por medio de la UNESCO, modificó su concepto de turismo cultural al decir que éste “abarca los paisajes, los sitios históricos, los emplazamientos y entornos conocidos, así como la biodiversidad, los grupos de objetos diversos, las tradiciones pasadas y presentes y los conocimientos y experiencias vitales”.²⁰

En México, el puente turístico entre atractivos culturales y bellezas naturales comenzó a tenderse una década antes. Como parte del Programa Nacional de Desarrollo 1989-1994, el Instituto Nacional Indigenista instauró el Proyecto Pueblos Indígenas, Ecología y Producción para el Desarrollo Sustentable: un programa productivo y de conservación de la biodiversidad que se recuerda por haber apoyado al que quizá sea el primer emprendimiento ecoturístico que entrelazó el cuidado de las zonas naturales y los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas con metas de desarrollo rural y regional.²¹ Desde entonces hallamos políticas públicas que pretenden relacionar los procesos económicos y sociales de muchas comunidades con la riqueza territorial y biológica que habitan; con esta labor, que todavía no sienta raíces entre los sectores que potencialmente se verían beneficiados, pueblos enteros podrían seguir viviendo sus tradiciones y sus formas de organización social mientras generan ingresos a partir de las actividades que geográficamente han caracterizado a sus regiones, en adición a la ventana de oportunidades que ofrece el turismo sustentable.

Aun cuando los viajes playeros han sido y siguen siendo los que generan la mayor derrama de divisas, desde los albores de la industria turística nacional las festividades tradicionales y los eventos culturales que tienen lugar al interior de la república han sido objeto de revalorización. Recuérdense los trabajos de Gamio. En los años noventa, cuando fueron descentralizadas las oficinas de turismo de los Estados, se dio impulso a la promoción de los atributos culturales de cada región; siguiendo esa lógica se implementaron los programas “Ciudades coloniales”, “Mundo maya” o “La ruta de los dioses”, antecedentes de lo que tiempo después sería el PPM. Esos apoyos también impulsaron la organización de ferias locales, la

¹⁹ OMT *apud* Marcos Aurélio Tarlombani Silveira, “Turismo y sustentabilidad. Entre el discurso y la acción”, en *Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol. 14, 2005, p. 229.

²⁰ ICOMOS *apud* Zorrilla, *op. cit.*, p. 65.

²¹ *Ibid.*, p. 107.

promoción de fiestas populares, la convocatoria para exposiciones artesanales y la celebración de muestras gastronómicas.

Quizá hayamos sobrepasado el espacio dedicado a los antecedentes históricos del turismo. No importa. Creemos que esta provisional y desde luego incompleta retrospectiva del sector era necesaria porque nos da una panorámica de su trayectoria. Podemos concluir que las políticas públicas turísticas, como el PPM, parten de una tradición administrativa que pondera a la cultura, la historia y el patrimonio material de la nación como un atractivo que, en conjunto, genera réditos económicos y obligan a su cuidado y mantenimiento. Otro polo de atracción que convierte al país en el noveno destino vacacional más visitado a nivel mundial²² es su acervo de bellezas naturales. Estos dos atributos han sido foco de atención y financiamiento estatal por vía de múltiples programas y estrategias intersectoriales de la administración pública mexicana.

3. Programa Pueblos Mágicos

El PPM nació en 2001. Los primeros pueblitos en adquirir el adjetivo de “mágicos” fueron Huasca de Ocampo y Real de Catorce. Uno hidalguense y el otro potosino. Originalmente, afirma Alberto Colorado, funcionario de la SECTUR, el proyecto fue ideado para que los visitantes de los grandes centros turísticos conocieran y se acercaran a los pueblos cercanos a éstos, algunos de los cuales se encontraban en una condición económica difícil. Así se planeó la generación de recursos extra para dichas comunidades y también se ampliaba la oferta de sitios para vacacionar.²³ Basándonos en la clasificación de localidades a partir de su tamaño y sus capacidades para administrar la presencia continua de visitantes, los Pueblos Mágicos no son destinos turísticos intermedios sino complementarios. Por tener una delimitación pequeña que cuenta con un acceso carretero secundario y una capacidad de alojamiento menor a las 800 habitaciones, su integración a la red de atractivos turísticos se pensó a partir de los atributos ya mencionados. En 2008 se contabilizaban 50 comunidades adscritas a dicho programa²⁴ y para finales del sexenio anterior sumaban 83. En junio de 2016 el total ascendía a 111. Cuando un poblado consigue dicho

²² *Excélsior*, 7 de marzo de 2017, p. 8.

