



14

GEOGRAFÍA PARA EL SIGLO XXI SERIE: LIBROS DE INVESTIGACIÓN

**De la dimensión teórica al abordaje empírico del turismo en México**  
*Perspectivas multidisciplinares*

**Juan Carlos Monterrubio Cordero**  
**Álvaro López López**  
Coordinadores



**De la dimensión teórica al abordaje empírico  
del turismo en México**

*Perspectivas multidisciplinares*

*Juan Carlos Monterrubio Cordero*

*Álvaro López López*

*(Coordinadores)*

*María de Lourdes Godínez Calderón*

*(Editora cartográfica)*



México, 2014

De la dimensión teórica al abordaje empírico del turismo en México: perspectivas multidisciplinares / Juan Carlos Monterrubio Cordero, Álvaro López López:  
-- México: UNAM, Instituto de Geografía; UAEM, Unidad Texcoco, 2014.  
476 p.il.: 22 cm. -- (Geografía para el siglo XXI; Serie Libros de Investigación; 14)  
Incluye bibliografía  
ISBN: 970-32-2976-X (obra completa)  
ISBN: 978-607-02-5863-3

1. Turismo – México I. López López, Álvaro, coaut. II. Godínez Calderón, María de Lourdes, ed. cartográfica IV. Ser.

*De la dimensión teórica al abordaje empírico del turismo en México. Perspectivas multidisciplinares*

Primera edición, agosto de 2014

D.R. © 2014 Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria  
Coyoacán, 04510  
México, D. F.  
Instituto de Geografía  
[www.unam.mx](http://www.unam.mx)  
[www.igg.unam.mx](http://www.igg.unam.mx)

Prohibida la reproducción parcial o total  
por cualquier medio, sin la autorización escrita  
del titular de los derechos patrimoniales.

La presente publicación presenta los resultados de una investigación científica  
y contó con dictámenes de expertos externos, de acuerdo con las normas  
editoriales del Instituto de Geografía.

Geografía para el siglo XXI  
*Serie Libros de investigación*  
ISBN (Obra general): 970-32-2976-X  
ISBN: 978-607-02-5863-3

Impreso y hecho en México

# Capítulo 16. Desarrollo e incidencia de las políticas públicas en Guanajuato como destino turístico patrimonial

*Manuel de la Calle Vaquero*  
Universidad Complutense de Madrid

*Agustín Ruiz Lanuza*  
Universidad de Guanajuato

## Introducción

En el contexto de México, Guanajuato es un destino turístico con una larga trayectoria histórica. Aunque desde hace al menos cincuenta años tiene una afluencia notable de visitantes, su desarrollo turístico apenas ha sido objeto de investigación y evaluación. Esta situación es análoga a la de las grandes ciudades históricas europeas (Florencia, Brujas, Granada), destinos cuyo recorrido arranca en el siglo XIX pero cuya importancia en términos de políticas públicas solo ha sido reconocida hace dos décadas. A diferencia de lo que ocurre en otras zonas turísticas de México –como en Cancún y la Ribera Maya– el desarrollo turístico de la ciudad de Guanajuato ha sido en buena medida espontáneo, en todo caso ajeno a un proceso global de planificación turística. También esta situación se repite en las ciudades europeas de perfil turístico similar, donde la ausencia de planificación del desarrollo turístico ha generado significativos problemas para la sostenibilidad urbana y la propia competitividad turística.

El objetivo se centra en analizar la incidencia de las políticas públicas en el desarrollo de Guanajuato como destino turístico. De una parte, serán objeto de revisión el conjunto de políticas turísticas que afectan a la ciudad en los tres niveles de gobierno: federación, estado y municipio. De otra, se abordará la evolución de las principales acciones de política no turística pero con incidencia en el turismo. Es el caso de las políticas relativas a la protección del patrimonio histórico, el urbanismo, el desarrollo de grandes eventos, la universidad, etc. En términos de proceso de investigación, la hipótesis que guía el trabajo se centra en la preva-

lencia de este segundo conjunto de políticas en el desarrollo de Guanajuato como destino turístico. La incidencia de las políticas estrictamente turísticas ha sido mucho menor y, en todo caso, su aportación es más reciente.

