

La formulación de las políticas públicas de turismo en México. El caso del programa federal “Pueblos Mágicos” 2001-2012

MARIO ALBERTO VELÁZQUEZ GARCÍA
El Colegio Sonora

Abstract

This article analyzes the consequences of public policies that are developed based on socially constructed definitions of the different actors. I will focus on the national Mexican Tourism program “Magic Villages” to explore the role and impact that public policy might have on shaping the national Mexican identity. I argue that tourism is not only to be understood as an economic factor, but also as significant symbolic space of interactions in the contemporary societies

Keyword: tourism, public policy, Mexico, social constructed reality

Introducción

En el siguiente artículo analizaremos las definiciones centrales que están presentes en la conformación de las políticas públicas para el turismo en México. El objetivo es mostrar que algunas de las características que ha tomado el desarrollo turístico en México están determinadas por definiciones previas que se tienen sobre grupos nacionales específicos (el Gobierno Federal, grupos empresariales) y agentes externos (turistas y visitantes extranjeros) en su búsqueda por obtener espacios de poder. En este marco analizaremos el programa Pueblos Mágicos, tanto como una formulación de una política para el desarrollo turístico, pero también como un escenario para la negociación de espacios de poder económico y simbólico, esto último, relacionados a la capacidad de definir lo que constituye la identidad nacional.

Como intentaremos demostrar a lo largo del artículo, la decisión gubernamental de generar un programa como Pueblos Mágicos, que busca

resaltar “lo mexicano”, obedece a intereses y definiciones particulares sobre qué es lo deseable para el desarrollo del país y de ciertas localidades (Clausen, 2008; Clausen y Velázquez, 2010). Al definirse que hay un creciente interés por visitar ciertos lugares que reúnen determinadas características típicas, se comienza a determinar, al mismo tiempo, una idea precisa sobre los elementos de lo “mexicano auténtico” que puedan resultar vendibles en términos turísticos, es decir atractivas para los posibles clientes (Clausen, 2007; Torres y Momsen, 2005; Jacobs, 2001; MacCanell, 1973). En otras palabras, al analizar la formulación de las políticas públicas proponemos que es necesario tener en cuenta que en una zona turística existe un conjunto de actores sociales (los turistas, prestadores de servicio, el gobierno, los pobladores locales) que buscan darle un uso y sentido diferenciado a dichos elementos. En otros términos, los actores relacionados al turismo tienen motivaciones, intereses e ideas distintas. Así por ejemplo algunos gobiernos han utilizado desde hace tiempo y de manera constante los lugares y objetos relacionados a los levantamientos sociales como herramientas para la consolidación y crecimiento (en términos de legitimidad pero también económicos) de un Estado-nación (San Cassia, 1999).

Para el análisis partiremos de la construcción social de la población objetivo (Schneider y Ingram, 1993; Babst, 1979). Esta es una perspectiva sociológica dentro del análisis de diseño de las políticas públicas, que busca analizar la forma en que se operativiza la ciudadanía, la participación y la democracia en la confección y operación de programas gubernamentales (Mettler y Welch, 2004). Una de las hipótesis centrales de este modelo, es que el diseño y resultados de una política pública están relacionados a las percepciones sociales que existen sobre ciertos grupos sociales y sus comportamientos (Ingram, Schneider y Deleon, 2007). En el caso del turismo, las percepciones significativas no sólo serán la de los actores objetivo sino las relacionadas a la misma actividad, pues el tipo de recreaciones, imaginarios y servicios relacionados al turismo condiciona el tipo de desarrollo y los grupos que participarán en ello (Hiernaux, 1997). A diferencia de lo que se propone en este artículo, las investigaciones sobre turismo generalmente se concentran en estudios de mercado, desarrollo de nuevos productos, administración, planeación urbana y sustentabilidad (Primer informe de Gobierno, 2007). No obstante existe un creciente interés por analizar aspectos culturales,

económicos, sociales y de políticas públicas relacionados al turismo (Clausen, 2008; Clausen y Velázquez, 2010; de Kadt, 1985; Fox, 2001, Hiernaux, 1989; Clancy, 2001; Toores y Momsen, 2005).

Como dijimos, el objetivo es analizar quiénes colaboran en la construcción concreta de lo que representará el desarrollo de una zona turística a partir de los principios de este programa, es decir, la conservación de la “autenticidad” y de lo “mexicano”. Este tipo de investigaciones tiene importancia, primero, por el peso que el turismo tiene para la economía de México. Para el 2009, el producto por turismo ascendió a 108.2 billones de dólares, del cual, 85.7% es aportado por el turismo doméstico y el 14.3% por los visitantes extranjeros. Según datos de la Cuenta Satélite sobre Turismo este sector aportó el 8% del Producto Interno Bruto del 2009 y dio trabajo a 2.45 millones de personas, es decir, el 6.9% del total (OCDE, 2012). Los datos del Banco de México muestran que los ingresos internacionales por turismo han crecido en promedio 3.4% cada año durante los últimos 20 años, mientras los arribos internacionales han crecido 3.5% en el mismo periodo de tiempo (OCDE, 2012). Segundo, como dijimos, no todos los grupos que resultarán directamente afectados por la aplicación de una política como Pueblos Mágicos participan en la definición de la misma, todo lo contrario, algunos son intencionalmente excluidos. El trabajo, propone que esta exclusión se realiza desde las definiciones mismas del contenido de lo que serán las acciones de gobierno. En este sentido este trabajo busca realizar una aportación a los estudios de políticas públicas, demostrando que los problemas sociales que buscan ser atendidos no están “dados” sino que son definidos tanto por el gobierno como por el resto de la sociedad (Schneider y Ingram, 1993; Babst, 1979; Fox, 2001).