²³ Alberto Nájjar, “Qué son los ‘Pueblos Mágicos’ de México y por qué todos quieren serlo”, en *BBC Mundo*, 16 de octubre de 2016, en www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151016_mexico_pueblos_magicos_cultura_turismo_an].

²⁴ Gerardo Ochoa Sandy, “El turismo cultural en México, III”, en *Este País cultura*, supl. cultural de *Este País*, núm. 28, enero 2008, p. 26.

reconocimiento tanto el gobierno federal como el estatal se encargan “de las obras que incrementen su atractivo”, ahorrándole semejante desembolso a las municipalidades. Por ejemplo, la remodelación de fachadas, el cuidado de monumentos o las mejoras en el servicio de electricidad y drenaje.

El aumento de las solicitudes de ingreso al PPM por parte de las autoridades locales apuró la actualización de las reglas operativas que contienen los lineamientos para solicitar su adhesión a ese programa,²⁵ así como el visto bueno oficial que aprueba su permanencia dentro del mismo. Es decir, si una localidad desea convertirse en Pueblo Mágico debe cumplir con ciertos requerimientos; posteriormente, una vez que la SECTUR certificó el cumplimiento de éstos, la Dirección General de Gestión de Destinos de la misma Secretaría “podrá apoyarse en instituciones académicas, organismos internacionales y, en su caso, expertos técnicos en materia turística” para monitorear y evaluar el cumplimiento de las condiciones que le permiten a una población mantener ese *status*.

Hasta cierto punto, podemos afirmar el PPM se ha consolidado como una política pública exitosa. En lo que va de la presente administración federal el porcentaje de pueblitos que postularon y aprobaron las condiciones para incorporarse a él creció 33%. Si tomamos en cuenta que hace una década los requisitos eran la mitad de lo que son ahora, el aumento resulta significativo. Ese interés local, proveniente tanto de los pequeños y medianos prestadores de servicios turísticos como de la misma municipalidad, habla de un esfuerzo conjunto por cumplir y mantener una certificación que estimula el aumento de visitantes foráneos y, en consecuencia, la dinamización de la vida económica.

Cada poblado adscrito al PPM tiene una experiencia distinta que contar, tanto de logros y alcances como de rezagos y limitaciones. Por tratarse de un programa que impacta en el desarrollo endógeno de las regiones económicas, es difícil generalizar los saldos positivos que arroja éste por todo el país. Los resultados obtenidos en Álamos, Sonora, quizá no sean de la misma magnitud de aquellos que podamos ver en Palizada, Campeche. Desde luego que en

²⁵ Que a la letra son las siguientes: “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”. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de septiembre de 2014, p. 5, Primera Sección.

ambos ejemplos –si fuera el caso compararlos– hallaremos alguna cosa por la cual valió la pena suscribirse y comprometerse con las obligaciones de tal iniciativa; sin embargo, las circunstancias geográficas de cada uno y su desempeño municipal nos obligarían a matizar o bien diferenciar los éxitos registrados. No es tan desatinado concluir que ese “nombramiento puede considerarse una marca distintiva para ciertas localidades, pero puede crear falsas expectativas en los turistas: no todos los destinos disponen de las mismas condiciones para la práctica turística”.²⁶

El PPM se inserta dentro del Plan Sectorial de Turismo, que a su vez forma parte del Programa Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. Aunque éste no menciona de forma explícita este programa, podemos asumir que lo incluye dentro de sus objetivos. El fomento al desarrollo sustentable de los destinos turísticos y la ampliación de los beneficios sociales y económicos para las comunidades receptoras²⁷ alude indirectamente al móvil principal que justifica la creación de los Pueblos Mágicos: el entrelazamiento del cuidado medioambiental, con el fomento económico local y la valorización de los pueblos tradicionales, lo cual incluye la protección y promoción a sus identidades y costumbres. En sus intervenciones y discursos, la OMT ha dicho que esta actividad desencadena efectos económicos positivos, “derivados del empleo formal, las ganancias obtenidas por la venta de productos, servicios o trabajos esporádicos, los beneficios de las empresas en manos de propietarios locales [y] la mejora de infraestructuras”.²⁸ Tal enfoque busca distanciarse del turismo masivo y las secuelas negativas que deja en el medio ambiente y la calidad misma de la experiencia turística.