La aportación se enmarca en una investigación más general centrada en las ciudades históricas del Patrimonio Mundial como destinos turísticos. En este sentido, se pueden señalar como antecedentes dos aspectos:

El primero, un estudio global sobre Guanajuato, objeto de una tesis doctoral titulada *Guanajuato (México): dinámica y estructura de un destino turístico Patrimonio de la Humanidad*, misma que en el Capítulo VII aborda la política turística y su percepción, aplicando la metodología de estudio de las ciudades españolas de perfil patrimonial a las ciudades mexicanas homólogas. Las similitudes entre ambas son muchas: el perfil de sus visitantes, la estancia media (Figura 1), un fuerte crecimiento de oferta de alojamiento contra su demanda (Figura 2), entre

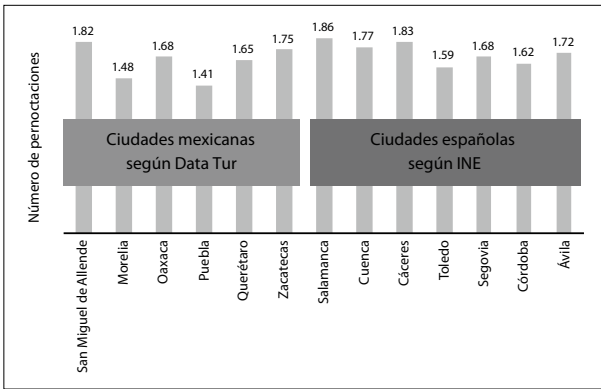


Figura 1. Estancia media en ciudades mexicanas y españolas Patrimonio de la Humanidad (2009).

Fuente: elaboración propia, con datos del Instituto Nacional de Estadística, 2009 y Data Tur, 2000-2010.

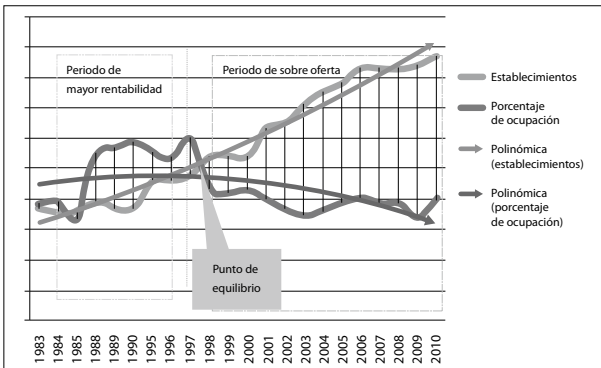


Figura 2. Diferencia entre el crecimiento de establecimientos de alojamiento y el porcentaje de ocupación en Guanajuato (1983-2010).

Fuente: elaboración propia, con datos de INEGI, 1983-1999 y Data Tur, 2000-2010.

otras más. Por otra parte, unas y otras son sometidas a procesos de renovación de acuerdo con los planteamientos de la mercadotecnia, y en ambas se apuesta a la diversificación del producto turístico, situación que se manifiesta en la potenciación y diversificación de las actuaciones de diversos organismos locales –que en ocasiones han sido improvisadas– cuyos planes y programas muchas veces son mas de carácter reflexivo que de intervención operativa (de la Calle y García, 2010).

Como segundo antecedente, se cuenta con el proyecto de investigación conjunto entre la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad de Guanajuato y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), uno de cuyos tres grandes bloques temáticos buscó analizar la planificación y gestión urbanas: marcos legales, modelos organizativos e instrumentos de planificación, con especial énfasis en la búsqueda de relaciones entre patrimonio, urbanismo y turismo.

A nivel teórico, esta contribución se apoya en los trabajos de María Velasco (2005) quien establece, por una parte, la diferenciación entre política turística y políticas con incidencia en el turismo, y por la otra, los instrumentos que permiten analizar la política turística, a saber: instrumentos organizativos, planes generales, programas, instrumentos normativos, instrumentos financieros y acciones de comunicación. También se utilizan los trabajos realizados por Manuel de la Calle Vaquero (2002) en su revisión del conjunto de políticas públicas que inciden en el desarrollo de las ciudades españolas como destinos turísticos. En relación con la política turística se utilizó un modelo alternativo basado en tres componentes: entes gubernamentales, planes y programas, y actuaciones.

