

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Gris Legorreta, Perla Carolina

La relevancia de la participación social en la implementación del Programa "Pueblos
Mágicos" en Guanajuato

Buen Gobierno, núm. 9, julio-diciembre, 2010, pp. 157-175

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

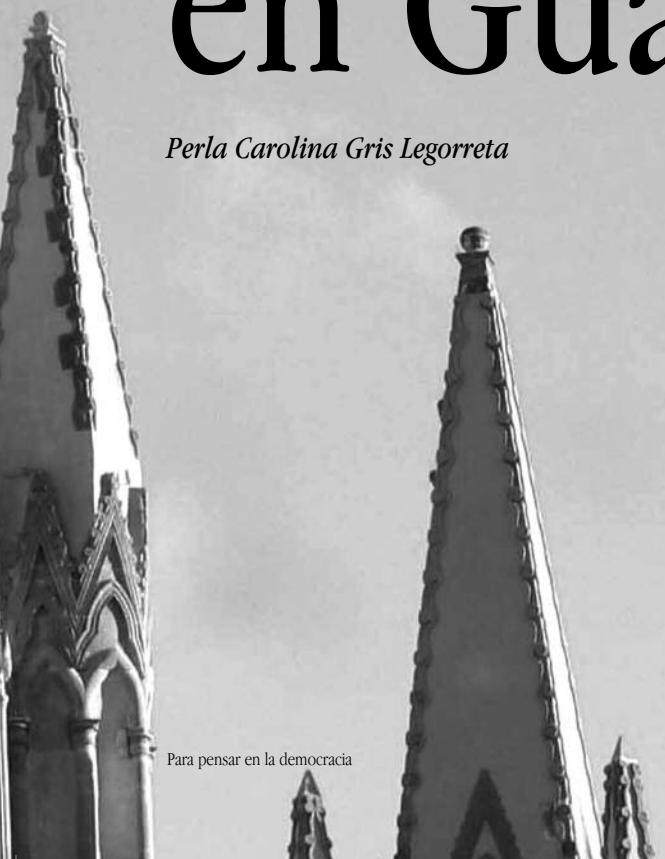
Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660529008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

La relevancia de la participación social en la implementación del

Programa “Pueblos Mágicos” en Guanajuato

Perla Carolina Gris Legorreta



Recibido 27/09/2010 • Aprobado 30/10/2010

RESUMEN

El proceso de implementación de políticas públicas es un tema de análisis recurrente en la literatura. Las distintas variables que intervienen en dicho proceso son objeto de estudio con el propósito de identificar en qué aspectos debe enfatizarse para contribuir a la consecución de los objetivos. El presente artículo tiene como propósito principal analizar la variable de la participación social en la implementación de una política pública. Dentro del estudio de la etapa de implementación, la literatura señala la existencia de variables que se encuentran fuera del control de los implementadores dado que son mayormente contextuales. En este sentido, el artículo se enfoca en describir y analizar el componente de participación social en la implementación de un programa federal. De manera específica, se analiza el caso del programa “Pueblos Mágicos” en dos municipios del estado de Guanajuato: Dolores Hidalgo y San Miguel de Allende. Ambos municipios obtuvieron en 2002, por parte de la Secretaría de Turismo, el nombramiento de “Pueblos Mágicos” por su vocación turística. Tras la implementación del programa, se observaron resultados dispares entre ambas localidades. Dicho análisis permite observar que la implementación de un mismo programa puede tener resultados distintos no únicamente por las diferencias contextuales, sino por otras variables, el artículo se concentra en la de la participación social, dado que el programa analizado presenta un componente participativo no sólo en el diseño sino en la ejecución de la política.. En este sentido, el análisis arroja como resultados principales que el perfil de quienes participan, así como la informalidad de los mecanismos de participación inciden en el nivel de respuesta de las comunidades y, por consiguiente, en los resultados de la implementación.

Palabras clave: *Participación social, Implementación, Turismo, Resultados, Políticas*

The implementation of public policy is a recurring subject in literature. The different variables involved in this process have been studied in order to identify which aspects that are relevant in the consecution of the objectives. This article aims to analyze the variable of social participation in the implementation of public policy. Within the study of the implementation stage, the literature indicates the existence of variables that are beyond the control of the actors involved as they are mainly contextual. The article focuses on describing and analyzing the social participation component in implementing a federal program, specifically, the case of the “Pueblos Mágicos” program in two municipalities in the state of Guanajuato: Dolores Hidalgo and San Miguel de Allende. In 2002, the Ministry of Tourism designated both cities as “Pueblos Mágicos”, as a result of their tourist vocation. After implementing the program, different results were observed between the two locations. This analysis allows us to observe that implementing the same program can have different results not only for contextual differences, but for other variables. This article focuses on social participation, as the program has a participatory component not only in the design but also in the implementation of the policy. The main results show that the profile of the actors involved, as well as informal mechanisms of participation affect the responsiveness of communities and, therefore, the results of the implementation.