Análisis de la definición de problemas y creación de agenda pública

El estudio de la formulación de las políticas públicas se interesa por analizar, entre otros temas, el cómo es que un conjunto de eventos logra convertirse en un *problema* que requiere de la atención de la población y del gobierno. La forma en que un asunto sea definido determinará en gran parte el tipo de medidas que se tome para resolverlo (Parsons, 2007). Birkland (2007) propone una serie de etapas para la construcción de *agenda* para mostrar las distintas etapas que pasa un tema para convertirse en un objeto de política pública

gubernamental. Es decir, los pasos por medio de los cuales un conjunto de problemas, explicaciones, símbolos y acciones concretas atraen la atención de distintos grupos y convirtiéndolos en un tema atendido por el gobierno. Así, existe lo que Birkland denomina la *agenda universal* y hace referencia al conjunto general y casi infinito de ideas que todos los ciudadanos y organizaciones tienen sobre todo tipo de problemas, pero que no son planteados de forma intencionada para ser tomados como una idea generalizable (por ejemplo las posturas personales sobre las relaciones personales o sobre la necesidad o no de un gobierno). El segundo conjunto es la *agenda sistematizada* esto se refiere a los problemas que son percibidos por los miembros de una comunidad como meritorios de atención gubernamental e implican ya una determinación de jurisdicciones para su atención. Esta existencia de una determinación jurídica es el límite entre la agenda universal y la agenda sistemática. Así por ejemplo, aunque temas como la pobreza son aceptados y jurídicamente reconocidos dentro del marco legal, algunos de ellos se convierten en *agenda institucional* cuando se convierten de forma explícita en un asunto concretamente considerado por el gobierno (Birkland, 2007). Es claro que debido a los escasos recursos presupuestales y tiempo que tiene todo gobierno, sólo una limitada cantidad de temas se convertirá en objeto de atención de las instancias de gobierno. Esto por supuesto no descarta la posibilidad de que cada agencia de gobierno aumente paulatinamente las áreas de lo público que considera su zona de responsabilidad e interés o que atienda varios problemas de manera simultánea (Talber y Potoski, 2002).

Uno de los problemas con la propuesta de construcción de agenda de Birkland (2007) es el proceso positivo que supone. Es decir, la agenda no se define a partir de cero, existe definiciones previas sobre qué es lo “correcto”, lo “productivo” que delimitan las opciones. Por otro lado, los gobiernos al igual que el resto de la sociedad, son influidos por una serie de conocimientos, formas de comportamiento previos que la sociología generalmente denomina instituciones. A este respecto, Ingram, Schneider y DeLeon (2000) propusieron el término de “construcción social de problemas y temas” como herramienta para analizar la forma en que un conjunto de actores en situaciones específicas y en tiempos determinados, dan significados a los fenómenos, en este caso relativos a la forma en que se fijan las prioridades y formas de acción de un

gobierno. Esto sucede dentro de prolongados y complejos procesos de interacción que involucran historia, lenguaje y acción. La construcción social de la población objetivo enfatiza el hecho de que las políticas públicas son finalmente instrucciones sobre metas y medios que los hacedores de políticas dan a los encargados de llevarlas a cabo. Esto representa dos problemas. Primero, ¿quiénes son los actores legitimados para intervenir en la operativización de la política?; segundo, ¿cuáles son las definiciones que determinarán la manera en que será definido dicho problema (Schwandt, 1994; Berger y Luckmann, 1967).

En el caso de este tipo de políticas públicas toma una particular importancia el estudio de las definiciones sociales (sobre las actividades relacionadas al turismo, las fiestas, edificios y comidas mexicanas), dado que los lugares turísticos se caracterizan por la escenificación que experimenta el espacio, (las edificaciones, actividades, festividades o relaciones sociales) a fin de que un conjunto de elementos sobresalgan respecto a otros para ser admirados o vividos, es decir, consumidos como turísticos (Pine y Gilmore, 1999; Clausen y Velázquez, 2011; Craik, 1997). La construcción social de las poblaciones objetivo coloca como tema central de la investigación la forma en que los tomadores de decisiones definen el problema, priorizan las iniciativas y se distribuyen los impactos (anticipados o no-anticipados) que pueden emerger desde diferentes estrategias de intervención (Ingram, Schneider y Deleon, 2007; Fox, 2001; Shaw, 2004). En este sentido, el turismo requiere que un conjunto de lugares, prácticas, símbolos y relaciones produzcan lo que la mayoría de la gente considera como vivencias de descanso y confort (Clausen y Velázquez, 2011 Turner y Ash, 1991; Mantecón, 2008; Wood, 1980). Esto sólo es posible con la construcción social de imaginarios donde cierto tipo de vivencias puedan ser experimentadas (Hiernaux, 2005).

Los creadores de una política no enfrentan un problema dado, sino que cada situación es definida desde una idea de desarrollo y los grupos sociales que deben ser apoyados o castigados. En este punto es donde toma especial relevancia la participación o influencia diferenciada de los distintos actores, en términos de sus redes de poder, para el diseño y los resultados de una política pública. Esto se complejiza si consideramos que las autoridades federales que diseñaron el programa Pueblos Mágicos no siempre tienen la misma idea sobre

lo que significa “desarrollo” respecto a lo que esta misma noción pueda significar para las autoridades municipales; estas últimas encargadas de resolver carencias básicas apremiantes dentro de sus comunidades. Es decir con prioridades de corto plazo inaplazables (Sánchez, 2005). La construcción social problematiza el diseño de políticas al reconocerlo como un fenómeno no-acabado, donde no existe una visión única, sino al contrario, existen diferentes visiones, intereses y perspectivas. En este sentido esta teoría postula que el diseño de elementos de política, incluidas herramientas y reglas está determinada por el poder de los grupos objetivo y la forma en que distintos sectores son percibidos y estereotipados dentro de una coyuntura social específica (Schneider y Ingram, 1993). En el ámbito municipal, tanto los actores políticos como los sociales buscan beneficiarse de los recursos disponibles. Para ello utilizarán un conjunto de estrategias de acción, es decir formas de organizarse y participar. Con ello se involucran en los espacios políticos y de política municipal, buscando alcanzar sus objetivos y metas por medio de la captación de recursos públicos. Al involucrarse distintos grupos se generan ambientes de tensión, situación que puede aliviarse cuando las autoridades municipales y los representantes de la sociedad local logran acuerdos; el diálogo, la negociación y la participación institucionalizada permiten una gestión municipal más eficiente (Sánchez, 2005). Uno de los temas de la construcción social es encontrar qué elementos concretos usaron cada uno de los actores para apropiarse de los beneficios y disminuir las cargas, pero también buscamos documentar y explicar cuáles son las consecuencias de que una determinada visión de desarrollo se impusiera al resto (Turner y Ash, 1991; Miller y Auyong, 1991, Mantecón, 2008).