Se construye lo anterior respondiendo a la transversalidad de la propia actividad turística, que la convierte en multisectorial, por lo que es preciso puntualizar que la política turística se debería desarrollar desde los organismos gubernamentales creados *ex profeso*, y apoyarse en organismos no gubernamentales, lo que podría generar la tan deseada gobernanza. No obstante, es frecuente encontrar un mayor protagonismo de otros organismos gubernamentales, poco comunicados entre sí, pese a los intentos de estructurar una Comisión Intersecretarial que intentaría coordinar estos múltiples esfuerzos. Aunado a ello, están los grandes lastres de la falta de continuidad en los instrumentos de planificación, los vacíos legales y, como señalan Vargas *et al.* (2011), la adaptación de modelos políticos exógenos en los que impera la razón instrumental de los organismos internacionales que han intentado intervenir, controlar y regular la actividad sin considerar la subjetividad de los actores del sistema turístico.

## **Desarrollo del trabajo**

La metodología utilizada se apoya en dos fuentes de información:

- Recopilación y consulta documental. Literatura especializada en el tema, informes de gobierno, solicitudes de acceso a la información, revisión de los Anuarios Estadísticos del INEGI, análisis de los presupuestos generales de egresos e ingresos, revisión de la estructura orgánica de diversas dependencias gubernamentales de los tres niveles de gobierno, notas periodísticas en los principales diarios de la ciudad, y el Archivo fotográfico del Archivo histórico del estado de Guanajuato, entre otros.
- Realización de entrevistas semidirigidas a distintos agentes del entramado turístico de la ciudad, ya sean actores de las políticas públicas o representantes de la sociedad civil afectados por las decisiones en materia de turismo, como son la directora del Departamento Jurídico de la Secretaría de Desarrollo Turístico de Guanajuato, el director de Turismo Municipal, el cronista de la ciudad, los representantes de las asociaciones empresariales del sector turístico, directores de asociaciones civiles en favor de la conservación del patrimonio cultural y representantes de la sociedad civil organizada, quienes, además de contribuir en la integración de las diversas etapas evolutivas de la política turística, integran la percepción de las mismas.

## **Principales hallazgos de la investigación**

### *Desarrollo de la política turística*

#### *Primera etapa (1928-1960)*

En 1948 se pone atención a la actividad turística en la ciudad. El entonces Gobernador del estado, Luis Díaz Infante advierte que: “cegadas otras fuentes de riqueza, se necesita del turismo para mejorar y equilibrar su economía, haciendo notar que la belleza topográfica y arquitectónica, su historia y su leyenda la hacen ser una ciudad merecedora de convertirla en una ciudad turística por excelencia ” (Díaz, 1948:43).

En esta primera etapa, la actividad turística de la ciudad se muestra incipiente. Se trata de una fase de exploración en el modelo evolutivo del destino, en la que se comienza a preparar a la ciudad como atractivo.

En los años veinte del siglo pasado, se lleva a cabo la primera promoción turística a nivel nacional, a manos de la Comisión Mixta Proturismo. En 1930,

existía una dependencia del estado de Guanajuato con el mismo nombre, que gestionó la excursión “Carta Blanca”, uno de los primeros indicios del turismo organizado de la ciudad (Vidaurri y Trejoluna, 2010). La legislación turística de aplicación nacional inicia en 1949, cuando se promulga la Ley Federal de Turismo, que va a constituirse como el primer documento regulador de la actividad en la ciudad. Es entonces cuando comienza a cobrar importancia el turismo, con lo que se fue desarrollando una serie de acciones resultado de políticas urbanísticas y culturales.

De las intervenciones urbanísticas ligadas al turismo destacan, en 1939, la inauguración del monumento al Pípila, uno de los miradores que pone en valor el paisaje de la ciudad, su principal atractivo turístico. En 1945 se comienza a embellecer la ciudad; se remozan las fachadas de las casas, se repara el empedrado de las calles y se recuperan los drenajes. En la década de los cincuenta se dota a la ciudad de nuevas infraestructuras de comunicación que le dan un nuevo significado, como la carretera panorámica o escénica.