En un estudio de caso sobre las localidades turísticas del litoral bonaerense, citado por Bernarda M. Barbini, se desprende que los beneficios del turismo al desarrollo local serán mayores “cuanto más endógena sea la lógica económica y cultural de las modalidades turísticas en cuestión”. La obtención de esta meta dependerá de la “intervención de agentes económicos y actores sociales locales en el diseño de proyectos de desarrollo turístico, lo que permitirá controlar las fugas y generar mayores conexiones con las sociedades locales”.²⁹ Esta visión del asunto coincide, en términos generales, con los objetivos específicos que señala la Guía de incorporación y permanencia de los Pueblos Mágicos. Ésta habla explícitamente sobre la

²⁶ Herminia Landeros Villalva, Martha Gomora Serrano y Tirzo Castañeda Martínez, “Enfoques de análisis en Pueblos Mágicos: ¿eficacia o eficiencia?”, ponencia para el *XX Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México*, mimeo, Cuernavaca, AMECIDER/CRIM-UNAM, noviembre 2015, p. 4.

²⁷ *Programa Sectorial de Turismo*, México, SECTUR, 2013, pp. 46-48.

²⁸ OMT *apud* Bernarda M. Barbini, “El aporte del turismo al desarrollo local: condicionantes y posibilidades”, *Revista FACES*, año 8/núm. 14, agosto 2002, p. 72.

²⁹ *Ibid.*, p. 73.

generación de mayores gastos “en beneficio de la comunidad receptora”, la obtención de la “excelencia de los servicios” proporcionados por las comunidades y el “desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al programa”.³⁰

Para ello fueron emitidas las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos (PRODERMAGICO), instrumento normativo creado “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”³¹ de las opciones de viaje y recreación. Para ello fue necesaria la formación de un grupo de evaluación interinstitucional que le dé seguimiento y que ayude al cumplimiento de los requisitos que cada poblado requiere para ser parte del PPM. No sólo es necesaria la preservación de monumentos históricos y arquitectura –que son los elementos más vistosos y atractivos que tienen los pueblos mágicos–, es también la construcción de obras públicas e infraestructura que permita el acceso y alojamiento de visitas, la instalación de servicios eléctricos y de agua potable.

Más de 12 secretarías y organismos descentralizados convergen en las acciones de seguimiento a las políticas de fomento turístico. En resumen, podemos hablar de una suma de esfuerzos entre las distintas ramas de la administración pública que obligan a las municipalidades a elevar la calidad de su trabajo y que va más allá del turismo: condiciona otras responsabilidades como el desarrollo social, el fomento a la economía local, el buen gobierno, el preservación de bienes culturales –materiales e inmateriales–, el cuidado de la ecología y la dotación de servicios. El incumplimiento de las reglas se sanciona con la salida temporal del PPM, lo cual ha sucedido en poblaciones como Mexcaltitán, Nayarit, Tepoztlán, Morelos, y Papantla, Veracruz. La marca de “pueblo mágico” que perdieron los mencionados lugares obedeció a una decisión interinstitucional tomada después de una evaluación técnica que sopesó tanto la calidad de los servicios como el cumplimiento de los requisitos que habían permitido la obtención de dicha categoría.³²

³⁰ Comisión Especial para..., *op. cit.*, p. 9.

³¹ *Diario Oficial de la Federación*, Octava Sección, 30 de diciembre de 2015, p. 44.

³² *La Jornada*, 21 de agosto de 2009, p. 26.