Key words: *Social participation, Implementation, Tourism, Results, Politics.*

INTRODUCCIÓN

El estudio del proceso de políticas públicas ha sido un tema relevante en la literatura fundamentalmente, porque cada una de sus etapas tiene repercusiones importantes en el éxito o fracaso de una política. Sería inadecuado señalar que existe preponderancia entre las distintas etapas; sin embargo, el interés por la implementación ha ido aumentando en la literatura moderna. Para entender esta fase del proceso de políticas, me remitiré a Sabatier y Mazmanian (en Aguilar, 1991: 329) para quienes la implementación es “el cumplimiento de una decisión política que se plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes como decisiones de los tribunales [...] esa decisión identifica el(los) problema(s) que deben atacarse, estipula el(los) objetivos a lograr y ‘estructura’ el proceso de implementación de diversas maneras” Para ellos, esta etapa del proceso de políticas públicas puede verse desde tres perspectivas distintas. Primero, desde la perspectiva del policymaker, donde la implementación se observa como un proceso que requiere el esfuerzo de los funcionarios o instituciones de alto nivel para lograr que en

los niveles medios y bajos se cumplan los objetivos deseados, en cierto sentido, esto se refiere a un proceso que tiene a la centralización de las decisiones. En segundo lugar, desde la perspectiva de la periferia, la cual pone énfasis en la manera en que los funcionarios o instituciones de nivel medio responden a las contingencias derivadas de las decisiones de funcionarios externos para llevar a cabo una nueva política. Finalmente, una última perspectiva es la enfocada en grupos, es decir, en aquéllos que son los principales beneficiarios de una política pública. En este contexto, el énfasis recae en identificar las posibles dificultades para cumplir con las normas que regulan el programa a realizar.

Así, la posición de Sabatier y Mazmanian (en Aguilar, 1991: 7) identifican a la etapa de implementación como un proceso el cual, desde su perspectiva, se lleva a cabo de la siguiente forma:

“El proceso normalmente se realiza a través de etapas, generalmente iniciadas por un mandato normativo, seguido de distintas decisiones de las agencias implementadoras, la conformidad de grupos involucrados con dichas decisiones, los impactos reales -intencionales y no intencionales,- derivados de las decisiones tomadas, los impactos percibidos por las agencias y, finalmente, las desviaciones del estatuto básico”.

En términos generales para estos autores, el análisis del proceso de implementación debe concentrarse en identificar cuáles son las variables que afectan el cumplimiento de los objetivos de la política pública. Dichas variables las dividen en tres grandes categorías: “la tratabilidad (*tractability*) del problema; la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación y variables no normativas que condicionan la implementación” (Sabatier y Mazmanian en Aguilar, 1991: 329). Para

propósitos de este artículo, me concentraré en las variables no normativas, es decir, en aquéllas que están fuera del control de los implementadores pues son mayormente contextuales. Dentro de este grupo de variables se identifican, en primera instancia, las condiciones socioeconómicas y tecnológicas, esto impacta en distintas formas al proceso de implementación. Por ejemplo, el apoyo político puede disminuir a través del tiempo, aunado al hecho de cambios en variables de esta naturaleza exigen ajustes al proceso. Otra variable es el apoyo público, traducido fundamentalmente en la atención de los medios de comunicación al problema que se pretende resolver, esto crea una especie de “ciclo que despierta el interés público en un determinado asunto para posteriormente evidenciar el costo de su resolución, especialmente cuando otros asuntos ingresan a la agenda política” (Sabatier y Mazmanian, 1993: 31). Las últimas dos variables del modelo se refieren al apoyo permanente de los objetivos planteados y al compromiso y liderazgo de los funcionarios involucrados en el proceso de implementación. Estos dos aspectos tienen injerencia sobre todo en la gestión del proceso, si bien no garantizan el cumplimiento de los objetivos, pueden contribuir a contrarrestar el impacto de factores exógenos.

El modelo de Sabatier-Mazmanian (1993) abarca múltiples variables que, desde su perspectiva, inciden en el proceso de implementación y buscan dar una explicación mucho más integral de éste; sin embargo, dado que muchas de las acciones que se llevan a cabo en la implementación son difícilmente controlables, algunos autores han identificado ciertos factores problemáticos que los *policymakers* deberían tomar en consideración al momento de diseñar una política con el propósito de anticipar problemas potenciales en la implementación. Al respecto, Weimer y Vining (2005:285) identifican dos enfoques para esto: el *enfoque hacia adelante* y el *enfoque hacia atrás*. El enfoque hacia adelante básicamente consiste en hacer explícita la cadena de comportamientos que debe crearse para lograr los resultados de una política. Dicho enfoque está orientado a señalar claramente cuáles son las acciones que se esperan obtener de cada uno de los actores involucrados. Este tipo de análisis conlleva un grado de complejidad alto en el sentido de que es necesario “inferir” cómo se comportaría cada uno de los actores¹. Los autores, por lo tanto, sugieren un proceso de tres pasos para llevar a cabo este análisis: 1. Identificar un escenario en donde se hagan explícitas las acciones de la política y su vinculación con los resultados; 2. Evaluar dicho escenario desde la perspectiva de los intereses de los actores involucrados; 3. Plantear estrategias que hagan más plausible la obtención de resultados dado el escenario descrito.

El segundo enfoque está orientado de manera totalmente opuesta. En primer lugar, se identifica qué tipo de comportamiento se requeriría para lograr los objetivos de la política y con base en eso se establecen cursos de acción e incentivos que moldeen dicho comportamiento de tal forma que se puedan obtener los resultados planeados. En términos generales, la lógica es que dependiendo de los objetivos que se quieran alcanzar se establecen estrategias que modifiquen el comportamiento de los actores para el logro de dichos objetivos (Weimer y Vining, 2005: 283). Lo anterior, vislumbra algunas opciones para diseñar mecanismos que prevengan factores problemáticos dentro de la implementación. Como se mencionó, no es posible tener el control total del comportamiento de los actores, por lo que la conciencia de que éstos tienen intereses propios debe estar continuamente presente en el proceso.

2. CONSTRUYENDO UNA DEFINICIÓN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

La participación social puede considerarse una de las variables no normativas a las que aluden Mazmanian y Sabatier (1993), así como al *enfoque hacia tras* identificado por Weimer y Vining (2005) dado que es un elemento que puede considerarse un incentivo para lograr el comportamiento requerido para la obtención de un resultado durante la etapa de implementación. En este tenor, entenderemos la participación social como “la práctica de consultar e involucrar miembros de la sociedad en el establecimiento de la agenda, en la toma de decisiones y en las actividades de hechura de políticas que llevan a cabo las organizaciones e instituciones responsables de la misma” (Rowe y Frewer, 2004: 512).