En materia de políticas culturales relacionadas con el turismo, destacan los siguientes sucesos. En 1945 se crea la Universidad de Guanajuato,<sup>42</sup> que va a imprimirle a la ciudad un carácter cultural. En 1953 se crea, con la participación de la sociedad guanajuatense, el Teatro Universitario, que ha representado ininterrumpidamente los *Entremeses Cervantinos*, antecedente del Festival Internacional Cervantino (FIC). La Orquesta Sinfónica de la Universidad y sus grupos artísticos propician al mismo tiempo nuevas oportunidades que se convierten en atractivos turísticos, como son las “callejoneadas” que lleva a cabo la tuna universitaria. En 1958 se inaugura el Museo Regional de la Alhóndiga de Granaditas, que fortalece la importancia del destino en el desarrollo de la historia nacional, valores que también la diferencian del resto de ciudades patrimoniales de México.

### *Segunda etapa (1960-2000)*

En esta etapa comienzan a ser observables las políticas turísticas. No obstante, las intervenciones urbanísticas y culturales son más importantes y corresponden a una etapa de desarrollo del modelo evolutivo del destino turístico Guanajuato, en el que, en materia cultural y urbanística, se identifican atractivos que distinguen a la ciudad de otros destinos culturales del país.

En cuanto a la planeación turística a nivel federal, se crea el Programa Nacional de Modernización del Turismo 1991-1994, con programas regionales

---

<sup>42</sup> Antes Colegio del Estado, el cual, además de la actividad académica, contaba con una importante actividad cultural.



como Mundo Maya, Frontera Norte y Ciudades Coloniales, siendo este último un importante desarrollador del turismo en la entidad. En 1992 se promulga la Ley Federal de Turismo que, entre otros aspectos, desestimó en su clasificación la categoría de los servicios de alojamiento e introdujo el *voluntarismo* de los prestadores de servicios turísticos, incluso en su registro para la obtención de la cédula turística.

En el nivel estatal se funda, en 1992, la Coordinadora de Turismo del Estado de Guanajuato (Cotur; con nombres distintos en distintos momentos), y con ello comienza la planeación turística en el estado, ya que el mismo año se establece el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico. En 1994 se pone en marcha el programa Ciudades Coloniales. En el 2000 se formula el Programa de Competitividad de Desarrollo Turístico de Guanajuato. Para 2002, 2003 y 2004, la Cotur genera el Plan de Excelencia Turística. En 2006 se gesta un programa más, denominado Red Turística para la ciudad de Guanajuato.

En el nivel municipal, el interés por el turismo despierta formalmente en 1985, cuando se crea la Dirección Municipal de Eventos Especiales, que luego se convertiría en el Departamento de Turismo y Relaciones Públicas (1990), y más tarde en Dirección de Turismo Municipal (1993). Estas entidades funcionaron meramente como organizadoras de eventos cívicos, deportivos, culturales, sociales, de promoción y concientización social por la actividad turística.

En materia de políticas urbanísticas, en 1964 se construye la calle subterránea sobre el lecho del río Guanajuato, y en 1979 se inauguran nuevos túneles subterráneos, considerados como importantes atractivos que, además de proporcionar una solución vial, ofrecen una experiencia única entre las diversas ciudades patrimoniales de México.

De las políticas culturales relacionadas con la actividad turística, en 1970 se abre formalmente el Museo de Las Momias, que hasta nuestros días es de los más visitados, generando importantes recursos económicos al municipio, tan solo por debajo de los ingresos obtenidos por el impuesto predial. En esta etapa se registran cerca de 700 mil visitantes anuales al museo. En 1972 se celebra el primer Festival Internacional Cervantino, considerado actualmente como el festival cultural más importante de México. Y siguen las posteriores inauguraciones de más de 25 museos en la ciudad.

Guanajuato ha recibido importantes distinciones y declaraciones trascendentales y hermanamientos con ciudades por su calidad patrimonial. En julio de 1982 fue declarada Zona de Monumentos Históricos. Desde el 9 de diciembre de 1988, la ciudad se encuentra inscrita en la Lista del Patrimonio Mundial de la

UNESCO como “Villa Histórica de Guanajuato y Minas Adyacentes”, lo que sin duda ha fortalecido su imagen como destino cultural.