4. Natura y cultura

Una de las primeras cosas que se asocian al PPM es la imagen de un lugar pintoresco, apacible y lleno de historia. El sobrenombre de “pueblo mágico” es una forma de metaforizar la belleza intrínseca de muchos pueblitos y ciudades pequeñas con potencial turístico. Partiendo del concepto oficial, le llamamos así a una localidad que “a través del tiempo y ante la modernidad, ha conservado, valorado y defendido, su herencia histórica, cultural y natural; y la manifiesta en diversas expresiones a través de su patrimonio tangible e intangible. Un Pueblo Mágico es una localidad que tiene diversos atributos únicos, simbólicos, historia auténticas, hechos trascendentes, cotidianidad, que significa una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico atendiendo a las motivaciones y necesidades de los viajeros”.³³

Los atractivos de cada plaza que compone el PPM, que pueden entremezclarse o sobresalir uno sobre otro, son la naturaleza y las expresiones culturales. En estas últimas caben tanto los mobiliarios arquitectónicos como las fiestas, ferias, tradiciones u objetos artesanales de facturación local. Ambos son el producto turístico a partir del cual se generan actividades, paseos, visitas guiadas y paquetes ofertados entre agencias y operadores de viajes. En la guía de incorporación y permanencia del PPM se especifica la obligatoriedad de cada pueblo de “estar integrado o ser susceptible de integrarse a un itinerario turístico comercializable con impacto estatal y regional”.³⁴ La sustentabilidad no debe entenderse únicamente en su dimensión económica: como la capacidad de cada lugar para generar sus propios recursos y detonar un desencadenamiento de las actividades productivas locales; ésta también se relaciona con el aprovechamiento responsable de los recursos naturales, conservando la biodiversidad de las regiones y valorándola como un activo vital para sus pobladores.

La naturaleza no es una bonita escenografía sino parte del entorno que envuelve a un pueblo serrano, a un santuario religioso o a una antigua hacienda; los sitios ubicados en el campo y en áreas protegidas que se destaquen por su valor patrimonial sin ponderar el cuidado del medio ambiente carecen de viabilidad. Pensemos qué sería de Las Pozas de Xilitla, en San Luis Potosí, si estuviese en medio de un páramo desértico por el agotamiento de los bosques que la convierten

³³ Comisión Especial para..., *op. cit.*, p. 9.

³⁴ *Ibid.*, p. 10.

en un lugar idílico –y literalmente surrealista–. Existe una correspondencia entre ambos elementos. El hábitat de un circuito turístico que sobresalga por algún atractivo que refleje la historia o la vida tradicional de una comunidad, como la ruta Vasco de Quiroga en Michoacán o la de los conventos en Morelos, es tan importante como las construcciones antiguas, los museos de sitio o el folklore de las poblaciones que lo componen. La depredación arbórea, la erosión de la tierra y la sobreexplotación hídrica no sólo deterioran los ecosistemas, también condenan a muerte la importancia simbólica de una localidad y limitan las posibilidades de desarrollo que podría ofrecer una red de servicios turísticos asociados a la cultura y el contacto con la naturaleza.³⁵

El PPM incentiva un turismo orientado a la cultura. Al decir esto, hablamos tanto de un público que viaja con un interés ocasional por ésta como aquel que lo hace con el expreso fin de “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”.³⁶ Esta variante, del lado del turista, crea conciencia del valor del patrimonio; del lado de las comunidades receptoras, agrega un valor económico que genera recursos pero también un incentivo para su cuidado y preservación. El turismo cultural no está peleado con el turismo tradicional; dependiendo del tipo de lugares y de las actividades que ofrezca, en ocasiones ambas modalidades se complementan. El PPM encuentra la convergencia de las dos.

En el caso de México no hablamos de un mercado nuevo. La cultura siempre ha sido uno de sus atractivos más fuertes. Hasta antes de la existencia del PPM había una marginación relativa en varios sitios que no estaban lo suficientemente incluidos en los planes de desarrollo turístico. El estímulo de ingresar a dicho programa significa que la sociedad y el gobierno de cada localidad inventarían sus atractivos, monumentos, símbolos y vestigios arqueológicos –en caso de que los haya– a fin de realzarlos. El beneficio más inmediato es el mejoramiento de la imagen urbana: rehabilitación de espacios, remozamiento de fachadas y rescate de bienes inmuebles. El segundo resultado provechoso que debe ponerse en la balanza es el reforzamiento en el sentido de pertenencia y comunidad de los habitantes. Alejandra Zorrilla, estudiosa del fenómeno, lo explica de la siguiente manera:

³⁵ Ana Lucía Recaman Mejía y Margarita Maass Moreno, *Dimensión social de la cultura. Gestión cultural para el desarrollo sostenible*, México, CONACULTA, 2014 (Intersecciones, 33), pp. 151-152.