La construcción social de la población objetivo enfatiza el hecho de que las políticas públicas son finalmente instrucciones sobre metas y medios que los hacedores de políticas dan a los encargados de llevarlas a cabo. Esto representa dos problemas. Primero, ¿quiénes son los actores legitimados para intervenir en la operativización de la política? En el caso que analizaremos, esto significa revisar quiénes colaboran en la construcción concreta de lo que representará el desarrollo de una zona turística a partir de los principios de Pueblos Mágicos, es decir, la conservación de la “autenticidad” y de lo “mexicano”. Entonces, no todos los grupos que resultarán directamente afectados participan, todo lo

contrario, algunos son intencionalmente excluidos. Segundo, como hemos dicho, los problemas sociales que buscan ser atendidos no están ahí, sino que son definidos tanto por el gobierno como por el resto de la sociedad. La decisión de generar un programa que resalte lo mexicano obedece a intereses y definiciones particulares del gobierno sobre qué es lo deseable para el desarrollo de México y de ciertas localidades. Al definir el gobierno mexicano que existe un creciente interés por visitar ciertos lugares que reúnen determinadas características típicas, se comienza a definir una idea sobre los elementos de lo “mexicano auténtico” que puedan resultar vendibles en términos turísticos, es decir atractivas para los posibles clientes (Clausen, 2008; Torres y Momsen, 2005; Jacobs, 2001; MacCanell, 1973).

Los estudios sobre turismo de Miller y Auyong (1991) proponen la existencia de tres actores, que nosotros hemos desagregado en cuatro. En este caso consideramos que los involucrados para el caso de un programa como Pueblos Mágicos serán: 1) los turistas (nacionales y extranjeros); 2) los prestadores de servicios turísticos locales y foráneos (hoteleros, agencias de viajes, aerolíneas, restaurantes y otros servicios relacionados); 3) los locales (residentes, organizaciones civiles, iglesias, escuelas, agrupaciones políticas, partidos); 4) los gobiernos e instituciones multinacionales (gobierno en sus tres niveles y distintas agencias involucradas, instituciones o empresas internacionales). Dentro de la propuesta de la construcción social de la población objetivo, estos grupos serán beneficiados o sujetos de carga en una política específica dependiendo de la manera en que sean percibidos dentro de un cuadrante que Schneider y Ingram (1993) dividen en cuatro: los beneficiarios, contendientes, dependientes y los desviados. Los *beneficiarios* son los grupos percibidos de una manera positiva y a los que se buscará apoyar en su actividad y alentarla bajo el argumento de que ellos son los agentes fundamentales para el crecimiento de la actividad turística. Los *contendientes* son percibidos con cualidades positivas, sin embargo, se considera que su actividad puede disminuir las posibilidades de éxito de la política pública por ser inhibidoras de la misma o incluso impedirla. Los *dependientes* son percibidos por el programa Pueblos Mágicos como no fundamentales en el desarrollo de las actividades turísticas, pero tampoco son considerados un obstáculo para su ejecución. Finalmente, los *desviados* son aquellos grupos o

individuos que son percibidos con una mala imagen pública y que su presencia es una amenaza para el buen desarrollo de la actividad turística (Schneider y Ingram, 1993).

El crecimiento del turismo en México y su definición como problema público

Aunque no es la intención de este trabajo hacer una historia del turismo en México es necesario hacer un breve recuento sobre el desarrollo de esta actividad. Esto con el fin de poder identificar cuáles son algunos de los actores (los beneficiarios, contendientes, dependientes y desviados) y las definiciones que han ido conformando el desarrollo de las políticas públicas relacionadas al manejo de esta actividad. Específicamente, entender cuáles han tenido un papel fundamental para el desarrollo de un programa como Pueblos Mágicos. El objetivo es mostrar que existe una serie de actores y temas que han sido constantes en la definición y el desarrollo de esta actividad en México.

En el caso de México, el inicio de la actividad turística no se debe a una planificación gubernamental sino es consecuencia de transformaciones en el contexto internacional, más específicamente en los Estados Unidos: 1) La Enmienda XVIII a la Constitución de los Estados Unidos que dio origen a la ley Volstead⁷ (la llamada Ley seca) que prohibió la venta de bebidas alcohólicas a partir del 19 de enero de 1919 fecha de su promulgación; 2) la construcción de un sistema nacional carretero en Estados Unidos; 3) la masificación en el uso de nuevos medios de transporte como el automóvil y los aviones. Los segundos dos acontecimientos generaron una nueva movilidad para la población norteamericana. Uno de los usos que se dio a esta nueva capacidad de realizar viajes fue el acudir a las fronteras, particularmente la mexicana, con el fin de obtener los productos que ahora se encontraban prohibidos en el país, entre ellos el alcohol. En la ciudad de Tijuana comenzaron a construirse una gran cantidad de bares, cantinas y prostíbulos, convirtiendo a esta ciudad en el primer destino turístico internacional de México.

⁷ Llamada así por el senador Andrew Volstead.

El que una ciudad de la zona fronteriza mexicana se convierta en la primera zona turística de los norteamericanos en México, no sólo tiene una importancia histórica, sino cultural. Esta región comenzó a convertirse en uno de los imaginarios más significativos y constantes a partir de los cuales los norteamericanos construyen su idea sobre este país: las imágenes de casas viejas de adobe con techos de tejas rojas, los cactus, los sarapes, los sombreros, el tequila y las mujeres bonitas, comienzan a ser parte de la idea sobre México. En el periodo 1921 a 1928 se produjeron 75 películas norteamericanas donde esta zona de México, especialmente Tijuana, es representada. Esta ciudad y la región fronteriza mexicana son retratadas como un lugar peligroso, pero al mismo tiempo atractivo y donde todo es posible (Velázquez, 2008). Ante la falta de una planeación gubernamental para la realización de este tipo de turismo, las posiciones que ocuparían los distintos agentes dentro del esquema que presentamos de la construcción social de las poblaciones objetivo se asignaron “libremente”. De tal manera que los beneficiarios fueron, por una parte, los visitantes que buscaban consumir alcohol, visitar los bares y prostíbulos. Los dueños de este tipo de locales también estaban dentro de este grupo. Los contendientes, eran otro tipo de negocios que comenzaron a ser desplazados de las calles donde se ubicaban la mayoría de los negocios visitados por los extranjeros. El gobierno poco o nada recibía vía impuestos, pero sí una gran cantidad por sobornos. De esta forma, algunas zonas de la ciudad comenzaron a especializarse y los negocios que prestaran servicios relativos a los sitios atractivos para los visitantes comenzaron a convertirse en dependientes. Esto explica, en parte, el crecimiento que llegarían a tener las bandas dedicadas a las actividades ilícitas en Tijuana; su desarrollo respondió a un creciente mercado de sus productos o servicios, pero también a este abandono gubernamental para regular o prohibir el crecimiento de estos negocios. La no acción del gobierno, permitió entre otras cosas que los desviados para el desarrollo de los negocios que traían turistas fueran grupos que se oponían al creciente número de bares, lo que constituye sin duda, una inversión de los términos de la mayoría de las sociedades; la criminalidad que creció alrededor de los bares y los prostíbulos era tolerada y cualquier intento de condena acallado.

Un segundo lugar que comenzó a ser visitado por los turistas norteamericanos⁸ fue Acapulco. Durante la década de los cuarenta, artistas de Hollywood convirtieron esta bahía mexicana en uno de sus principales lugares de descanso y en una pieza central en la nueva definición sobre el turismo en México. La idea del país que generaba Acapulco era diferente a la de Tijuana, aunque completaba las imágenes que se formaban sobre el país: la playa, el sol, las palmeras eran parte de un lugar “salvaje” todavía por civilizar al igual que ese nuevo-viejo oeste que era la zona fronteriza mexicana (Velázquez, 2008). Al igual que en el caso de la ciudad fronteriza, una considerable cantidad de películas norteamericanas comenzaron a ser filmadas teniendo esta bahía mexicana como escenario. Esta zona no era un lugar peligroso sino exótico, tropical, sensual y habitado por amables lugareños siempre dispuestos a servir o ayudar a los visitantes extranjeros: una especie de paraíso descubierto por los norteamericanos.

Acapulco no sólo tiene importancia por ser el segundo destino turístico de norteamericanos en México, sino que se convirtió en el primer destino turístico internacional conectado por uno de los nuevos medios de transporte, los aviones (Turner y Ash, 1991). Como podemos ver, los dos primeros destinos turísticos de México no surgen como resultado de un plan proveniente por el gobierno. Todo lo contrario, el turismo no fue considerado por los primeros gobiernos postrevolucionarios como una de las actividades productivas que impulsaría el desarrollo del país, fue el desarrollo propio de esta actividad lo que comenzó a generar interés del gobierno mexicano al ser claro su potencial. La experiencia de Tijuana no fue contemplada como una forma deseable de generar trabajos, aunque las actividades que se desarrollaban ahí fueron toleradas por el gobierno.

A diferencia de lo que sucede con Tijuana, el crecimiento del turismo en Acapulco despierta el interés del gobierno mexicano quien busca impulsar esta actividad que comienza a producir importantes sumas de ingresos en esta ciudad. La diferente postura gubernamental en estos dos lugares se puede entender, entre otras cosas, a partir de las imágenes que el mismo gobierno mexicano post-revolucionario quería construir sobre el país. Tijuana es una

⁸ En el año 2011 los norteamericanos representaron el 80% de los turistas extranjeros que ingresaron a México (OCDE, 2012).

ciudad fronteriza que estaba creciendo a partir del aumento en los bares y las cantinas, por otra parte, Acapulco fue desarrollándose a partir de la construcción de hoteles y casas “modernas”. Por otro lado, los visitantes de cada una de estas ciudades también representan una diferencia notable: en Tijuana, la mayoría de los visitantes son norteamericanos buscando emborracharse o cometer actos que seguramente serían condenables en su lugar habitual de vida, por otra parte, los visitantes de Acapulco son, entre otros, estrellas de cine y paseantes que buscan asolearse. Todo esto hace que la playa de Guerrero esté acorde con la imagen de modernización y desarrollo que la administración del entonces presidente Miguel Alemán Valdez (1946- 1952) quería proyectar en el mundo respecto a México.

Con Acapulco, el gobierno mexicano comienza a ser consciente de la importancia que tiene proyectar a través del turismo una imagen –por más idealizada o falsa que esta fuera– del país hacia afuera. Los beneficiarios de este interés gubernamental fueron entonces los turistas (extranjeros pero también en creciente número nacionales) y los prestadores de servicios turísticos: hoteles y restaurantes, entre otros. Las inversiones federales en Acapulco comienzan a crecer, con el objetivo de modernizar la infraestructura urbana, sin embargo, este gasto se concentra en la zona costera, donde están los turistas. La creciente población local compuesta por locales y gente que emigra para trabajar en la creciente estructura de servicios a los turistas, no recibió un programa de construcción de viviendas, casas u hospitales. En este sentido, Acapulco se convierte en una gran fachada: la zona turística, constituida por apenas un par de cuadras fuera de la línea costera, es remozada y convertida en una imagen sobre el desarrollo. Los contendientes en Acapulco serán los negocios que puedan “afectar” o dar una “mala imagen” a los turistas, por ello el desarrollo de industria en la ciudad es descartado, así como otro tipo de infraestructura como escuelas y los pequeños y medianos recursos para el consumo de la población local son alejados de la zona costera. La zona donde vivía la mayor parte de la gente que comenzaba a depender de este desarrollo turístico vive en condiciones de pobreza. El turismo como una fachada tiene uno de sus primeros ejemplos en Acapulco.

En la década de los noventa del siglo pasado, pero sobre todo en la primera década del presente siglo XXI, el turismo se consolidó como un tema de la

agenda institucional de las administraciones federales, convirtiéndose poco a poco en un tema de la agenda sistemática de los gobiernos estatales y municipales. Distintos diagnósticos oficiales y de organizaciones sociales confirmaban la importancia que tenía el turismo en tanto uno de los nichos preferentes para la economía mexicana, no sólo por los resultados ya presentes sino por el potencial de crecimiento (López y González, 2012).

Un tercer elemento de la imagen turística que los gobiernos mexicanos comienzan a explotar es el interés (internacional y nacional) por las zonas arqueológicas de México. El pasado prehispánico -que en gran parte había permanecido semi enterrado y olvidado-, se convierte en una zona de estudio, pero también de atracción turística. Primero para expertos en estos temas, pero posteriormente para turistas que desean conocer de primera mano las pirámides o esculturas (Villalobos, 2011). Esta revalorización histórica y económica de las culturas originarias coincide con el discurso político-ideológico de los gobiernos post-revolucionarios. El Gobierno Federal y la industria turística coinciden en otorgar a la herencia del pasado (que no a los grupos indígenas todavía presentes), un lugar fundamental. Al mismo tiempo, este interés por las ruinas tampoco entra en contradicción con las imágenes que sobre México tienen en Estados Unidos. El ya mencionado lugar salvaje, sin explorar, ofrece estas ruinas de las grandes civilizaciones del pasado como uno de los atractivos y elementos de la “aventura” que significa recorrer sus distintas zonas (Velázquez, 2008). Los beneficiados son de nuevo los turistas, los dependientes serán los grupos indígenas aún presentes. Los contendientes serán los intentos por modernizar zonas que deben permanecer “naturales” o “indígenas”, es decir, sin desarrollo.

Sintetizando, podemos decir que durante gran parte del siglo XX el desarrollo del turismo en México estuvo construido alrededor de tres imaginarios que pueden sintetizarse en el mismo número de lugares: Tijuana, Acapulco y Teotihuacán. El gobierno mexicano impulsó alrededor de los dos últimos el crecimiento del turismo nacional. El turismo de Sol y playa y la visita a zonas arqueológicas eran dos de las principales atracciones para el turismo internacional. Sin embargo, a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI ha existido un creciente énfasis gubernamental por generar una nueva

definición histórica y de cultura centrándose en la herencia española. Esto lo trataremos en el desarrollo del siguiente apartado.

Construcción de la nueva historia de México. El programa Pueblos Mágico

El Programa Pueblos Mágicos es una política federal que comenzó a operar en el 2001, con la incorporación de 30 localidades en todo el país. En ese primer año el gobierno invirtió 4 950 000 pesos, para el año 2007 este monto se incrementó a 90 271 182 y para el año 2012 fue de 162 818 547. El total de la inversión federal dentro del periodo de operación de este programa (2001-2012) es de 1 138 988 118 pesos (Sectur, 2012c). Para el año 2011 ya estaban incorporadas 48 localidades al programa y a finales del 2012 el número se incrementó a 83. En el 2011 el total de población beneficiada era de 880 000 mil habitantes. Los recursos financieros del programa se utilizan en la conservación del patrimonio histórico y arquitectónico de las localidades, la mejora de la imagen urbana y la creación de servicios relacionados al turismo como hoteles (Sectur, 2002). Según el OCDE este es uno de los programas de turismo más exitosos, porque ha logrado impulsar el crecimiento de comunidades y pueblos rurales, además de generar la conservación de los paisajes naturales y las tradiciones culturales locales (OCDE, 2012).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 el objetivo general para el sector turístico nacional era el siguiente: “Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como el fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional” (Secretaría de Turismo, 2007: 16). En el sexenio de Felipe Calderón (2006- 2012), hasta el año 2012 se había producido una inversión pública de 1327 millones de dólares y privada por 16 mil 222 millones de dólares en este sector (López y González, 2012).

El programa Pueblos Mágicos es una estrategia federal para buscar consolidar la diversificación de la oferta turística mexicana, pues esta se concentraba en regiones y ciudades particulares. El gobierno federal (Vicente Fox, 2000-2012) consideró que en distintas partes de México existe el potencial para generar focos turísticos, partiendo de ampliar la definición sobre esta

actividad pasando del turismo de “sol y playa” para darle un mayor peso al llamado turismo cultural. Existe un diagnóstico compartido por el gobierno y diversos grupos sobre la potencialidad del turismo cultural en México: 1) en el país existen 37 bienes decretados Patrimonio de la Humanidad (27 de ellos culturales, 4 naturales y 7 inmateriales); 2) 174 áreas naturales protegidas de las cuales 31 son reservas de la biósfera (López y González, 2012).

El Programa Pueblos Mágicos fue diseñado para promover el turismo cultural e independientemente de la especialización turística de cada Estado, buscando impulsar la imagen urbana, y las ciudades que tengan un patrimonio histórico y arquitectónico. En algunos casos este programa resultará un complemento a la oferta turística de los destinos de playa y sol, y en otros casos, como principal atractivo de ciudades medias o pequeñas que buscan generar una oferta turística en sus localidades (Informe Sectur, 2010). Los requisitos para ingresar al programa son: que las localidades candidatas estén ubicadas cerca de centros turísticos importantes; que tengan un destino turístico de soporte en un radio de influencia no mayor a una hora de distancia tiempo (200 km); que el turismo esté considerado como prioridad en los instrumentos de planeación municipal; la existencia (o el compromiso) de contar con un plan urbano turístico; contar con una Agenda 21 y que cuenten con una población base de 20 000 habitantes (Sectur, 2010; Velarde et al, 2009). La participación popular y la colaboración institucional (14 dependencias federales firman el convenio de colaboración) son consideradas características fundamentales para la operación de este programa.

El Gobierno Federal realizó una enumeración de los diversos recursos turísticos culturales de México: 1) ciudades y pueblos con manifestaciones arquitectónicas, valores históricos y ambientes particulares; 2) grupos con técnicas de producción e intercambio de mercancías, usos y costumbres, crónicas, leyendas, rituales, fiestas patronales, gastronómicas, etc.; 3) 30 000 zonas arqueológicas; 4) 110 000 monumentos de valor histórico de los siglos XVI y XIX; 5) objetos históricos, artísticos y de uso diario, exhibidos en 309 museos registrados por el INAH, Casas de la Cultura, Muesos Privados, Estatales, Municipales y Comunitarios; 6) fiestas y festivales, eventos teatrales, conciertos, cine, danza, etc. (Sectur, 2003: 12).

El programa Pueblos Mágicos no es una política gubernamental aislada, sino parte de un conjunto de iniciativas para promover el turismo cultural en México que se enmarcan dentro del Acuerdo Nacional por el Turismo, firmado entre el gobierno y agentes turísticos en el año 2011 (Sectur, 2011). Un programa paralelo al que analizamos, (pero que lo incluye) es Las Rutas de México, que tiene como objetivo sugerir recorridos que combinen algunas de las zonas turísticas ya consolidadas con lugares emergentes. Se desarrollaron 10 rutas que cubren los 32 estados de la República; algunas ciudades incluidas se encuentran dentro del programa Pueblos Mágicos.⁹

El enfocar parte del desarrollo turístico en ciudades medias representa una transformación de las políticas públicas federales, no sólo porque existe un cambio en el enfoque en el tamaño de localidad, sino principalmente porque se busca explotar un tipo de imaginario nacional que había permanecido parcialmente descuidado en la explotación turística: las ciudades coloniales. Existe desde el año 2003 un diagnóstico por parte de la Secretaría de Turismo Federal respecto a la potencialidad que tienen 175 ciudades y pueblos tradicionales para convertirse en zonas turísticas culturales (Sectur, 2003: 11).

Los objetivos del programa Pueblos Mágicos (Pueblos Mágicos reglas de operación, 2012) son: 1) estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el interior del país, basada en los atributos históricos – culturales; 2) aprovechar la singularidad de las localidades para generar productos turísticos sobre las diferentes expresiones de la cultura local; artesanías, festividades, gastronomía y tradiciones, entre otras; 3) aprovechar la singularidad de las localidades para generar otros productos turísticos tales como la aventura y el deporte extremo, el ecoturismo, la pesca deportiva y otros; 4) fomentar flujos turísticos que genere: a) mayor gasto en beneficio de la comunidad receptora (artesanías, gastronomía, amenidades y el comercio en general); y b) la creación y/o modernización de los negocios turísticos locales;

⁹Los criterios generales de la política turística que orientaron el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 son tres: 1) “fomentar la competitividad integral de la oferta turística”; 2) “maximizar equilibradamente los beneficios económicos, ambientales y sociales”; 3) “impulsar el carácter horizontal, colaborativo y participativo de las iniciativas de gobierno en sus tres órdenes –federal, estatal y municipal, partiendo de realidades locales y regionales” (Secretaría de turismo, 2007: 47).

5) que el turismo local se constituya como una herramienta del desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al programa, así como en un programa de apoyo a la gestión municipal; 6) que las comunidades receptoras de las localidades participantes aprovechen y se beneficien del turismo como actividad redituable como opción de negocio, de trabajo y de forma de vida.

Aunque el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006) consideró a Pueblos Mágicos uno de los principales instrumentos para el crecimiento del mercado turístico interno, existen problemáticas relativas a su funcionamiento: 1) la efectividad del programa se ve limitada por el bajo número de localidades consideradas y su dispersión geográfica; 2) limitados recursos financieros para su operación. Así aunque se exige contar con metas medio ambientales específicas, existen escasos recursos para la infraestructura y los servicios públicos básicos (BID, 2006); 3) las localidades donde opera el programa Pueblos Mágicos tienen un índice de marginación (carencias en infraestructura básica) mayor si se les compara con los municipios turísticos costeros (BID, 2006; Sectur, 2002).

Los antecedentes que ayudan a explicar la construcción de una política pública como Pueblos Mágicos son los festivales culturales nacionales e internacionales (el Festival de Cine en Morelia y las celebraciones de Semana Santa en Puebla y San Luis Potosí) que se celebran en el país y que han aumentado poco a poco el número de turistas interesados. Esto resulta consistente con una investigación sobre turismo cultural realizada por la Secretaría de Turismo de México, quien encontró que el principal sector de este tipo de viajes era el nacional (5.5% del total de turismo) mientras el internacional representa el 3% de este mismo total. El principal origen de estos viajeros nacionales son las tres ciudades más grandes del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Los turistas nacionales de zonas culturales se caracterizan por preferir las actividades relacionadas al llamado patrimonio intangible (es decir fiestas, ceremonias, representaciones musicales o teatrales). Teniendo un lugar particularmente importante el interés por degustar de la gastronomía regional. Por su parte los turistas extranjeros prefieren las actividades relacionadas al patrimonio tangible (edificios, monumentos o plazas) (Sectur, 2003).

El programa Pueblos Mágicos (PM) constituía la ampliación y federalización de los intentos por desarrollar el turismo cultural en México. La utilización de la cultura como parte del escenario necesario para la venta de experiencias turísticas son características significativas del turismo actual; los ancestros y la identidad se convierten en objetos de venta y consumo. Esto no ha estado exento de disputas y conflictos por grupos que se oponen a este uso de cuestiones culturales o históricas (MacCanell, 1976, 1992; Hieranaux, 1989). Sin embargo, la construcción de estos escenarios no es uniforme, existen diferentes grupos con posturas e intereses que pueden oponerse a la visión de los habitantes locales, lo que puede generar enfrentamientos (Clausen y Velázquez, 2011; Velázquez, 2008).

Para poder ser seleccionada una localidad en el programa Pueblos Mágicos requiere contar con atractivos turísticos diferenciados, entendiéndolo por ello, elementos arquitectónicos, históricos, edificios, fiestas, tradiciones, productos artesanales, cocina tradicional que se encuentren dentro del “imaginario colectivo de la nación” (Pueblos Mágicos reglas de operación, 2012). En la descripción del programa se dice: “El programa Pueblos Mágicos [...] ayuda a revalorar a un conjunto de lugares del país que siempre han estado en el imaginario colectivo de la nación en su conjunto”¹⁰ (Reglas de Operación, 2006). Como dijimos, estos podrían ser tanto objetos físicos (edificios, zonas urbanas, parques) pero también festividades, gastronomías o sitios históricos. En términos generales, el objetivo central del programa es dar recursos para la realización de obras públicas que resulten estratégicos para el mejor desarrollo de la actividad turística en cada localidad.

Al insertar a pequeños pueblos dentro de los circuitos turísticos nacionales e internacionales a partir de características arquitectónicas, festividades, o tradicionales es convertir el espacio mismo en una mercancía (MacCannell, 1973; Pine y Gilmore, 1999). Este uso del espacio en las zonas turísticas del Programa Pueblos Mágicos generalmente requiere de algún grado de escenificación del lugar, de tal forma que ciertas características, edificaciones, actividades, festividades o relaciones sociales sobresalgan sobre otras para ser admiradas o vividas; es decir consumidas. La transformación que sufren estos

¹⁰ El subrayado es nuestro.

lugares donde se desarrolla el turismo no sólo implica cambios físicos sino también en las representaciones y relaciones sociales (Hieranaux, 2005; Clausen y Velazquez, 2011). Esto no constituye un tema menor, si recordamos que existían dos elementos fundamentales que fueron promovidos como parte de la identidad nacional mexicana experimentable en las zonas turísticas: las playas y las ruinas arqueológicas. Las dos administraciones del Gobierno Federal (2000-2006 y 2006- 2012) con un origen ideológico y político distinto al que rigió México desde el fin de la Revolución, buscaban incorporar sus propias ideas sobre la identidad mexicana. La herencia española, era una parte de la constitución de la identidad mexicana que era estigmatizada por el discurso del Partido Revolucionario Institucional y que ahora era revalorada por los nuevos gobiernos federales de derecha (Partido Acción Nacional). Para estos gobiernos, provenientes de un partido de derecha que se nutrió en sus inicios de grupos conservadores y religiosos del centro del país, las ciudades de origen colonial tenían una importancia histórica no suficientemente valorada en la narrativa gubernamental. Esto está relacionado al lugar “oscuro” que se le había dado a la herencia española dentro de la historiografía oficial mexicana; la era colonial (y con ella sus ciudades) fue un periodo de control de una potencia extranjera sobre el país. La nueva soberanía del Estado mexicano no podía desarrollarse a partir de elementos creados por su conquistador, sino por rasgos provenientes de su pasado anterior (las culturas prehispánicas) y el futuro (los herederos de la Revolución).

La política pública de Pueblos Mágicos es un intento por ordenar y extender el desarrollo turístico en ciudades medias del país. Es importante resaltar, sin embargo, que como hemos tratado de demostrar, la promoción turística gubernamental no sólo tiene una finalidad económica, sino proyectar una imagen específica sobre los elementos que constituyen la identidad de una nación. México ya no es más un país que tiene únicamente un pasado indígena y zonas naturales, sino que existen notables zonas urbanas coloniales en donde, en muchos de los casos, existen iglesias bellamente diseñadas y adornadas. La reintroducción de la religión, al menos en forma de edificios y festividades al relato sobre la identidad nacional no es un elemento menor para un gobierno que tiene claras inclinaciones cristianas, como lo es el Partido Acción Nacional.

Conclusiones

Como hemos dicho, los lugares turísticos son una forma de construir los discursos y figuras de la identidad nacional de una nación. En el caso de México, los gobiernos postrevolucionarios fueron conscientes de ello y utilizaron el desarrollo de zonas turísticas como escenarios para ilustrar distintas partes del relato sobre la identidad mexicana que querían sostener. Ésta se basaba por supuesto, en una selección intencionada de pasajes, lugares y símbolos de la historia de México desde antes de la llegada de los españoles hasta nuestros días. La narración sobre la identidad mexicana buscaba generar una impresión de continuidad pero también sobre la serie de elementos que sustentaban como necesaria y culminante la etapa actual del gobierno.

Los gobiernos priístas escogieron dos escenarios como fundamentales para crear la imagen e identidad de México. Por un lado, las playas y por el otro las zonas arqueológicas. El primero le permitía al gobierno mostrar su “futuro” y “presente”, es decir, los grandes desarrollos turísticos como una imagen del desarrollo y crecimiento de México. Aunque existían rasgos de lo mexicano (cierto tipo de comida, bebidas, vestidos), lo principal en estos lugares era la modernidad de las instalaciones y por supuesto la belleza de los paisajes. El turismo internacional tiene uno de sus lugares de inicio en Acapulco, México. Por otro lado, las ruinas arqueológicas, la construcción y promoción de un pasado “mítico”, era congruente con la narrativa postrevolucionaria que buscaba encontrar en estos pueblos justificaciones de la continua lucha contra las invasiones que ha sufrido México. Pero también como una fuente de símbolos, valores y objetos vendibles dentro de la economía del turismo que le permitiría a México generar una imagen particular dentro de la naciente industria turística.

Frente a estas dos narrativas centrales en la época postrevolucionaria, me parece que no es coincidencia que sean los gobiernos Panistas los que estén impulsando de una manera tan contundente el turismo en poblaciones con rasgos coloniales. Después de todo, el panismo se ha identificado siempre con esa parte “obscurecida” de la identidad y la historia mexicana que es la herencia española. Las ciudades coloniales no sólo son un vestigio de una época de México, sino un elemento cultural relacionado con uno de los enemigos imaginarios de la historiografía revolucionaria, los extranjeros y

específicamente los españoles como invasores. El panismo igualmente tiene uno de sus núcleos territoriales en ciudades del Bajío (lugar donde se encuentran muchas ciudades coloniales), lo que podría indicar que esta imagen de ciudad es un referente sobre el tipo de identidad nacional que ellos imaginan.

Bibliografía

- Babst, G. (1979) "Public Policy Theory and Analysis", en Bruce Doern and Peter Aucoin, *The Structure of Policy Making in Canada*. Macmillan: Toronto, Canada.
- Berger, P.; Luckmann T. (1967) *The Social Construction of Reality: A treatise in the Sociology of Knowledge* Anchor Books: USA.
- Birkland, T. (2007) "Agenda Setting in Public Policy". Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney. *Handbook of Public Policy Analysis*. Taylor & Francis Group: USA, 63-78.
- Clancy, M. (2001), "Mexican Tourism: Export Growth and Structural Change since 1970". *Latin American Research Review*, 36(1): 128-150.
- Clausen Baslev, H. (2007), "Juntos pero no revueltos". Copenhagen Business School Press: Copenhagen.
- Clausen Baslev, H.; Velázquez García, M. A. (2011) "En búsqueda del México auténtico. Las comunidades norteamericanas en ciudades turísticas de México". En Tomás Mazón, Raquel Huete y Alejandro Mantecón (eds.) *Construir una nueva vida. Los espacios del turismo y la migración residencial*. Mil razones: Santander, 61-80.
- Craik, J. (1997) "The Culture of Tourism", C. Rojek and J. Urry (eds), *Touring Cultures: Transformation of Travel and Theory*. Routledge: London.
- Fox, R. (2001), "Constructivism Examined", *Oxford Review of Education*, 27(1): 23-35.
- Hieranaux, D. (1989) *Teoría y praxis del espacio turístico*. UAM-Xocimilco: México.
- . (2005) "Imaginario y lugares en la reconquista de los centros históricos". *Ciudades*, RNIU, 65: 15-21.

- Ingram, H.; Schneider, A.L.; Deleon, P. (2007) *Social construction and policy design*. En Sabatier, P.A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Westview. University of California: Davis, 93-128.
- Jacobs, C. (2001) "Folk for Whom? Tourist Guidebooks, Local Color, and the Spiritual Churches of New Orleans", *The Journal of American Folklore*, 114(453), 309-330.
- López, J.; González C. (2012) *Diagnóstico del sector turismo en México*. Fundación Preciado. [Documento WWW]. URL <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc204-205/Numeralia.pdf> [fecha de consulta 12 de Marzo de 2013].
- Mantecón, A. (2008) *La experiencia del turismo*. Icaria: España.
- Miller, M.L & Auyong J. (1991) "Coastal Zone Tourism: A potent Force Affecting Environment and Society". *Marine Policy* 15(2), 75-99.
- MacCannell, D. (1973), "Staged Authenticity: Arrangements of Social Space in Tourist Setting", *The American Journal of Sociology*, 79(3): 589-603.
- Mettler, S.; Welch, E. (2004) "Civic Generation: Policy Feedback Effects of the GI Bill on Political Involvement over the Life Course", *British Journal of Political Science*, 34(3): 497-518.
- OECD (2012) *Tourism Trends and Policies 2012*. OECD. European Union.
- Pine, J.; Gilmore, J. (1999) *The Experience Economy*. Harvard Business School Press: Boston.
- Sánchez Serrano, R., (2005) *La construcción social del poder local*. El Colegio de México: México.
- Secretaría de turismo (2012a) *Hoteles certificados con Calidad Ambiental*. [Documento WWW]. URL http://www.sectur.gob.mx/es/sectur/Calidad_Ambiental_Turistica [fecha de consulta 4 de Febrero de 2013].
- Secretaría de turismo (2012b) *Programa de Turismo Sustentable en México*. [Documento WWW]. URL http://www.sectur.gob.mx/PDF/planeacion_estragica/PTSM.pdf [fecha de consulta 4 de Febrero de 2013].
- Secretaría de turismo (2012c) *Inversión Federal en el Programa Pueblos Mágicos 2001- 2012*. Gobierno Federal.

- Schneider, A.; Ingram, H. (1993) "Social Construction of Target Population: Implications for Politics and Policy" *The American Political Review*, 8(2): 334-347.
- Schwandt, T. (1994), "Constructivist, Interpretivist Approaches to Human Inquiry". En Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publication: USA, 118-137.
- Shaw, G. (2004) "Living, Learning, and Teaching Anti-Poverty Policies: Reflections on an Undergraduate Travel Course", *Political Science and Politics*, 37(4): 855-858.
- Torres, R. M.; Momsen, J. (2005) "Gringolandia: The Construction of a New Tourist Space in Mexico". *Annals of the Association of American Geographers*, 95(2): 314-335.
- Turner, L.; Ash, J. (1991) *La horda dorada. El turismo internacional y la periferia del placer*. Endymion: Madrid.
- Wood, R. (1980) "Tourism and Cultural Change in Southeast Asia". *Economy Development And Cultural Change*, 28(3): 561-581.
- Velázquez García, M.A. (2008) "La construcción de la imagen de México en Estados Unidos desde una perspectiva de riesgo". *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, 20(39): 37-67.
- Villalobos Acosta, C. (2011) *Archeology in Circulation: Nationalism and Tourism in Post-Revolutionary Mexican Coins, Notes, Stamps and Guidebooks*. Doctoral Thesis. Durham University. United Kingdom. [Documento WWW]. URL <http://etheses.dur.ac.uk/3211/>