De las intervenciones urbanísticas sobresalen los siguientes acontecimientos: en la década de los ochenta se inauguraron cuatro estacionamientos públicos, y en la década siguiente, otros cuatro. Para 1991 se instalan placas de información turística en los principales inmuebles considerados atractivos turísticos. Se inauguró el Centro de Convenciones y el Auditorio del Estado, dotando a la ciudad de una infraestructura para captar segmentos turísticos de negocios y abriendo un espacio cultural importante con capacidad para 1 800 personas.

En 1993 se traslada la Central de Autobuses del centro a su nuevo edificio situado en la entrada sur de la ciudad, lo que permitió descongestionar el tráfico del centro histórico y solucionar sus problemas de congestión en la propia terminal. En 1998 se inaugura el Aeropuerto Internacional del Bajío que, si bien se encuentra en el municipio de Silao, sirve de acceso aéreo a la ciudad. Para 1997 se realizan las obras de cableado subterráneo del centro histórico.

### *Tercera etapa, actual (2001-2011)*

En ésta, la etapa actual, asistimos a un presunto encuentro entre las políticas turísticas, urbanísticas y culturales, siendo más visibles las primeras, lo que ha contribuido a que el destino se encuentre en una etapa de consolidación o madurez, según su modelo evolutivo.

Los instrumentos normativos más recientes son los que se formulan en 2009, cuando entra en vigor la Ley General de Turismo que busca atribuir funciones en los tres niveles de gobierno: la federación cumple las funciones de regulador, el estado de mediador y el municipio de sancionador. En el nivel estatal, es hasta 2008 que se crea la Ley de Turismo del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

En cuanto a los instrumentos organizativos estatales, la Cotur desaparece el 30 de abril de 2005 y se integra a la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable. Es hasta 2007 cuando alcanza su solidez, al crearse la Secretaría de Desarrollo Turístico del Estado de Guanajuato (Sedetur).

Por su parte, el 17 de julio de 2007 el municipio crea el Consejo Municipal de Turismo (Ochoa, 2007). El 21 de octubre de 2009, el Cabildo crea la Dirección General de Turismo Municipal y se conforma también el Consejo Consultivo Turístico del Municipio de Guanajuato.

La planeación turística local se resume en el Plan Estatal de Gobierno de Guanajuato 2006-2012, y se crea el Programa Estatal Sectorial de Turismo Visión 2012. A nivel municipal se cuenta con el Programa para el Desarrollo Turístico de Guanajuato capital 2009-2012. De las actuaciones turísticas para este

periodo destacan, en 2002, el Programa Señalético Urbano y Turístico, y en 2008 el proyecto del nuevo alumbrado público escénico.

En lo que toca a la comunicación a nivel estatal y municipal para la promoción, para fines de este trabajo se ha asistido a diversas ferias turísticas de carácter nacional e internacional, como la Feria Internacional de Turismo (FIT) de Madrid, España, la Internationale Tourismus Börse (ITB) de Berlín, Alemania, y el Tianguis Turístico de Acapulco. Los resultados muestran la consolidación de negociaciones con diversos *turoperadores*, entre los que destacan Viajando por México, Felgueres, Mex-Inca, Provotel, Marsans, Julia Tours, Nobel (España), Euro andino (Perú), Empreinte (Francia), Mundi Color, y Viajes El Corte Inglés.

Como parte de las acciones de la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial (ANCMPPM), en 2011 se concretó una aportación de Sectur de cien millones de pesos que serán distribuidos de forma equitativa para la promoción en la campaña “Joyas de México” con el fin de incentivar a los mercados europeos y latinoamericanos. Para el caso de la promoción nacional, durante 2010 se realizó la campaña “En el 2010 visita las 10” (refiriéndose a las diez ciudades que integran esta asociación).

En relación con la información turística, se cuenta con cinco módulos ubicados en el centro de la ciudad y se desarrolla también el programa denominado “El Patrimonio en nuestras manos”, ofrecido a escolares de enseñanza primaria, con fines de sensibilización.

En cuanto a la creación de nuevos productos turísticos, encontramos el de Pueblos Mineros, con una inversión de 4 507 000 pesos, con aportaciones de la Sedetur, el Fondo de Apoyo a Comunidades para la Restauración de Monumentos Históricos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (Foremoba) y el Fideicomiso para la Creación y Preservación del Patrimonio Cultural del Estado (Fidepacult), además del Recorrido “Luz después de la Muerte”, con el objeto de dar a conocer el valor histórico del Panteón de Santa Paula.

De las intervenciones urbanísticas destacan, en 2006, la inauguración del estacionamiento San Pedro<sup>43</sup> con capacidad para 347 autos. Cuenta con un restaurante de la cadena Vips, locales comerciales y un jardín para eventos con capacidad para dos mil personas. Para 2001 se inaugura el funicular que va de la parte trasera del Teatro Juárez (en el centro de la ciudad) al mirador El Pípila, siendo, además de un nuevo sistema de transporte para la comunidad, un importante atractivo turístico. En 2009 se inauguran el mercado de artesanías, el estaciona-

---

<sup>43</sup> Se trata de una construcción controvertida, ya que se demolieron 120 viviendas.

miento de autobuses foráneos y la plaza cultural de la ex estación del ferrocarril, proyecto con predominio turístico.

De las políticas culturales de esta época, destacan la creación en 1987 del Coloquio Internacional Cervantino, el nombramiento de Guanajuato como “Capital Cervantina de América” otorgado el 17 de octubre de 2004 por el presidente del Centro UNESCO Castilla-La Mancha, nombramientos que han generado una mayor atracción turística. En el 2000 se crea el Festival de Cortometraje, ahora Festival de Cine de Guanajuato, y como un evento excepcional con motivo de la celebración del bicentenario de la Independencia y centenario de la Revolución, en 2010 se apertura la Expo Bicentenario en la ciudad de Silao, muy cercana a la ciudad de Guanajuato.

En esta etapa resulta conveniente presentar la percepción o valoración que de la actividad turística de la ciudad tienen los diversos actores o protagonistas.

### *Actores públicos*

Los actores públicos entrevistados fueron del gobierno del estado, de la Sedetur y de la Dirección General de Turismo del municipio.

Se dice que la Secretaría de Turismo Federal es un organismo prácticamente nuevo (creado en 1974), al que históricamente le ha afectado la periodicidad gubernamental, ya que cada instauración de un nuevo gobierno es susceptible de ser eliminada o bajada de rango constitucional, esto pese a que el sector ha sido declarado prioridad nacional. El presupuesto con el que cuenta ha sido muy limitado, comparado con otras secretarías.

En cuanto al aspecto legal, los actores principales de la política turística son la federación y el municipio (la federación como legislador y orientador y el municipio como regulador y sancionador), y el gobierno del estado funciona solamente como coordinador entre ellos. También se han realizado bastantes esfuerzos legislativos, y ahora se cuenta con la Ley General de Turismo, la cual no obstante resulta muy complicada en términos generales y es de difícil comprensión, y sobre todo de difícil operación, pues carece aún de reglamento y no se puede operar de forma general, ya que utiliza el reglamento de 2004 o las leyes y reglamentos de concurrencia legal. Una situación similar prevalece en el estado de Guanajuato, que por primera vez cuenta con una ley específica de turismo aplicable a sus municipios, solo que, como se publicó antes que la federal, hay conceptos que se contraponen, por lo que no se ha generado aún un reglamento. Los actores consideran que la política turística municipal se encuentra aún en una fase de organización.

En cuanto a la percepción en la administración municipal, los funcionarios concuerdan en que persiste el empirismo. Aun cuando Guanajuato es un destino de nivel cultural posicionado turísticamente y que se ha declarado abiertamente la importancia del turismo para la ciudad, y las administraciones han reconocido esta importancia, la ciudad no cuenta con una política turística sustentada y sustentable, ya que no ha habido planificación a largo plazo.