La inclusión de miembros de la sociedad en las distintas etapas del proceso de políticas públicas responde a distintas razones. Una de las más recurrentes en la literatura ha sido la necesidad de legitimar las decisiones del Estado a través de promover la participación de la sociedad en las mismas. Lo anterior supone que entre más involucrada esté la sociedad en la elaboración de una determinada política mayor será la aceptación de la misma. Otra razón alude a que con la participación de la sociedad en las decisiones de política pública aumenta la probabilidad de que las acciones gubernamentales se acerquen más a las necesidades reales de la comunidad y, por consiguiente, los resultados obtenidos se espera que cumplan con los objetivos planteados (Rowe y Frewer, 2004: 513). Al respecto, Fals (1986:11) señala que promover la participación “permitiría articular una acción política más eficaz al tomar en cuenta las urgencias y necesidades de la generalidad de la población...en esta sociedad diferente se entra, pues, a discutir los actuales mecanismos del Estado, y a plantear de frente la lucha por el control del poder estatal”.

La participación social entonces, representa un fenómeno complejo que debe analizarse con mayor detenimiento. Dicha participación se lleva a cabo a través de organizaciones que conforman los individuos para establecer una relación más formal con las autoridades gubernamentales, generalmente, para interponer algún tipo de demanda.

La participación social entonces, representa un fenómeno complejo que debe analizarse con mayor detenimiento. Dicha participación se lleva a cabo a través de organizaciones que conforman los individuos para establecer una relación más formal con las autoridades gubernamentales, generalmente, para interponer algún tipo de demanda. La permanencia de dichas organizaciones “depende, en gran medida, de sus demandas [...] si éstas son conseguidas, las organizaciones tienden a desaparecer; si la confrontación se hace muy dura para su logro, la organización puede igualmente tener fin” (Herzer y Pirez, 1986: 196). Las organizaciones a través de las cuales se lleva a cabo la participación pueden tener características muy distintas que deben tomarse en cuenta

para la implementación de una política pública. Al respecto, dos de las características a las cuales debe ponerse especial atención es, por una parte, si se constituyen o no de manera formal; por otra, si tienen algún tipo de vínculo político con algún partido político. Lo anterior resulta particularmente importante en tanto que impacta de manera directa en la relación con las autoridades municipales. Dado que uno de los objetivos de que la participación social se traduzca en grupos organizados es facilitar la comunicación y negociación con las autoridades, la politización del grupo puede representar un obstáculo (Herzer y Pirez, 1986: 198).

Así, la participación organizada de la sociedad en el proceso de políticas públicas ha obligado al Estado no únicamente a tomar en cuenta la opinión de estos grupos y, eventualmente, incorporarla en el diseño de políticas públicas, sino también a crear mecanismos que lo permitan (Mazmanian y Rochon, 1993: 77). Dentro de estos mecanismos es posible identificar dos principales: el primero es el de la consulta, a través del cual las autoridades gubernamentales buscan identificar cuál es la posición de la sociedad respecto a un asunto específico para eventualmente considerarla en la toma de decisiones; el segundo consiste básicamente en descentralizar las decisiones gubernamentales e incorporar a la sociedad en éstas a través del grupo que la representa. Estos dos mecanismos se diferencian, fundamentalmente, por el tipo de participación que promueven, por una parte, la consulta es un tipo de participación que podría catalogarse como pasiva; mientras por la otra, la descentralización de las decisiones tiene implicaciones mucho más serias pues implica negociaciones y búsqueda de consensos. Arellano ha profundizado en el tema al situarlo en el ámbito local, donde señala que “la participación organizada de la sociedad ha aparecido como un instrumento sustantivo para el desarrollo social” (Arellano y Rivera, 1999).

En síntesis, una parte importante de la relevancia de la participación social en el proceso de políticas públicas es que es un recurso que puede servir no únicamente para legitimar las decisiones del Estado sino para facilitar la implementación de políticas públicas a partir del aprovechamiento de los intereses particulares para la obtención de resultados que sean beneficios para la colectividad.

3. EL PROGRAMA “PUEBLOS MÁGICOS”

Con el propósito de obtener evidencia empírica para identificar cuál es la importancia de la participación social en la implementación de una política se analizó el caso del Programa “Pueblos Mágicos” de la Secretaría de Turismo (SECTUR). Impulsado en 2001, este programa es uno de los esfuerzos del Estado mexicano para impulsar la actividad turística nacional y responder a las demandas del mercado internacional turístico, principalmente con los siguientes objetivos:

- “1. Estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el interior del país, basada fundamentalmente en los atributos histórico- culturales de localidades singulares.
2. Poner en valor, consolidar y/o reforzar los atractivos de las localidades con potencial y atracción turística, fomentando así flujos turísticos que generen:
 - Mayor gasto en beneficio de la comunidad receptora (artesanías, gastronomía, amenidades y el comercio en general).

- La creación y/o modernización de los negocios turísticos locales.
3. Que el turismo local se constituya como una herramienta del desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al programa, así como en un programa de apoyo a la gestión municipal.
 4. Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de productos turísticos basados en las diferentes expresiones de la cultura local; artesanías, festividades, gastronomía, y tradiciones, entre otras.
 5. Aprovechar la singularidad de las localidades para la generación de otros productos turísticos tales como la aventura y el deporte extremo, el ecoturismo, la pesca deportiva, y otros que signifiquen un alto grado de atractividad dentro del territorio de la localidad participante.
 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” (SECTUR, 2009c).