³⁶ UNESCO *apud* Gerardo Ochoa Sandy, “El turismo cultural en México, I”, supl. cultural de *Este País*, núm. 24, septiembre 2007, p. 26.

[...] es fundamental repensar el concepto de “cultura turística”, que suele estar orientado a mejorar la calidad de la vivencia de los visitantes y a perfeccionar la atención que estos reciben, para establecer mecanismos y generar información que oriente a los organismos de fomento, de manera que [la] relación intercultural no sólo se concentre en temas logísticos y turísticos, sino que se sostenga en los valores y significados de las propias comunidades, difundiendo también las reglas de cortesía y comportamiento de los lugareños entre los turistas, motivando un comportamiento respetuoso, apropiado y acorde con la cultura local, para crear una convivencia más pareja y fortalecer la autoestima local, escuchando atentamente a las comunidades que en ocasiones sólo susurran.³⁷

5. Conclusiones

Aun cuando los viajes de sol y playa han sido y siguen siendo los que más atraen a visitantes nacionales y extranjeros, desde la segunda mitad del siglo pasado las festividades tradicionales y los eventos culturales que tienen lugar al interior de la república han sido objeto de intensivas campañas publicitarias, como la Guelaguetza o el Festival Internacional Cervantino. El PPM se suma a este listado de activos culturales que atraen la atención de visitantes.

Tampoco debemos perder de vista que este plan gubernamental se incrusta en una historia de políticas públicas en el campo del turismo. Desde hace 80 años la cultura aporta un valor agregado a la industria sin chimeneas. Aprovechando cualidades únicas que estaban dispersas por todo el país se decidió estimular las potencialidades locales, lo cual trascendía la creación de empleos y las mejoras en la calidad de vida de una comunidad; un resultado importante fue la intersección del campo cultural con otras áreas de la administración pública. Aquellos bienes inmuebles y tradiciones locales que han permanecido casi inalterados con el paso de los años sirven para atraer visitantes que, interesados en atestiguar o incluso interactuar con ese entorno, dejan una significativa derrama monetaria. La deliberación comunitaria sobre la administración del patrimonio local incumbe autoridades municipales, vecinos y agentes económicos; este encuentro que engloba a los principales actores sociales que unen esfuerzos para mantener la permanencia de su localidad en el PPM contribuye a fortalecer un sentido de pertenencia e identidad propia. El reconocimiento y la preferencia de los turistas por los atractivos de un pueblo, sean materiales o inmateriales, motiva a los habitantes de éste en la gestión de sus

³⁷ Zorrilla, *op. cit.*, p. 155.

recursos culturales. La participación en los asuntos públicos fortalece la cohesión social, otra característica accesoria del desarrollo local.

Es posible afirmar que a década y media de su implementación, el PPM aparece como una política pública que coordina a los tres niveles de gobierno para capitalizar nichos turísticos que habían sido relegados o subexplotados. Cuando fue lanzado, las reglas para que un poblado se integrase a la red de Pueblos Mágicos eran menos estrictas de lo que son ahora. Este cambio operativo habla de un intento por hacer perfectible dicho programa intersectorial en el que intervienen más de dos Secretarías de Estado. Que algunos pueblos hayan perdido el aval de la SECTUR o estén por perderlo, dado que no cumplen con los requisitos oficiales, debe ser tomado en cuenta como criterio para evaluar el PPM. Quiere decir que sí hay un seguimiento efectivo de esta política que rescata y promueve las riquezas propias de cada lugar a fin de volverse competitivo y sostenible. Los resultados puntuales de ésta son objeto de otro debate.