### *Actores del sector privado y líderes de asociaciones*

Los guías de turistas perciben que no ha existido una política pública correcta a nivel municipal. Los entrevistados mencionaron que su actividad nació espontáneamente y que fue hasta el 2000 cuando la administración se preocupó por intentar regularla. La principal crítica a la administración municipal es que no realiza las funciones sancionadoras que le confiere la ley en cuanto a los guías no registrados o acreditados. Se critica el hecho de catalogar en la nueva ley a los “promotores turísticos”, y otorgarles en principio un carácter legal, cobrarles el derecho de piso para ejercer su función, cuando la mayoría no cuenta con preparación alguna. Mencionan que esta actividad se ha incrementado de manera importante y que existen cerca de 800 personas no acreditadas, y atribuyen esto a la falta de empleo formal y a la facilidad con la que se obtienen recursos mediante las comisiones sobre venta que les otorgan los prestadores de servicios. Consideran que el gobierno debería buscar nuevas fuentes de empleo o capacitar a quienes actúan como guías.

En lo que toca al tema de restauración, la política turística estatal en este periodo ha sido excepcional. Se ha invertido en la promoción de alto impacto, y los entrevistados consideran que la transmisión de programas populares de televisión desde la capital posiciona al estado en el sector turismo. En cuanto a la política pública federal, consideran que la ciudad ha sido abandonada y que no se le concede la importancia que tiene, y de la política municipal dicen que simplemente no existe. En materia de capacitación consideran que se han quedado rezagados y que ahora las exigencias de los turistas son mayores.

En cuanto a los bares, centros nocturnos y expendios de alcohol, la política turística siempre se ha conducido erróneamente. Los entrevistados dicen que estos giros comerciales se consideran como la parte “amoral” de la ciudad y que han sido víctimas de las disposiciones municipales en cuestión de control de horarios. Critican la falta de equidad en el cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables. Consideran que el municipio los ve como una oportunidad de ingreso económico por las constantes multas que reciben por la extensión de horario, el sobrepasar el aforo permitido y la venta de alcohol a menores de edad.

Argumentan que la política en materia de apoyos y subvenciones pocas veces benefician a los empresarios locales.

En cuanto a los establecimientos de hospedaje, la percepción general es que la política turística por parte del gobierno del estado ha sido muy efectiva, aunque se ha trabajado de manera muy descoordinada con el municipio.

## **Conclusiones**

En términos de competitividad turística, observamos que la política se enfrenta a dificultades observables en gran parte de las ciudades patrimoniales históricas vivas a escala mundial. La terciarización de los centros históricos, en algunos casos los procesos de *gentrificación* (Mercado, 2010), los cambios en la imagen urbana (Brandis, 2005) el control de flujos de visitantes y la delimitación de la capacidad de acogida turística (García Hernández, 2003), son cuestiones aún no resueltas. En términos turísticos, en cuanto al perfil de visitantes se cuenta con un predominio de los excursionistas sobre los turistas y existe una concentración en determinados hitos turísticos; en algunos casos es evidente la banalización del patrimonio y aún no se ha logrado diversificar el producto turístico en estos destinos.

Por las expectativas de negocio que despierta el turismo, las políticas sectoriales han tenido un papel destacado en los procesos de recuperación patrimonial, de dinamización económica y de transformación urbanística. Sin embargo, su inserción en los conjuntos patrimoniales no ha estado exenta de conflictividad. Son diversas las vías que se han utilizado: urbanística (planes generales y planes especiales), patrimonial (declaración de zona de monumentos históricos, patrimonio cultural de la humanidad, etc.) y turística (planes de excelencia, etc.). El proceso tiene luces y sombras, pero la situación patrimonial de estas ciudades, especialmente en lo concerniente a los hitos monumentales y al espacio público, ha variado de forma significativa (Troitiño y Troitiño, 2010).

En el caso de Guanajuato, estas políticas sectoriales se conforman y manifiestan de manera importante en un entramado complejo, ya que del nivel federal, cuatro dependencias inciden en la protección patrimonial, cuatro más en la protección al visitante, y tres son reguladoras de actividades turísticas. A nivel estatal, dos dependencias de protección patrimonial, dos de protección al visitante y cuatro reguladoras de la actividad turística. Y en el nivel municipal cinco direcciones del protección patrimonial, tres de protección al visitante y dos reguladoras de la actividad (Cuadro 1).

Cuadro 1. Políticas públicas de incidencia en el turismo

Nivel de gobierno	Tipo de protección	Dependencia
Nivel federal	De protección patrimonial	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
		Secretaría de Desarrollo Social
		Secretaría de Educación Pública
		Instituto Nacional de Antropología e Historia
	De protección al visitante	Secretaría de Economía
		Secretaría de Relaciones Exteriores
		Secretaría de Seguridad Pública
		Secretaría de Comunicaciones y Transportes
	Reguladora de actividades turísticas	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
		Procuraduría Federal del Consumidor
Nivel estatal	De protección patrimonial	Instituto de Cultura
		Secretaría de Obra Pública
	De protección al visitante	Secretaría de Seguridad Pública
		Sistema Estatal para el Desarrollo de la Familia (DIF)
	Reguladora de actividades turísticas	Instituto de Planeación del Estado
		Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable
		Secretaría de Salud
		Instituto de Ecología
Nivel municipal	De protección patrimonial	Dirección General del Museo de las Momias
		Dirección General de Desarrollo Urbano
		Dirección de Obra Pública
		Dirección General de Servicios Municipales
		Dirección General de Cultura
	De protección al visitante	Dirección de Tránsito
		Dirección General de Salud
		Dirección General de Protección Ciudadana
	Reguladora de actividades turísticas	Dirección General de Fiscalización y Control
Dirección de Desarrollo Económico		

Fuente: elaboración propia con información de las diferentes Secretarías de Estado.

En cuanto a la evolución de la política turística, se identifican tres etapas. En la primera se comienza a contar con una actividad turística incipiente, en la que se explora el destino y, con ello, ante el declive de su actividad económica principal, que era la minería, se comienza a preparar a la ciudad urbanística y culturalmente para posicionarse como un destino cultural importante.

En la segunda etapa, Guanajuato se posiciona a nivel nacional con el Programa de Tesoros Coloniales de México; el estado comienza a realizar esfuerzos importantes en la planificación aun cuando éstos no logran concretarse. Sus instrumentos organizativos no se consolidan, ya que atraviesan por problemáticas diversas, derivadas de la temporalidad gubernamental. A nivel municipal se crea la primera dependencia formal para el turismo. No obstante, las políticas urbanísticas y culturales siguen siendo más visibles, con lo que el destino comienza a posicionarse turísticamente a pesar de la descoordinación de las políticas turísticas, lo que conlleva un desequilibrio entre la oferta y la demanda turística.

La tercera etapa, en la que se identifica un estado de madurez o consolidación del destino en su etapa evolutiva, al parecer las políticas urbanísticas y culturales comienzan a confluir con las turísticas, a fin de responder a las nuevas necesidades de los viajeros, aun cuando estas confluencias no son siempre favorables, derivadas de la descoordinación entre sus actores principales, como así lo manifiestan los sectores públicos, privados y de la sociedad civil en la valoración de dichas políticas.

Por tanto, la confluencia de las políticas sectoriales en materia de turismo se encuentra en una fase de desarrollo que no ha avanzado al ritmo que demanda el destino, lo que genera una serie de aciertos que, dado el grado de consolidación y madurez del destino, tiene que enfrentar una serie de intereses creados entre los diversos actores que intervienen en el desarrollo turístico de la ciudad.

El encuentro de la planificación urbanística y la turística, debería provocar que la turística adquiriera una gran importancia, superando los fines orientados a la promoción, obteniendo capacidad de actuación sobre el medio urbano y natural, por medio de los planes y programas y actuaciones que deberán centrarse en cuatro tipos (Mínguez, 2007):

- la mejora de los servicios de acogida al visitante,
- la mejora y acondicionamiento del medio urbano,
- la creación de nuevos productos y servicios que diversifiquen la oferta turística,
- la consolidación de una oferta cultural complementaria a la visita.



Se debe propiciar un mejor entendimiento y comunicación con las diversas políticas sectoriales que intervienen en el desarrollo del destino tratando de contribuir en el desarrollo sustentable de la actividad turística de un importante destino patrimonial, como es Guanajuato.