Para efectos de la investigación se realizó el análisis de la implementación del programa en el estado de Guanajuato. En el año 2002, la SECTUR otorgó el nombramiento de “Pueblos Mágicos” a dos municipios del estado: Dolores Hidalgo y San Miguel de Allende, localidades conocidas por su vocación turística. En el caso de Dolores Hidalgo, al ser la cuna de la Independencia, ha sido considerado un sitio histórico de gran interés para los turistas, especialmente nacionales. San Miguel de Allende, por su parte, ha destacado por su gran riqueza cultural y representa uno de los destinos turísticos más importantes del estado. De acuerdo con SECTUR, ambas localidades cumplían con el criterio de “singularidad” y, por lo tanto, tenían potencial para el desarrollo de nuevos productos turísticos. Con la incorporación de ambos municipios al Programa se han asignado recursos federales al Gobierno del Estado para el desarrollo de proyectos que tengan algún impacto en el desarrollo turístico local. Específicamente durante el período 2002-2006, SECTUR asignó en total \$25,275,000 de pesos para los dos municipios₂.

Resulta importante presentar algunos datos básicos de cada uno de los municipios objeto de estudio. El municipio de Dolores Hidalgo se localiza al norte del estado de Guanajuato, posee una extensión de 1 590 km², equivalente al 5.2% de la superficie estatal (Enciclopedia de los Municipios de México) y cuenta con una población total de 134,641 habitantes, de los cuales 50,391 se encuentran en la cabecera municipal. Por otro lado, posee un índice de marginación de -0.21, lo que lo ubica como un municipio con un grado de marginación medio₃ y una tasa de analfabetismo del 17.13% (INEGI, 2005). Las actividades económicas principales del municipio son el turismo y la artesanía. Tradicionalmente, Dolores Hidalgo ha sido un sitio de visita obligada por ser considerada la Cuna de la Independencia; sin embargo, el nivel de desarrollo turístico podría considerarse bajo dado que, por su localización geográfica, es un punto intermedio entre la capital del Estado y San Miguel de Allende lo que provoca que, de acuerdo con la percepción de algunos empresarios locales, los visitantes permanezcan sólo algunas horas y, por consiguiente, la derrama económica derivada del turismo sea limitada. A continuación se presentan algunos indicadores de la actividad turística del municipio. Los datos corresponden al año 2000 y al 2005, con el propósito de observar el comportamiento antes y después de la incorporación al Programa.

Tabla 1. Principales indicadores turísticos de Dolores Hidalgo

Año	Indicador	Valor
2000	Ocupación Hotelera Promedio (Porcentaje)	45.1
2005		21.21
2000	Establecimientos de hospedaje	8
2005		3
2000	Número de cuartos de hospedaje	217
2005		298
2000	Número de turistas registrados en establecimientos de hospedaje	60927
2005		40795

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico del estado de Guanajuato, 2000 y 2005 (INEGI).

En términos generales, se observa un incremento en la oferta de servicios turísticos a la vez que se identifica un decremento en la demanda de visitantes. Específicamente, en el municipio se advierte que el número de establecimientos de hospedaje ha aumentado alrededor del 60%. En el mismo sentido, la oferta de cuartos de hospedaje también tuvo un incremento de aproximadamente 37%, esto evidentemente está relacionado con el incremento en el número de establecimientos, pero también con la ampliación de la oferta de cuartos de los establecimientos ya existentes. El número promedio de turistas que pernoctaron en el municipio descendió en 2005 un 33%, respecto del año 2000; sin embargo, este indicador no puede interpretarse de manera contundente puesto que gran parte de los visitantes no pernoctan pues sólo permanecen algunas horas en el destino. La inversión total detonada durante los 5 años observados asciende a más de 34 millones de pesos, producto de un convenio tripartito entre la Federación, el Estado de Guanajuato y el Municipio de Dolores Hidalgo. El 100% de las obras realizadas se ubica en los rubros de infraestructura e imagen urbana, los recursos provenientes del Programa se concentraron en rehabilitar las zonas de mayor tráfico turístico como es el Centro Histórico y los templos ubicados en esta zona. En términos generales, no puede establecerse una causalidad directa entre la incorporación al Programa y las transformaciones que sufrió el sector durante el período estudiado; sin embargo, puede desprendérse una asociación con la incentivación de la oferta turística local dada la inversión pública realizada.

Tabla 2. Inversión Total Detonada del Programa Pueblos Mágicos en Dolores Hidalgo (2002-2006)

Año	Proyecto	Inversión
2002	Intervención del Parque Álvaro Obregón	\$4,500,000.00
2003	Rehabilitación del Centro Histórico	\$4,598,651.45
2004	Rehabilitación del Centro Histórico 2 ^a Etapa	\$8,975,000.00
2005	Rehabilitación del Centro Histórico 3 ^a Etapa	\$8,500,325.27
2006	Ampliaciones	\$11,950,000.00
Total		\$34,023,976.6

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDETUR

En contraste, el municipio de San Miguel de Allende localizado a 97 kms. de la ciudad de Guanajuato, posee una extensión de 1 537 km² y cuenta con una población total de 134,880 habitantes, de la que 46.3% se concentra en la cabecera municipal (INEGI, 2000). Por otro lado, posee un índice de marginación de -0.40, lo que lo ubica como un municipio con un grado de marginación medio (CONAPO, 2005) y una tasa de analfabetismo del 12.1% (Enciclopedia de los Municipios). La actividad económica principal es el turismo, aunque también la agricultura representa una parte importante (genera alrededor del 25% de los empleos).

La mayoría de los indicadores turísticos presentados para el período señalado presentan tendencias positivas, es decir, se observa un incremento en prácticamente todos los indicadores. Específicamente, el rubro de hospedaje creció aproximadamente 27% en el número de establecimientos, de los cuales cerca del 50% se ubican en categorías superiores a 3 estrellas. El número de cuartos aumentó en un 17%, a la vez que el número de turistas registrados creció un 22%.

Tabla3. Principales indicadores turísticos de San Miguel de Allende

Año	Indicador	Valor
2000	Ocupación Hotelera Promedio (Porcentaje)	32.41
2005		35.53
2000	Establecimientos de hospedaje	49
2005		67
2000	Número de cuartos de hospedaje	1277
2005		1525
2000	Número de turistas registrados en establecimientos de hospedaje	192750
2005		244994

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico del estado de Guanajuato, 2000 y 2005. (INEGI)

En lo relativo al Programa, la inversión detonada durante el período 2002-2006 fue de más de 45 millones de pesos, el 100% de las obras realizadas, al igual que en el caso de Dolores Hidalgo, puede ubicarse en los rubros de infraestructura e imagen urbana; sin embargo, en este sentido vale la pena destacar la inversión que se hizo para la creación de andadores en 2002 ya que aunque fue una obra de infraestructura, su diseño propició la creación de un nuevo producto turístico local. En síntesis, en la actividad turística municipal se incrementó durante el período estudiado, fenómeno que podría explicarse por múltiples causas; sin embargo, podría decirse que los proyectos derivados del Programa “Pueblos Mágicos” han tenido una contribución importante en aumentar el valor del destino.

Tabla 4. Inversión Total Detonada del Programa Pueblos Mágicos en Dolores Hidalgo (2002-2006)

Año	Proyecto	Inversión
2002	Andadores	\$1,500,000.00
2003	Rehabilitación Integral	\$4,500,000.00
2004	Rehabilitación Integral 2 ^a Fase	\$9,005,230.29
2005	Rehabilitación Integral 3 ^a Fase	\$8,811,000.00
2006	Rehabilitación Integral 4 ^a Fase	\$21,900,000.00
Total		\$45,716,230.20

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDETUR

Tras la comparación de los indicadores en ambos municipios es importante señalar que la disparidad existente puede explicarse en cierta medida por diferencias en el proceso de implementación, no únicamente del Programa “Pueblos Mágicos” sino de otras acciones de política turística realizadas durante el período analizado, fundamentalmente porque los esfuerzos gubernamentales no han sido suficientes, en el caso de Dolores Hidalgo, para promover el desarrollo de la actividad turística local. Finalmente, resulta interesante observar que la mayor cantidad de recursos se otorgó a San Miguel de Allende lo cual es indicativo de que en esta localidad se han generado condiciones más favorables para desarrollar proyectos que reúnan las características que establece el Programa.

Es importante presentar una descripción detallada del proceso de implementación del programa, haciendo dos aclaraciones importantes. La primera, alude a que el Programa “Pueblos Mágicos”, que comenzó a operar desde el año 2001 sin que existieran Reglas de Operación,⁴ lo cual deja a criterio de las dependencias estatales de turismo la implementación del Programa. La segunda, el único instrumento jurídico formal que rige una parte del proceso de implementación del Programa es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de la cual se desprenden los Convenios de Coordinación para la Reasignación de Recursos que celebra el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Turismo y las entidades federativas. Lo anterior ha provocado que la implementación del Programa se lleve a cabo de manera poco formal, y que existan diferencias en el procedimiento dependiendo de cada entidad federativa⁵.

La descripción que a continuación se presenta está basada en información provista por la Dirección General de Programas Regionales de la Secretaría de Turismo (SECTUR) y básicamente es el proceso que se diseñó para la ejecución del programa. La implementación, es decir, la manera en la que realmente se lleva a cabo el Programa, es información que se obtuvo a partir de las entrevistas realizadas y cuyos resultados se contrastarán con el modelo diseñado por SECTUR.

Dentro del diseño para la ejecución del Programa es posible identificar cinco etapas: la relativa a la incorporación al Programa, la dictaminación de proyectos, la suscripción de convenios de coordinación en materia de reasignación de recursos, la radicación de recursos, la comprobación de éstos y el seguimiento de los convenios de coordinación. A continuación se describen de manera sucinta estos procedimientos:

El proceso de implementación inicia con la solicitud de incorporación que realizan los municipios interesados ante la SECTUR. Esta solicitud es resultado de la iniciativa de un grupo que, en representación de la sociedad civil, formaliza su intención de adhesión al programa. Con el propósito anterior, se crea generalmente, un Comité Pro-Pueblos Mágicos dentro del cual se nombra un gestor o representante que funge como enlace entre la comunidad y las autoridades gubernamentales en sus tres niveles. Dicho Comité, cuyo número de integrantes es variable, está compuesto por miembros de la comunidad, empresarios y representantes del gobierno municipal. En conjunto con la solicitud, se presenta el resto de los documentos requeridos por SECTUR para que la Dirección General de Programas Regionales, dependiente de la Subsecretaría de Operación Turística, integre el expediente de la candidatura. Tras la integración del expediente, la candidatura es presentada por la SECTUR ante el Comité Interinstitucional de Pueblos Mágicos integrado por el Secretario de Turismo, el Subsecretario de Operación Turística, el Director General de Programas Regionales, los Coordinadores de los Programas Regionales y representantes de las siguientes dependencias: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Secretaría de Economía, Secretaría de Desarrollo Social y Comisión Federal de Electricidad.

Dicho Comité analiza la candidatura y, si ésta cumple con los criterios establecidos, le otorga designación de “Pueblo Mágico”. En caso de que la candidatura no cumpla totalmente con los criterios de incorporación al Programa, el Comité puede emitir dos dictámenes. En uno, se otorga al candidato la designación de “Pueblo Mágico” de manera condicionada. Esto en caso de que alguno de los documentos requeridos, como el Plan Municipal de Turismo o el de Reordenamiento Urbano no existan o no estén terminados, con el compromiso de que en un período no mayor a 6 meses posteriores a la integración total del expediente, se presenten los documentos faltantes. En el segundo, si las deficiencias de la candidatura son mayores y no pueden ser superadas en el corto plazo, como en el caso de cuestiones de infraestructura o accesibilidad al destino, el Comité hace observaciones al respecto y el candidato podrá tomarlas en cuenta para en un futuro presentar su candidatura nuevamente.

Posteriormente, se procede a la dictaminación de Proyectos a apoyar mediante los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos con el propósito de seleccionar aquellos proyectos que cumplan con las políticas de operación de la Dirección General de Programas Regionales. Los proyectos seleccionados serán aquéllos que:

“Sean realizados en localidades con una vocación turística definida;

Justifiquen su impacto y contribución al desarrollo turístico de la localidad del Estado;

Contribuyan a mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional;

Contribuyan a mantener y acrecentar el empleo, así como combatir la pobreza en las regiones y destinos turísticos del país; y

Deseablemente, deberán ser emanados de un proceso de planeación participativa. Serán más aptos, aquellos proyectos de continuidad con desarrollo multianual en los que se avance por etapas” (SECTUR, 2009b: 13).

Los Gobiernos de los Estados presentan sus propuestas a la Subsecretaría de Operación Turística y son remitidos a la Coordinación del Programa “Pueblos Mágicos” para su análisis y evaluación. Posteriormente, se notifica la decisión a los Gobiernos Estatales, en caso de que sea afirmativa, se procede a la siguiente etapa del Programa, de lo contrario, se pide a los Gobiernos Estatales que replanteen su propuesta y la sometan de nuevo a análisis.

Tras la aceptación de los proyectos, la siguiente etapa consiste en suscribir los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos. En primer lugar, los Gobiernos Estatales envían una Carta de Intención a la Dirección General de Programas Regionales para iniciar el proceso. Posteriormente, se envía un modelo de Convenio a los Estados para la revisión e integración de información necesaria. La Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SECTUR revisa y valida los proyectos de convenio y los devuelve a la Dirección General de Programas Regionales para proceder con la suscripción de los mismos. Finalmente, se procede con la publicación del Convenio de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos en el Diario Oficial de la Federación.

A partir de lo anterior, se solicita a los Gobiernos de los Estados que lleven a cabo las gestiones pertinentes para la transferencia de recursos (apertura de cuenta, solicitud de alta, baja o modificación de cuenta ante la Tesorería de la Federación). La solicitud para la radicación de recursos se recibe en la Subsecretaría de Operación Turística y si la documentación está completa, se procede a la transferencia de recursos. Finalmente, los Gobiernos de los Estados reciben la notificación de la transferencia y proceden a emitir y enviar el recibo oficial. La última etapa del proceso tiene como objetivo establecer una serie de obligaciones para los Estados en materia de control de los recursos que les fueron transferidos. De manera general, esta parte del proceso inicia con la solicitud de la Dirección General de Programas Regionales de un informe mensual sobre las erogaciones de gasto detallado.

Trimestralmente se realiza, en coordinación con los Gobiernos de los Estados, “el seguimiento sobre el avance en el cumplimiento de los objetivos e indicadores de desempeño y se solicita la documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos” (SECTOR, 2009: 33).

4. PARTICIPACIÓN SOCIAL, DETERMINANTE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS FEDERALES

El componente de participación social es indudablemente uno de los aspectos en el que más interés se ha puesto al promover el Programa “Pueblos Mágicos”. La idea de incorporar a la comunidad local en las decisiones de política pública con frecuencia se ha asociado a la necesidad del Estado de legitimar sus decisiones. Así, en el caso de “Pueblos Mágicos” es posible pensar que la participación social se concibió como un instrumento para incorporar la voluntad colectiva, desarrollar proyectos que tuvieran un alto grado de aceptación y promover que el turismo se convierta en un detonador de desarrollo local.

La herramienta básica de participación social dentro del Programa la constituyen los “Comités de Pueblos Mágicos”, estas organizaciones fungen como vínculo entre la comunidad y las autoridades gubernamentales. En el diseño del Programa, los Comités tienen la función de participar en la deliberación de los proyectos que se pretende inscribir en el Programa. Lo anterior, obedece a la razón de que la integración de un enfoque multidisciplinario (académico, empresarial, gubernamental, etc.) permitirá una toma de decisiones más informada y certera.

La constitución del Comité así como las reglas del funcionamiento no están formalmente establecidas. Dado que la participación en los Comités es voluntaria, cada una de estas organizaciones tiene la libertad de establecer los lineamientos que regirán su funcionamiento, como es el número de miembros que lo conformarán, las funciones que desempeñarán, la frecuencia con la que sesionarán, entre otros.

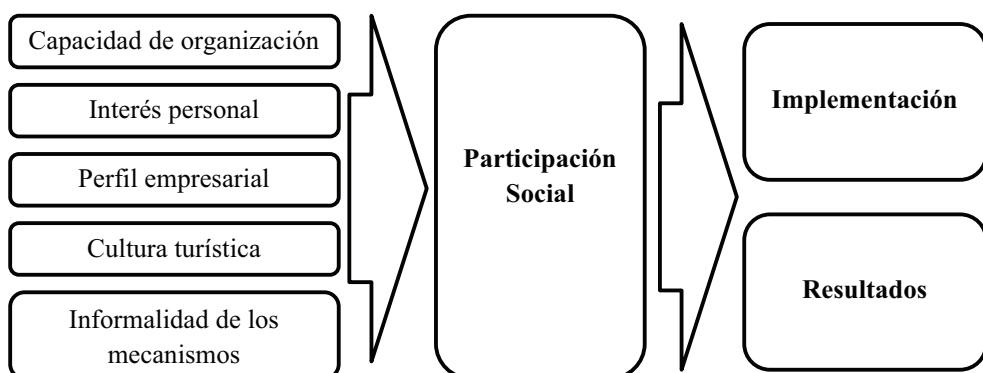
En los municipios observados, la participación social representa uno de los elementos diferenciadores más relevantes, a partir del análisis realizado se identificaron diversos aspectos relacionados con la participación que tienen injerencia en la implementación del programa. En primer lugar, se observó que aunque los lineamientos de SECTUR señalan que uno de los requisitos para la incorporación al Programa es la existencia de un “Comité de Pueblos Mágicos”, la no obligatoriedad de este punto, así como la carencia de reglamentación específica acerca de su funcionamiento ha propiciado que éste sea irregular. Por lo general, la iniciativa para constituir el Comité proviene del gobierno municipal y a partir de esto, resulta importante identificar cuál ha sido la respuesta de la comunidad local. En el caso de Dolores Hidalgo, la participación puede considerarse de baja intensidad, aunque hubo repetidas invitaciones por parte de gobierno municipal para participar, la respuesta de la sociedad fue escasa. El Comité se ha constituido y disuelto en varias ocasiones, fundamentalmente por la falta de interés de la comunidad en participar y por el débil compromiso de quienes accedieron a participar. Por el contrario, en San Miguel de Allende, el Comité se ha consolidado de tal manera que ha sobrepasado sus funciones dentro del Programa y las ha ampliado para involucrarse de manera directa y activa en la gestión del turismo municipal, además se aprecia que existe una gran estabilidad en los miembros pues los representantes hoteleros, restauranteros y de comerciantes mantienen una presencia continua.

Adicionalmente, el perfil de quienes participan en el Comité, en ambas localidades, es de pequeños o medianos empresarios; sin embargo, su interés en participar es motivado por razones distintas. En el caso de Dolores Hidalgo, la motivación principal está relacionada con el interés por asegurarse de que la actividad gubernamental no afecte sus intereses particulares, es decir, que los proyectos que se promuevan dentro del Programa no representen una amenaza para sus negocios. De acuerdo con la información obtenida, a pesar de los esfuerzos por parte de las autoridades municipales por promover la participación, la sociedad ha mostrado poco interés y, quienes han participado, han tenido intervenciones irregulares. En San Miguel Allende, por su parte, los miembros del Comité manifiestan que su interés principal es trabajar en conjunto con el municipio para promover y fomentar la actividad turística y, por consiguiente, el desarrollo económico local. Lo anterior, se ha reflejado también en el hecho de que el Comité en San Miguel de Allende no ha limitado su participación al diseño y selección de proyectos, sino que funge como una instancia auditora que vigila y evalúa la gestión gubernamental.

Otro de los aspectos relevantes acerca de la participación social es el relativo a la cultura turística⁶. En este sentido, se observa que la población en San Miguel de Allende no sólo está familiarizada con el fenómeno turístico sino que tiene una actitud positiva hacia éste. Sin embargo, en el caso de Dolores Hidalgo sucede algo distinto pues la población está poco familiarizada con los beneficios potenciales de la actividad turística y, por consiguiente, muestran poco interés en participar.

A manera de resumen, es posible señalar que la disparidad en el nivel de participación social de los dos municipios puede explicarse, en cierta medida, a partir de distintas variables multidimensionales. En primer lugar, en Dolores Hidalgo no se ha logrado consolidar la figura del Comité como una herramienta que permita ampliar los espacios de colaboración e intermediación entre las autoridades gubernamentales y la sociedad, por tal motivo, una mayor capacidad de organización se asocia con un aumento en la participación social. También existe una relación directa entre la probabilidad de participar cuando se representan o defienden intereses personales, es decir, la implicación directa de los intereses es un incentivo que permite la participación. Este interés se diferencia de acuerdo al perfil empresarial, por ejemplo hoteleros, restauranteros, agentes de viaje, etc., siendo los hoteleros quienes que han participando en mayor medida. Aquellos agentes que han identificado al turismo como un detonador de la economía local, es decir que poseen cultura turística, presentaron mayores niveles de participación. Finalmente, la inexistencia de instituciones formales que regulen la participación, permite el libre acceso de distintos actores al organismo consultivo y deliberativo que contempla el programa, el Comité de Pueblos Mágicos. De esta manera, la participación social es una de las variables que, a su vez, incide en el proceso de implementación y en los resultados de las políticas públicas (Figura 1).

Figura 1. Determinantes de la participación social



Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

De manera adicional a la complejidad inherente a cualquier proceso de implementación de política pública, el tema de la participación social niveles de participación se identifica disparidad entre los dos municipios. El caso de San Miguel de Allende se caracteriza porque las autoridades locales tienen una relación de cooperación con la sociedad que está representada por el Comité. Dicha relación ha sido fundamental para el desarrollo de proyectos que incentiven la actividad turística local. Por otra parte, en Dolores Hidalgo se advierte que existe aún una gran apatía social para participar en el Programa. Lo anterior, se atribuye a que no existió un esfuerzo previo de cultura turística que instruyera a la población acerca de los beneficios de detonar el turismo en la localidad.

Conforme a lo anterior, el tipo de participación que se observa en ambos casos es de grupos organizados que tienen intereses particulares en el sector turístico y que no necesariamente son representativos de la sociedad en general. La descentralización de la toma de decisiones y el involucramiento de actores no gubernamentales en el proceso de políticas públicas conlleva el riesgo de que exista captura de los instrumentos de participación, en este caso del Comité, y que los proyectos desarrollados sean únicamente aquéllos que representan un beneficio potencial para los intereses de quienes participan.

El análisis del proceso de implementación permite observar que la variable de participación social es relevante. La participación social, sin embargo, representa un elemento que en el caso de San Miguel de Allende parece tener un efecto positivo en la implementación del Programa. Resulta necesario hacer explícito el hecho de que si bien en el diseño de la política la participación social se entiende como el involucramiento de la sociedad civil en el desarrollo de proyectos, en la realidad la participación se orienta más bien al involucramiento de grupos organizados de personas que no necesariamente son representativos de la sociedad civil. Lo anterior aumenta los riesgos de captura del Comité y la prevalencia de intereses particulares y como sería idealmente de la colectividad. La libertad que otorga el Programa en el desarrollo y presentación de proyectos ha ocasionado que éstos se orienten hacia los rubros de interés del actor que sea más proactivo en la presentación de iniciativas. Esto tiene como consecuencia que no se garantice el desarrollo y financiamiento de aquellos proyectos que atiendan las áreas que requieren de atención más inmediata como el desarrollo de productos turísticos, la capacitación de prestadores de servicios turísticos o el fomento a la inversión, por mencionar algunos.

Perla Carolina Gris Legorreta

Es Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recientemente obtuvo el Tercer Premio del XXIII Concurso del CIAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2010. Actualmente labora en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y es catedrática de la asignatura de Gerencia Pública de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana (UIA).

REFERENCIAS

- ¹ Weimer y Vining (2005) profundizan en este punto al señalar que para la utilización de este enfoque se necesita prever en la mayor medida de lo posible cómo será el comportamiento de los actores involucrados y construir escenarios tanto a favor como en contra de la política, es decir, buscar la identificación de aquellos comportamientos que pudieran afectar la implementación de la política, así como de los incentivos que los generan.
- ² El monto presentado corresponde a lo reportado por SECTUR para el período señalado y no representa el monto total ejercido para los proyectos desarrollados dentro del marco de “Pueblos Mágicos” dado que, como se explica más adelante, los recursos destinados a cada uno de los proyecto son resultado de un convenio de aportación tripartita.
- ³ CONAPO, 2005.
- ⁴ Las Reglas de Operación “son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia” (SFP, 2009).
- ⁵ De acuerdo a información provista por funcionarios encargados del Programa en otras entidades (Morelos y Chiapas) los procedimientos para la implementación varían y están mayormente guiados por las decisiones de las dependencias estatales de turismo.
- ⁶ Se entiende como cultura turística “la participación de las personas en la búsqueda de mejores condiciones para hacer posible la actividad turística; lo que implica el compromiso de conocerla para contribuir a su fortalecimiento y poder obtener de ella los beneficios que es capaz de generar, dedicándole la atención necesaria para convertirla en la actividad sustentable que debe ser” (SECTUR, 2009).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. (1993) *La implementación de las Políticas*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Arellano, David y Rivera, Liliana (1999) “Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social” en *Revista Gestión Pública*. VIII(1), primer semestre, Ed. CIDE, México.
- Bonilla, Ignacio (2006) *Problemas de implementación en políticas de desarrollo social en gobiernos locales: El caso del Programa Habitat en el Polígono Sinaí, Municipio de Acapulco, Gro.* Tesina para obtener el título de maestro en Administración y Políticas Publicas, CIDE, México.
- Boullón, Roberto C. (1995) *Los municipios turísticos*. Ed. Trillas, México.
- Bryson, John M. y Bromiley, Phillip (1993) “Critical Factors Affecting the Planning and Implementation of Major Projects” en *Strategic Management Journal*. 14(5), Julio, Estados Unidos.
- Cassel, Catherine y Symon, Gillian (Ed., 1994) *Qualitative Methods in Organizational Research. A Practical Guide*. Ed. SAGE Publications, Londres.
- Fals, Orlando (1986) “Reflexiones sobre democracia y participación” en *Revista Mexicana de Sociología*. 48(3), julio-septiembre, México.
- Herzer, Hilda y Pirez, Pedro (1989) “Municipio y participación en América Latina” en *Desarrollo Económico*. 29(114), julio-septiembre, México.
- Mazmanian, Daniel y Rochon, Thomas (1993) “Social movements and the policy process” en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 528, Julio.

- Mazmanian, Daniel y Sabatier, Paul (1993) *Implementation and Public Policy*. University Press of America, Maryland.
- Rowe, Gene y Frewer, Lynn J. (2004) "Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda" *Science, Technology, & Human Values*. 29(4), otoño, Estados Unidos.
- Sabatier, Paul A. (1986) "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis" en *Journal of Public Policy*, 6(1), enero-marzo, Estados Unidos.
- CONAPO (2005) Índices sociodemográficos [internet] disponible en http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=203 (Revisado el 26/05/2009)
- INEGI (2005) *II Conteo de Población y Vivienda 2005*. INEGI, México.
- INEGI (2000) *Anuario Estadístico del estado de Guanajuato*. INEGI, México.
- SECTUR (2001) *Programa Nacional de Turismo 2001-2006*. SECTUR, México.
- SECTUR (2007) *Programa Sectorial de Turismo 2007-2012*. SECTUR, México.
- SECTUR (2008) *Segundo Informe de Labores*. Secretaría de Turismo 2008. SECTUR, México.
- SECTUR (2009) *Breviario de Cultura Turística*. SECTUR, México
- SECTUR (2009b) *Manual de Procedimientos de la Dirección General de Programas Regionales*. SECTUR. México.
- SECTUR (2009c) *Marco Referencial del Programa Pueblos Mágicos*. SECTUR, México.
- SFP (2009) *Reglas de operación* [internet] Disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm> (Revisado el 24/02/2009)
- SHCP (2008) *Criterios Generales de Operación de los Convenios de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos con las Entidades Federativas para el Ejercicio Fiscal 2009*. SHCP, México.
- Weimer, David L. y Vining, Aidan R. (2005) *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Ed. Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Yin, Robert K. (2003) *Case Study Research. Design and Methods*. Sage Publications, Washington.