Anexo. Listado de Pueblos Mágicos

- Álamos, Sonora.
- Arteaga, Coahuila.
- Bacalar, Quintana Roo.
- Batopilas, Chihuahua.
- Bernal, Querétaro.
- Cadereyta de Montes, Querétaro.
- Calvillo, Aguascalientes.
- Capulálpam de Méndez, Oaxaca.
- Chiapa de Corzo, Chiapas.
- Chignahuapan, Puebla.
- Cholula, Puebla.
- Coatepec, Veracruz.
- Comala, Colima.
- Comitán, Chiapas.
- Cosalá, Sinaloa.
- Creel, Chihuahua.
- Cuatro Ciénegas, Coahuila.
- Cuetzalan del Progreso, Puebla.
- Cuitzeo, Michoacán.
- Dolores Hidalgo, Guanajuato.
- El Oro, Estado de México.
- El Rosario, Sinaloa.
- El Fuerte, Sinaloa.
- Huamantla, Tlaxcala.
- Huasca de Ocampo, Hidalgo.

- Huichapan, Hidalgo.
- Izamal, Yucatán.
- Jala, Nayarit.
- Jalpa, Guanajuato.
- Jalpan de Serra, Querétaro.
- Jeréz de García Salinas, Zacatecas.
- Jiquilpan, Michoacán.
- Loreto, Baja California Sur.
- Lagos de Moreno, Jalisco.
- Magdalena de Kino, Sonora.
- Malinalco, Estado de México.
- Mapimi, Durango.
- Mazamitla, Jalisco.
- Metepec, Estado de México.
- Mier, Tamaulipas.
- Mineral de Angangueo, Michoacán.
- Mineral de Pozos, Guanajuato.
- Mineral del Chico, Hidalgo.
- Nochistlán, Zacatecas.
- Pahuatlán, Puebla.
- Palizada, Campeche.
- Papantla, Veracruz.
- Parras de la Fuente, Coahuila.
- Pátzcuaro, Michoacán.
- Pino, Zacatecas.
- Real de Asientos, Aguascalientes.
- Real de Catorce, San Luis Potosí.
- Real de Monte, Hidalgo.
- Salvatierra, Guanajuato.
- San Cristóbal de las Casas, Chiapas.
- San Sebastián del Oeste, Jalisco.
- Santa Clara del Cobre, Michoacán.
- Santiago, Nuevo León.
- Sombrerete, Zacatecas.
- Tacámbaro, Michoacán.
- Tapalpa, Jalisco.
- Tapijulapa, Tabasco.
- Taxco, Guerrero.
- Tecate, Baja California.
- Tepetzotlán, Estado de México.
- Tepoztlán, Morelos.
- Tequila, Jalisco.
- Tequisquiapan, Querétaro.
- Teúl de González Ortega, Zacatecas.
- Tlatlauquitepec, Puebla.
- Tlayacapan, Morelos.
- Tlalpujahua, Michoacán.

- Todos Santos, Baja California Sur.
- Tula, Tamaulipas.
- Tzintzuntzan, Michoacán.
- Valladolid, Yucatán.
- Valle de Bravo, Estado de México.
- Viesca, Coahuila.
- Xico, Veracruz.
- Xicotepec, Puebla.
- Xilitla, San Luis Potosí.
- Yuriria, Guanajuato.
- Zacatlán, Puebla.

Nuevos Nombramientos

- Aculco, Estado de México.
- Atlixco, Puebla.
- Candela, Coahuila.
- Casas Grandes, Chihuahua.
- Coscomatepec, Veracruz.
- Guerrero, Coahuila.
- Huauchinango, Puebla.
- Huautla de Jiménez, Oaxaca.
- Isla Mujeres, Quintana Roo.
- Ixtapan de la Sal, Estado de México.
- Linares, Nuevo León.
- Mascota, Jalisco.
- Mazunte, Oaxaca.
- Mocorito, Sinaloa.
- Orizaba, Veracruz.
- Palenque, Chiapas.
- San Joaquín, Querétaro.
- San José de Gracia, Aguascalientes.
- San Juan Teotihuacán y San Martín de las Pirámides, Estado de México.
- San Pablo Villa Mitla, Oaxaca.
- San Pedro y San Pablo Teposcolula, Oaxaca.
- Sayulita, Nayarit.
- Talpa de Allende, Jalisco.
- Tecozautla, Hidalgo.
- Tlaxco, Tlaxcala.
- Tulum, Quintana Roo.
- Villa del carbón, Estado de México.
- Zozocolco, Veracruz.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx