

DOI: 10.25100/eg.v0i19.9565
Espacios y Territorios

Política Pública y Participación Cuantitativa en la ciudad de Zihuatanejo, México¹

Public Policy and Quantitative Participation in the city of Zihuatanejo, México²

Política Pública e Participação Quantitativa na cidade de Zihuatanejo, México

Jorge Ibarra Sánchez

Universidad Autónoma de Guerrero, Guerrero, México. jibarra.uaau@yahoo.com.mx | 0000-0002-9614-2139

Para citar este artículo: Ibarra Sánchez, J. (2020). Política Pública y Participación Cuantitativa en la ciudad de Zihuatanejo, México. *Entorno Geográfico*, (19). <https://doi.org/10.25100/eg.v0i19.9565>

Resumen

El turismo se ha convertido en un instrumento de desarrollo económico a nivel internacional en países con belleza natural, patrimonial y cultural. Sin embargo, también es un agente que transforma las características propias que poseen los territorios y las políticas públicas funcionan como ejes estructurantes en la creación de polos turísticos artificiales, tal como sucedió en Ixtapa-Zihuatanejo, México. Los efectos adversos del turismo en el territorio (principalmente sociales) suelen analizarse mediante diagnósticos municipales, pero quedan obsoletos en la implementación de la política pública y forzosamente se crean nuevas políticas que mitiguen los daños en la sociedad receptora. En este caso, se desarrolla una política urbana en el sitio de estudio y una prueba piloto de participación social por medio de encuestas, exponiendo las principales problemáticas urbanas en asentamientos periféricos, específicamente en zonas de alto grado de rezago social con la opinión y participación de los habitantes.

Palabras clave: turismo, CIP Ixtapa Zihuatanejo, políticas públicas y percepción social

Abstract

¹ **Proveniencia del artículo:** ante el interés en buscar más información sobre el caso de estudio y sus antecedentes, se sugiere recurrir a los escritos de Gaitán, A. (2011) y Santamaría, A. (2015).

² **Origin of the article:** in the face of an interest in seeking more information about the case study and its background, it is suggested to resort to the writings of Gaitán, A. (2011) and Santamaría, A. (2015).



Tourism has become an instrument of economic development at an international level in countries with natural, heritage and cultural beauty. It is also an agent that transforms the characteristics of the territories and public policies serve as structuring axes in the creation of artificial tourist poles, as happened in Ixtapa-Zihuatanejo, Mexico. The adverse effects of tourism in the territory (mainly social) are usually analyzed through municipal diagnoses, but are obsolete in the implementation of public policy and new policies are necessarily created to mitigate the damage to the host society. In this case, an urban policy is developed at the study site and a pilot test of social participation through surveys, exposing the main urban problems in peripheral settlements, specifically in areas with a high degree of social backwardness with the opinion and participation of the habitants

Keywords: tourism, CIP Ixtapa Zihuatanejo, public policy and social perception

Resumo

O turismo tornou-se um instrumento de desenvolvimento econômico em nível internacional em países com beleza natural, patrimonial e cultural. No entanto, também é um agente que transforma as características próprias dos territórios, e as políticas públicas funcionam como eixos estruturantes na criação de polos turísticos artificiais, como ocorreu em Ixtapa-Zihuatanejo, México. Os efeitos adversos do turismo no território (principalmente sociais) costumam ser analisados por meio de diagnósticos municipais, mas estes se tornam obsoletos na implementação da política pública e, forçosamente, criam-se novas políticas para mitigar os danos na sociedade receptora. Neste caso, desenvolve-se uma política urbana no local de estudo e um projeto-piloto de participação social por meio de enquetes, expondo as principais problemáticas urbanas em assentamentos periféricos, especificamente em áreas com alto grau de vulnerabilidade social, com a opinião e a participação dos moradores.

Palavras-chave: turismo, CIP Ixtapa-Zihuatanejo, políticas públicas e percepção social

Recibido: 27 de febrero de 2020

Aceptado: 3 de abril de 2020

Publicado: 03 de junio de 2020

1. Introducción

El presente texto es resultado de una investigación académica en la cual se plantea una propuesta específica para el caso de estudio de la ciudad de Zihuatanejo localizada en el estado de Guerrero, México. A raíz de la implementación del polo turístico “Centro Integralmente Planeado (CIP) Ixtapa-Zihuatanejo” en la década de los setenta, la ciudad de Zihuatanejo sufrió una serie de transformaciones territoriales, así como importantes cambios en la dinámica de sus actividades económicas. Actualmente como la mayoría de las ciudades latinoamericanas Zihuatanejo presenta grandes problemáticas sociales, económicas y ambientales en su contexto urbano, esto a causa del crecimiento demográfico suscitado en el periodo de 1970-1980, de modo que los asentamientos humanos se han expandido sin planificación ni ordenación dejando a su paso una serie de fenómenos desatendidos por las Administraciones Gubernamentales: déficit de espacios públicos, periferias urbanas en condiciones de marginación social, irregularidad e inaccesibilidad en la traza urbana.

Asociado a esto, las prácticas de planificación, ordenamiento y gestión territorial han aparecido como una reacción ante las problemáticas urbanas y no como herramientas de anticipación para evitarlas. Por consiguiente, las estrategias de planeación participativa implementadas por la Administración Local han carecido de una difusión eficiente propiciando la selectividad en la toma de decisiones, por ende, no existe un manifiesto real de las necesidades de la sociedad perdiéndose el verdadero significado de la planificación urbana. Partiendo de estas premisas se desarrolla la alineación de una política pública urbana con el caso de estudio llamada Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) perteneciente a los lineamientos de la Secretaría de Desarrollo Urbano Territorial y Urbano del Gobierno Federal Mexicano.

Se determinan las zonas que requieren mayor atención social, siendo la parte fundamental de este trabajo se aplica una prueba piloto de participación cuantitativa, se obtuvo una muestra de población de las zonas más rezagadas dentro de las cuales se aplicaron encuestas con un enfoque de participación social para obtener datos estadísticos en función de las necesidades urbanas de la población. Una participación cuantitativa demanda mayor trabajo de campo y mayor número de encuestas para obtener un mejor grado de confianza, sin embargo, coadyuva a una inclusión social más equilibrada permitiendo descubrir qué tipo de acciones

pueden incidir de mejor manera en la calidad de vida de la sociedad, de forma colectiva, controlada y no como una realidad parcial vista desde cada sujeto.

2. Metodología

Se emplea una metodología mixta, compuesta de los siguientes apartados: Investigación Temática y Comparativa, Aspectos Normativos, Trabajo de Campo y Desarrollo de una Propuesta de Intervención Urbana. El proceso de recolección de datos llevó tres tipos de diseño: investigación documental, normativo e investigación de campo. El nivel de investigación es de carácter profundo y se utiliza un enfoque explicativo buscando el porqué de los hechos mediante el establecimiento de relaciones causa-efecto, es decir, determinación de las causas y efectos (investigación post facto) culminando con una propuesta (experimental-normativa). Lo anterior es descrito en los siguientes pasos:

- 1) Breve introducción temática del fenómeno turístico con un análisis crítico de sus características conceptuales profundizando en el origen de las problemáticas actuales del caso de estudio, exponiendo los intereses económicos del Estado.
- 2) Desde una perspectiva histórica y de política pública se explican los antecedentes de Zihuatanejo y el CIP Ixtapa, condicionados principalmente por la terciarización de sus actividades económicas con lo cual da inicio al desarrollo turístico y el crecimiento descontrolado del sitio.
- 3) Se desarrolla la alineación de una política urbana de la SEDATU en Zihuatanejo, con ello se justifica la existencia de recursos presupuestarios, lineamientos y requisitos para el mejoramiento de la ciudad. Se utiliza información geoestadística del Instituto Nacional de Estadística y Geografía así como el geoprocesamiento SIG en la delimitación de Polígonos de Atención Prioritaria (PAP) del PMU utilizando el sistema WGS 1984 UTM Zona 14N, en este análisis territorial se consideran las siguientes variables propias del caso de estudio: condiciones orográficas, grado de rezago social, densidad de población, valor adquisitivo del suelo urbano, índices de violencia, calidad de infraestructura urbana y déficit de equipamientos y espacios públicos.
- 4) Se continúa con la aplicación de un método únicamente cuantitativo (no incluye lo cualitativo) de participación social mediante el uso de encuestas estructuradas, logrando

obtener la percepción colectiva de las principales necesidades urbanas en la delimitación de los PAP.

- 5) Se desarrollan las conclusiones generales del texto considerando los impactos de la política turística y la perspectiva cuantitativa de la población objetivo.

3. El Turismo como Agente Transformador del Territorio

El desarrollo turístico ha dejado una serie de transformaciones históricas en el mundo, principalmente por ser una estrategia de recaudación presupuestaria en un sistema globalizado donde se compite por ofrecer mejores atractivos. Debido a ello, se despierta el interés de los gobiernos nacionales quienes “ven en el turismo una oportunidad de desarrollo (...) ante una economía cada vez más internacionalizada, la actividad se presenta como un instrumento generador de ingreso y en una significativa fuente de empleo” (Schenkel, 2019, p. 130). No obstante, en esa superflua carrera de las naciones por obtener mayores captaciones de capital turístico ocurren cambios drásticos en el territorio receptor:

Al desviar recursos destinados a las cuestiones sociales para la creación de infraestructura que sólo beneficia al turismo, se terciariza la economía, sólo se beneficia a las grandes empresas, cambia el valor de la tierra, coadyuva a la desintegración social y la decadencia de la conciencia de clases, alejando social y geográficamente a las capas más pobres de las clases privilegiadas (Virgen, 2014, p. 35).

El turismo se transforma en un excelente método para obtener ingresos externos y esta estrategia se concreta firmemente en una política pública que cada nación establece dentro de sus objetivos a corto, mediano y largo plazo. De acuerdo con Schenkel “el turismo es una actividad transversal, involucra elementos de naturaleza pública como el desarrollo de sociedades, recursos locales, sistemas de comunicación, infraestructura, gestión de fronteras, impactos ambientales y culturales, gestión, desarticulación territorial e imagen exterior” (2019, p. 133), en otras palabras, “los políticos de todos los niveles suelen tener mucho interés en el turismo, consideran el turismo cada vez más como una herramienta para el desarrollo económico” (McIntosh, Goeldner y Brent, 1999, p. 22). Que sucede cuando una nación no tiene innovación en su oferta turística, es decir, no cuenta con las instalaciones e

infraestructuras necesarias para recibir el anhelado turismo masivo, lo que turna es invertir en el desarrollo de nuevos polos artificiales en sitios con belleza natural, de forma general estos sitios “se manifiestan en espacios concretos (polos turísticos) dando lugar a profundas contradicciones como la contaminación y deterioro ambiental, el aumento de la marginación social y el brusco y no orgánico cambio de estilos de vida” (Virgen, 2014, p. 27) y de forma particular, el caso del CIP Ixtapa-Zihuatanejo evidencia que la comunidad receptora se ha visto segregada e impactada en su estilo y calidad de vida por la creación del polo artificial de Ixtapa.

3.1. Caso de estudio

Zihuatanejo es una ciudad ubicada en el pacífico del estado de Guerrero hacia el sur de México, inicialmente era una localidad de actividades primarias principalmente agropecuarias, ganadería y pesca. Sus más grandes atractivos naturales como el litoral, la variedad de playas, la configuración de su bahía y las hermosas vistas captaron el interés nacional para desarrollar un proyecto turístico denominado Centro Integralmente Planeado Ixtapa-Zihuatanejo en 1972, lo cual dio inicio a grandes cambios económicos, ambientales, sociales, demográficos y territoriales. Es a través del Fomento Nacional al Turismo FONATUR que se define la creación artificial de polos turísticos alrededor del país, esto acorde a las zonas y corredores turísticos del Plan Nacional de Turismo (PNT). “El Gobierno de México visualizó la política de creación de Centros Turísticos integrales en zonas de escasa actividad económica, en donde la actividad turística tendría ventajas comparativas respecto al impulso de otras” (FONATUR, 1981, p. 18). Estos polos fueron determinados (Figura 1) de acuerdo a una serie de lineamientos basados en características geográficas, naturales y culturales, por ello constituyen una concentración significativa de atractivos reales y potenciales comprobados. “Cinco son los proyectos construidos según el plan inicial, en orden de aparición tenemos: Cancún, Ixtapa-Zihuatanejo, en el estado de Guerrero, en el mar Pacífico; Loreto y San José del Cabo y Huatulco, en el Pacífico, en el estado de Oaxaca” (Dávila, 2014, p. 2).

Figura 1. Proyectos CIP en la República Mexicana.



Fuente: Elaboración propia, 2019

El Gobierno Federal estableció un fideicomiso para realizar un Desarrollo Urbano Turístico con financiamiento del Banco Mundial, mediante el proyecto Centro Integralmente Planeado (CIP). En el caso particular de la costa del Pacífico existían tres zonas potencialmente desarrollables: Zihuatanejo, Manzanillo y Puerto Vallarta. La elección final recayó en Zihuatanejo, localizado a 240 km aproximadamente al noroeste de Acapulco, en atención a los siguientes criterios:

Igualdad o superioridad en la dotación de atractivos naturales. Ventajas de su ubicación, en cuanto a la posibilidad de lograr un mayor impacto en el desarrollo económico y social de la región. Oportunidad de ofrecer simultáneamente con Acapulco un producto conjunto y complementario que resultara más atractivo. Oportunidad de apoyar la promoción de Ixtapa-Zihuatanejo sobre todo en su etapa inicial, aprovechando la sobredemanda estacional que se presentaba sobre los servicios turísticos de Acapulco (FONATUR, 1981, p. 18).

En 1972, se creó el Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (FIBAZI), para implementar el Plan Maestro de la zona urbana y colonias circundantes, elaborado por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), mediante el despojo de los habitantes locales “fueron

expropiadas tres mil hectáreas del ejido de Zihuatanejo y del Rincón, para ser destinadas al desarrollo turístico urbano” (Hernández, 2006). En este proceso suscitaron diversas implicaciones como el despojo de la propiedad de ejidatarios, impacto ambiental en zonas de manglares, el cambio o reestructuración económica de las actividades del sitio y principalmente, una marcada segregación en la zonificación del Plan Maestro, el cual dividía socioterritorialmente a Zihuatanejo del CIP Ixtapa (Figura 2).

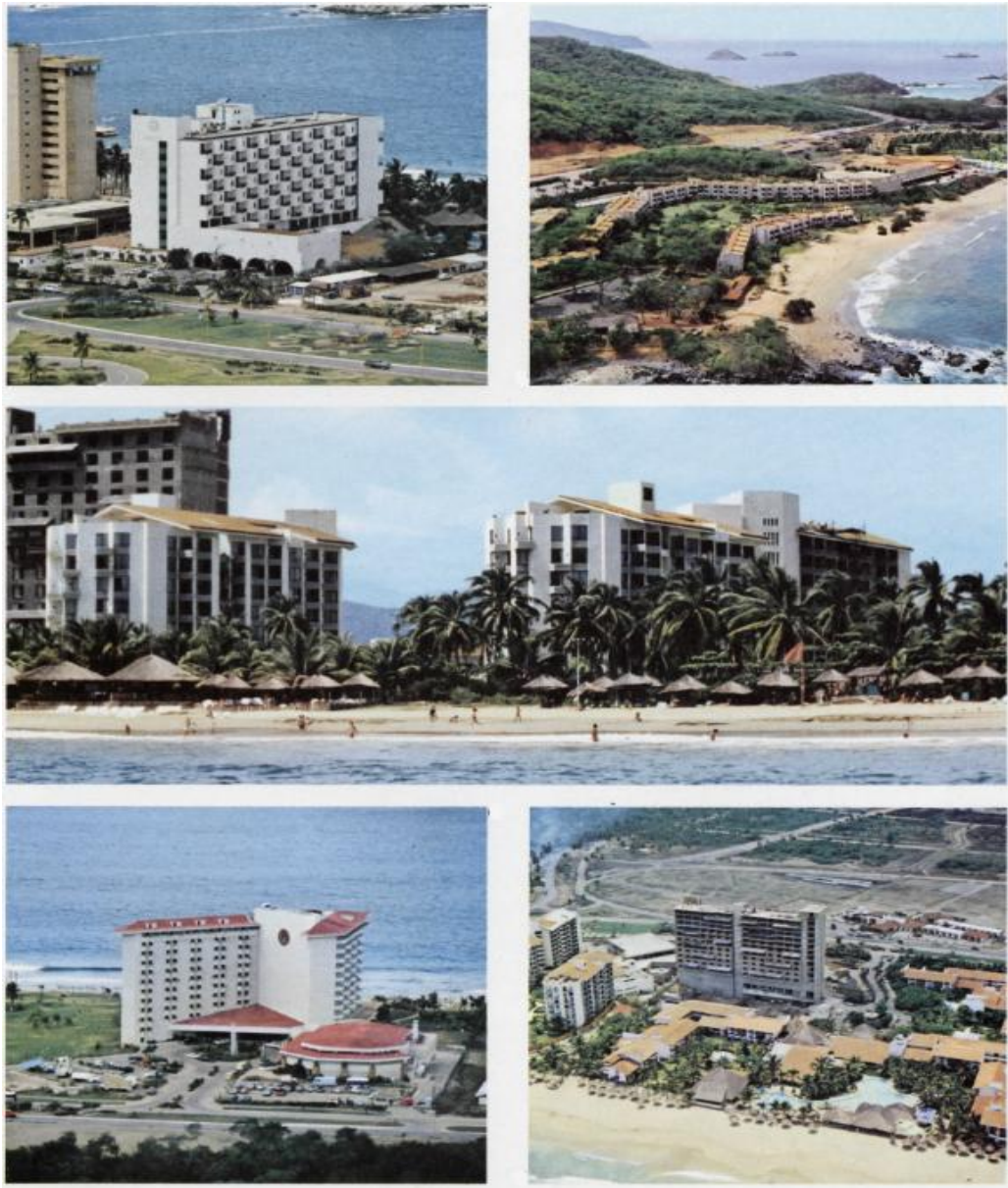
Figura 1. Criterio de Zonificación entre CIP Ixtapa y Zihuatanejo.



Fuente: FONATUR, 1981

Es claro que la política pública del PNT de 1972 impactó el desarrollo del turismo, esto lo vemos en el CIP Ixtapa-Zihuatanejo, donde en un periodo de 5 a 10 años (1980-1990) se transformó completamente el territorio de Zihuatanejo con la introducción de infraestructura, desarrollo hotelero (Figura 3) e inmobiliario, degradación del medio físico natural, crecimiento urbano, dinamismo poblacional y gracias a la afluencia de otras culturas y formas de vida, la pérdida de una identidad propia hacia una de tipo cosmopolita.

Figura 2. Desarrollo Hotelero en el CIP Ixtapa 1980.



Fuente: FONATUR, 1981.

3.2. Alineación de Política Urbana en Caso de Estudio

El Programa de Mejoramiento Urbano proviene de un marco legal consolidado desde el Sistema Nacional de Planeación a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establecen los principios para llevar el desarrollo nacional. En

consecuencia, mediante la Ley de Planeación se establecen todas las normas y principios básicos para llevar a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo, de este principio se elabora el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual contiene el diagnóstico general de México, los objetivos nacionales, las estrategias y prioridades de la nación, asimismo, incluye políticas públicas que deben desarrollarse a través de un proceso de planeación, programación y presupuesto. Todas estas acciones se describen en un documento que forma parte de la cuenta pública para lograr los objetivos del PND en vigencia, es decir, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se implementan económicamente todas estas políticas sociales a través de programas y proyectos a corto o mediano plazo, careciendo algunos de continuidad por el cambio de mandato político cada seis años. Es así, que el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) nace de las políticas derivadas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano Territorial y Urbano SEDATU y dentro del PEF 2020 se observan los siguientes componentes presupuestarios del PMU (Figura 4).

Figura 3. Presupuesto del PMU Ejercicio 2020.

Componentes del Programa PMU dentro las Finanzas Públicas de la Federación	
PROGRAMA SUJETO A REGLAS DE OPERACIÓN	
i.	Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2020
i.	Anexo I.- Gasto Neto Total
ii.	Sección B Gastos Administrativos
iii.	Gasto Programable del Ramo 15
iv.	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
v.	\$10,939,258,622.00 (pág.20, PEF 2020)

Fuente: Elaboración propia con PEF, 2020

Dentro los lineamientos del programa se emitió una lista de las ciudades que pueden presentar proyectos de mejoramiento urbano, podría catalogarse como un primer filtro para obtener recursos de esta política pública. Se emiten listas clasificando las ciudades elegibles por estado y para el caso de estudio de Zihuatanejo es una ciudad elegible identificada con la clave P12.02. Lo siguiente son los criterios de priorización del PMU:

1.- Municipios que cuenten con un Plan o Programa de Desarrollo Urbano u Ordenamiento Territorial vigente: El Municipio de Zihuatanejo cuenta con el Plan Director de Desarrollo Urbano (PDDU) aprobado y publicado en el año 2017 y cuenta con 3 años de antigüedad a la fecha en curso (2020), de acuerdo a los criterios de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) un instrumento con más de 10 años se considera obsoleto. Por lo tanto, se cumple con esta condición.

2.- Las personas que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena: No aplica, ya que la población no cumple con esas características.

3.- Zonas con mayor grado de marginación: Las zonas a proponer como polígonos de acción prioritaria se basan en el territorio de actuación propuesto por la SEDATU con mayores índices de rezago social (Figura 2).

4.- Zonas con altos índices de violencia: De acuerdo a la encuesta de Percepción Social sobre Inseguridad Pública por Ciudad de Interés marzo de 2019 y junio de 2019, Ixtapa-Zihuatanejo presenta en general un porcentaje de 75.4% y 74.9%, lo cual demuestra que la población considera que vivir actualmente en la ciudad es inseguro.

5.- Los predios o terrenos sujetos a regularización sean considerados como urbanizables en los Planes de Desarrollo Urbano Municipales o equivalentes: De acuerdo al Ayuntamiento Municipal de Zihuatanejo y reflejado en el PDDU 2017 todos los asentamientos ubicados en predios irregulares pueden ser regularizados. Por lo tanto, se cumple con esta condición.

6.- Que presenten alto déficit en infraestructura básica y/o complementaria: Después del trabajo de campo y la evaluación de eficiencia urbana realizada, existe un alto déficit en infraestructura básica en distintos puntos de la ciudad, principalmente en las zonas periféricas y en sitios ubicados sobre los 70 m.s.n.m. con un déficit considerable en servicios de agua entubada, drenaje y alumbrado público. Por lo tanto, se cumple con esta condición (Tabla 1).

7.- Espacios públicos que presenten condiciones de deterioro o abandono: La mayoría de los espacios públicos se encuentran en estas condiciones, en la zona centro de la ciudad y el parque lineal carecen de mantenimiento y ello ocasiona un mayor deterioro, así mismo hay casos de abandono total y en la mayor parte de las periferias no existen espacios públicos. Por lo tanto, se cumple con esta condición (Tabla 1).

8.- Que en los proyectos de construcción sea contemplada la mano de obra de la comunidad por parte de los ejecutores: Este punto se logrará si las instituciones gubernamentales llevan a cabo una participación inclusiva en el desarrollo físico de las propuestas, garantizando así la apropiación tangible e intangible de todos los elementos que constituyan el mejoramiento urbano de la ciudad. Por lo tanto, se deberá cumplir con esta condición.

9.- Que tengan una densidad bruta local en el rango de 50 a 100 hab/ha.: De acuerdo al censo 2010 de INEGI Zihuatanejo contaba con 67,408 habitantes. Mientras que su extensión territorial es de 1,105.96 hectáreas, nos deja una densidad bruta local de 61 hab/ha. Por lo tanto, se cumple con esta condición.

10.- Que cumplan con criterios de inclusión social, sustentabilidad, equidad e igualdad, en términos de la legislación y programas en la materia: Se deberán desarrollar estos criterios en el plan.

Tabla 1. Eficiencia Urbana de Zihuatanejo.

Evaluación de Eficiencia Urbana en Caso de Estudio						
Tipo	Variables	Ponderación de Eficiencia				
		Nul o	Bajo	Medi o	Alto	Muy Alto
Infraestructura	Agua potable, Alcantarillado, Electrificación y Alumbrado Público	1	2	0	1	1

Vialidad	Vialidades primarias, secundarias, locales, peatonales, ciclo pista	1	2	2	1	0
Transporte	Público Urbano, Terrestre Foráneo, Aérea y Marítima	0	2	1	1	0
Equipamiento urbano	Educación, Cultura, Salud, Recreación, Comercio, Abasto, etc.	0	5	3	2	0
Medio ambiente	Recolección de basura, Disposición de residuos y contaminación	0	3	0	0	0
Eficiencia Promedio		5%	50%	24 %	18 %	3%
Eficiencia Urbana		-	Baja	-	-	-

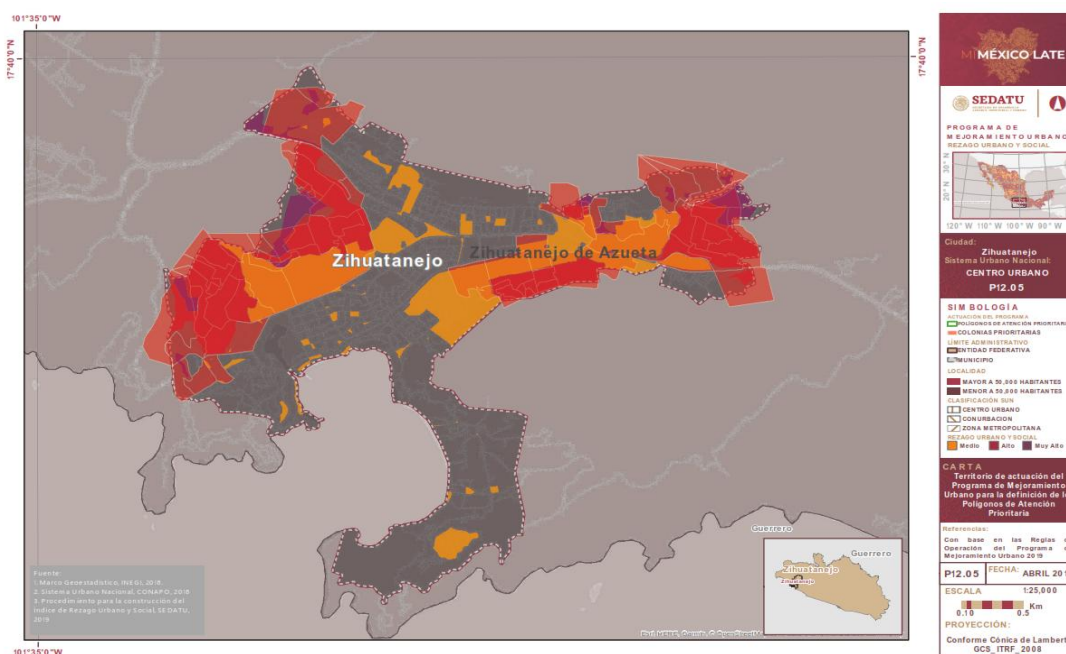
Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Director de Desarrollo Urbano 2017 de Zihuatanejo, 2020

La ponderación de se estimó de acuerdo al número de variables en el tipo de evaluación tomando el valor de 1 como constante, de acuerdo el Plan de Desarrollo Urbano vigente, siendo la sumatoria de 50% más alta, la eficiencia urbana es deficiente en el caso de estudio. El cálculo de los polígonos prioritarios se realizó en función del trabajo de campo realizado y considerando factores en densidad poblacional, valor del suelo urbano en las periferias, infraestructura, déficit de equipamientos y espacios públicos. La muestra se obtuvo mediante la población objetivo de los PAP (Figura 5) y se utilizan los territorios base de actuación emitidos por la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano para la delimitación final de los PAP (Figura 6).

Figura 4. Cálculo de Muestra de Población.

Cálculo de Muestra Población							
Polígono de Atención Prioritaria				Población (habitantes)			
PAP 1				6041			
PAP 2				6649			
PAP 3				2026			
PAP 4				4222			
Σ				18938			
Fórmula y Coeficientes							
$n = \frac{k^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{(e^2 \cdot (N-1)) + k^2 \cdot p \cdot q}$							
K	1,15	1,28	1,44	1,65	1,96	2	2,58
Nivel de confianza	75%	80%	85%	90%	95%	95,5%	99%
Aplicación:							
N (población):	18938			K (Nivel de Confianza):	1.96		
p:	0.5			E (Margen de error):	0.1		
q:	0.5			n (muestra preliminar):	96 hab		
Resultado: Muestra de 100 habitantes							

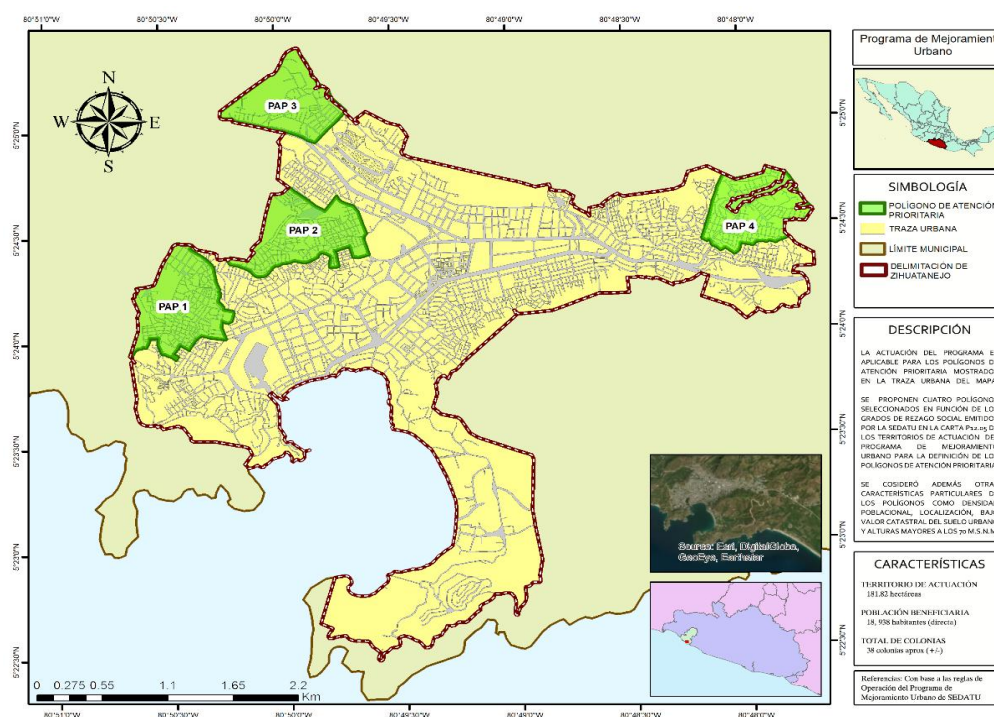
Fuente: Elaboración propia, 2019

Figura 5. Grados de Rezago Social.

Fuente: Secretaria de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, 2019

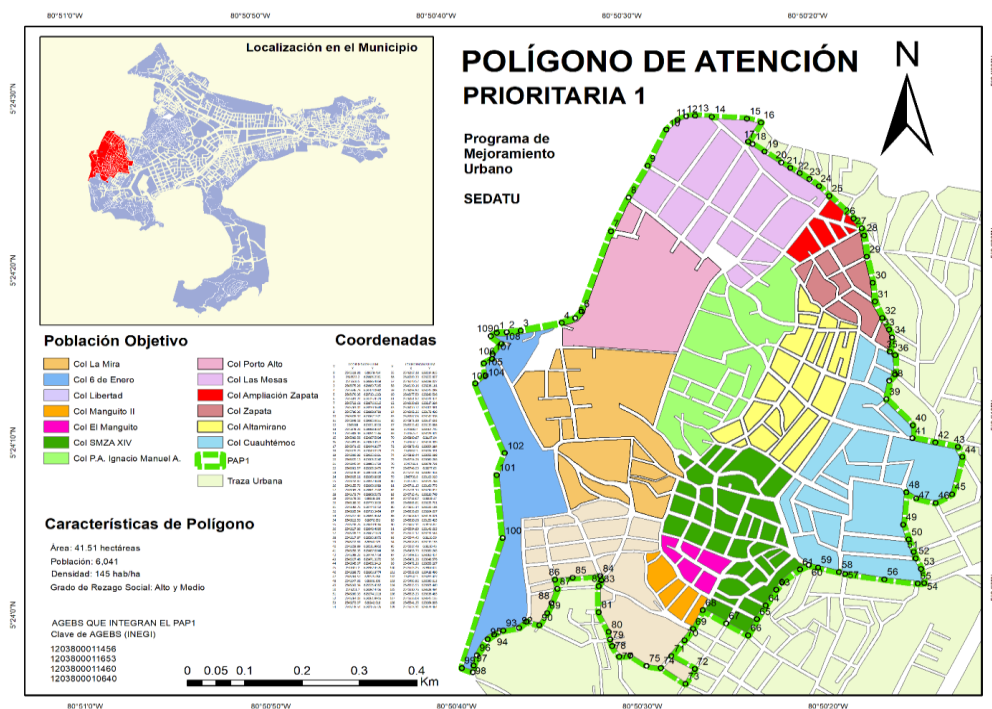
Derivado de que es un programa social que involucra a todos los partícipes, las instituciones gubernamentales, la ciudadanía y grupos ejidales deben acatar tanto derechos como obligaciones para lograr el mejoramiento periférico de Zihuatanejo mediante esta política pública, implementando acciones de inclusión social, sustentabilidad, equidad e igualdad, en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Los Polígonos de Atención Prioritaria fueron delimitados en las zonas establecidas por los territorios de actuación propuestos por SEDATU (Figura 7) y se consideraron las necesidades de las zonas con mayor grado de rezago social, tomando en cuenta las condiciones orográficas del sitio (arriba de los 70 m.s.n.m.) las cuales han afectado durante décadas la accesibilidad de los servicios, las zonas con mayor densidad poblacional, zonas que requieren la dotación de equipamientos urbanos y específicamente sitios donde la vivienda de la población presenta irregularidad (delimitación de sus colindancias), fuertes pendientes topográficas así como altos índices de marginación social por elementos y materiales empleados: lamina, madera, cartón y piso de tierra (Figuras 8, 9, 10, 11 y 12).

Figura 6. Polígonos de Atención Prioritaria.



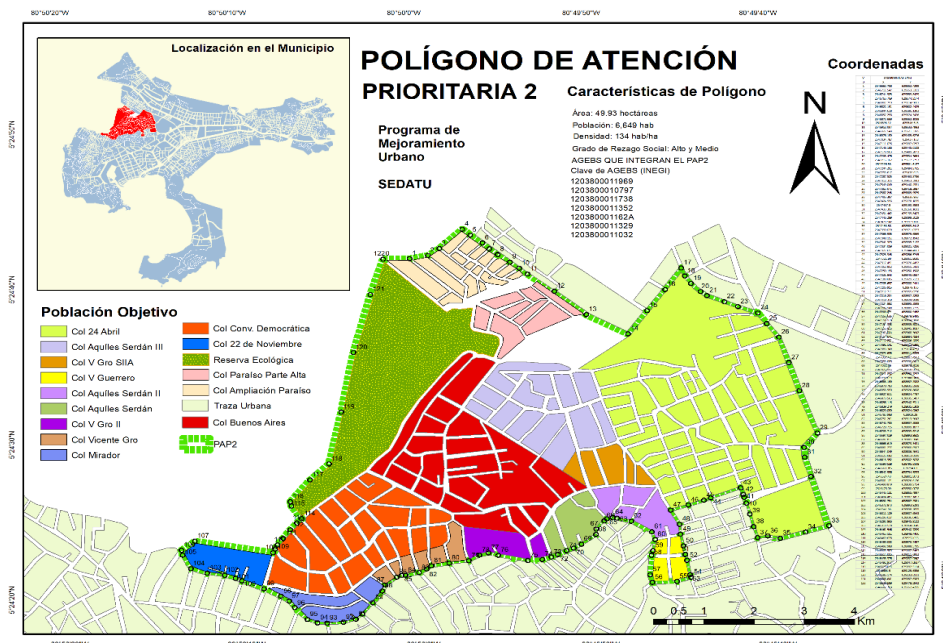
Fuente: Elaboración propia, 2020

Figura 7. Polígono de Atención Prioritaria 1.



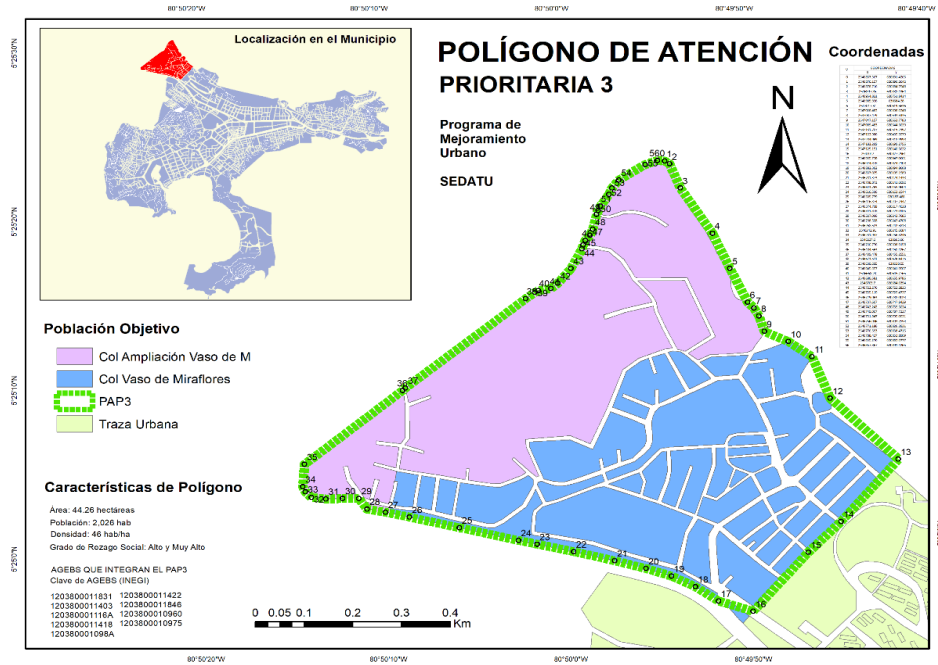
Fuente: Elaboración propia, 2020

Figura 8. Polígono de Atención Prioritaria 2.



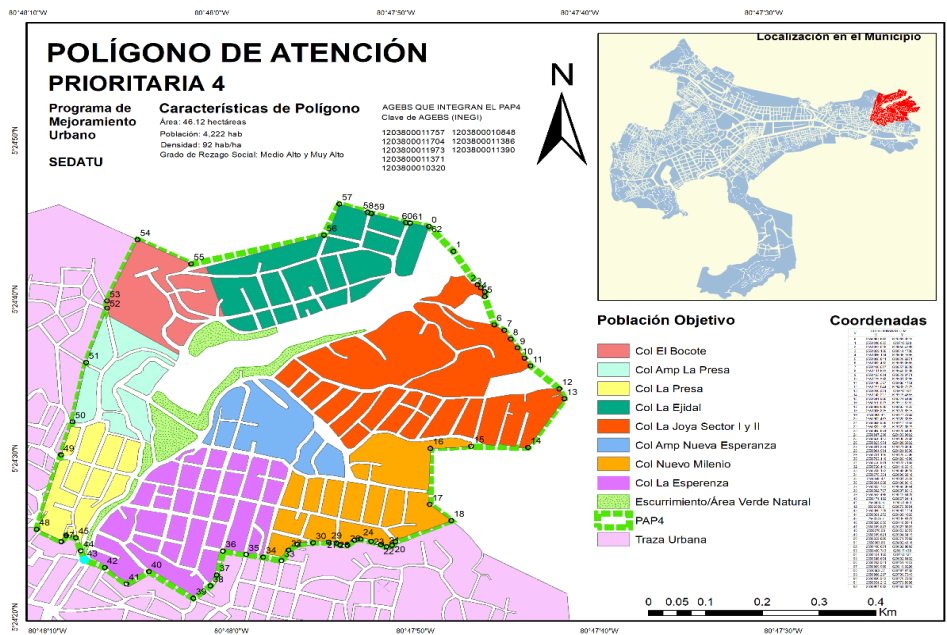
Fuente: Elaboración propia, 2020

Figura 9. Polígono de Atención Prioritaria 3.



Fuente: Elaboración propia, 2020

Figura 10. Polígono de Atención Prioritaria 4.



Fuente: Elaboración propia, 2020

Por los criterios de priorización esta política urbana enfoca sus esfuerzos en zonas con mayor grado de marginación, altos índices de violencia, predios o terrenos sujetos a regularización, zonas con alto déficit en infraestructura básica y/o complementaria y espacios públicos que presenten condiciones de deterioro o abandono. Estas problemáticas comienzan a partir de 1980, la prioridad del Estado fue explotar económicamente el territorio y en este caso, es a través del turismo. Los cambios demográficos, la especulación del suelo y la transformación de las actividades económicas del sitio produjeron crecimientos descontrolados (Figura 12) que poco a poco han absorbido las periferias urbanas consumiendo reservas territoriales y reservas ecológicas. En consecuencia, la política pública que busca acelerar el desarrollo económico ha propiciado la desintegración social y la implementación de nuevas políticas para resarcir daños, en este caso lo vemos con la creación del CIP Ixtapa-Zihuatanejo en 1972 y el actual PMU 2020.

Figura 11. Zonas Periféricas en Polígonos de Atención Prioritaria.



Elaboración propia, 2019

3.3. Participación Ciudadana con Enfoque Cuantitativo

Uno de los grandes problemas de la política pública en México es que no se ha trabajado a profundidad la participación ciudadana en el desarrollo de los programas sociales, es un tema sumamente urgente de atender. La ley establece que la sociedad tiene derecho de participar en la toma de decisiones desde nivel municipal y hasta a un nivel federal de forma colectiva. Dentro de los diagnósticos realizados en Zihuatanejo, así como en diversos municipios del estado la participación social se integra con un apartado llamado “Talleres o Mesas de participación” donde la sociedad es llamada a presentar sus quejas y necesidades con el fin de lograr un impacto con apropiación e identificación de la sociedad. Sin embargo, existe un descontento social por los proyectos urbanos que ha presentado el gobierno, esto nos demuestra que estos talleres no funcionan o simplemente son una simulación para cumplir con el “requisito”, por ende, existe un limitado grupo de personas que deciden el futuro del territorio, citando a David Harvey:

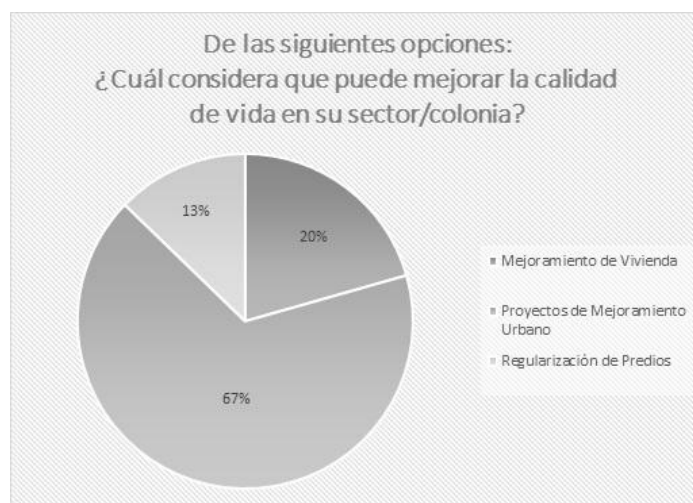
Es probable que la mayoría de las decisiones tomadas sobre la planificación física del sistema urbano sean obra de pequeños y poderosos grupos oligopolísticos o, por lo menos, estén muy influenciados por ellos. Estos grupos están, en efecto, reorganizando los estímulos físicos (una autopista aquí, una central eléctrica allá) para grandes cantidades de gente poco organizada (Harvey, 1973, p. 82).

El descrédito que tiene la planeación urbana en nuestro país es el sinónimo de que no se ha hecho bien. “En México la generación de conocimiento en el campo de la Planeación Urbana se encuentra detenido y hoy, resulta insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea” (Gutiérrez, 2009, p. 53). Resolver las cuestiones urbanas es una tarea imposible, el dinamismo poblacional y las características de cada sitio configuran constantemente el territorio, por ello solo queda resarcir los daños y buscar la resiliencia.

Expuesto lo anterior, una vez desarrollado y justificado el PMU en el caso de estudio se procedió a la aplicación de encuestas (Figuras 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20) estructuradas con un enfoque de participación social sobre las principales necesidades o problemáticas urbanas en los Polígonos de Atención Prioritaria. Cabe mencionar que la muestra se obtuvo en función de los cuatro polígonos y las encuestas se estructuraron para determinar qué

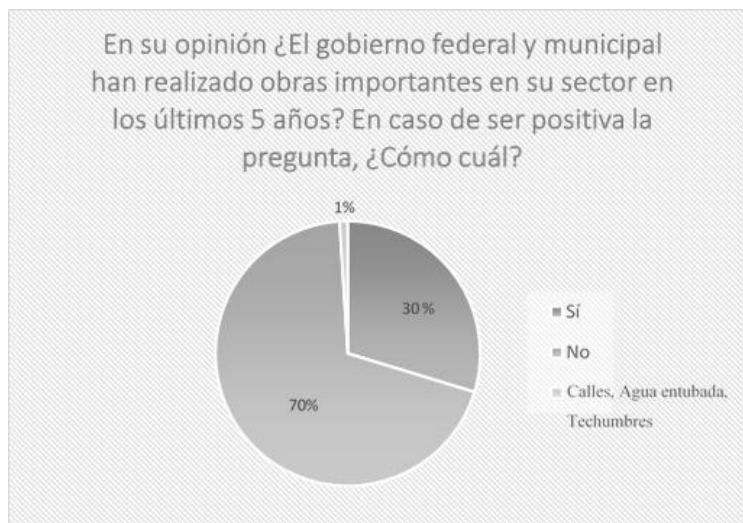
proyectos tendrían impacto a nivel colectivo y obtener con datos cuantitativos evidencia de participación social en los últimos años. Esta prueba piloto es una herramienta que requiere de mayor precisión, es decir, se debe trabajar a profundidad en cada polígono y configurar las encuestas de acuerdo a sus características particulares.

Figura 13. Pregunta Objetivo 1.



Fuente: Elaboración propia, 2020

Figura 14. Pregunta Objetivo 2.



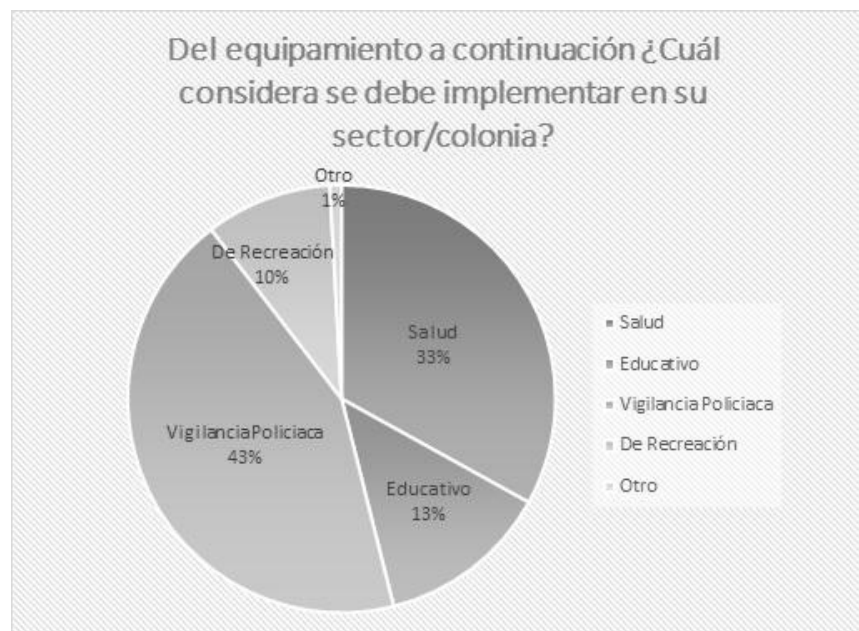
Fuente: Elaboración propia, 2020.

Figura 15. Pregunta Objetivo 3.



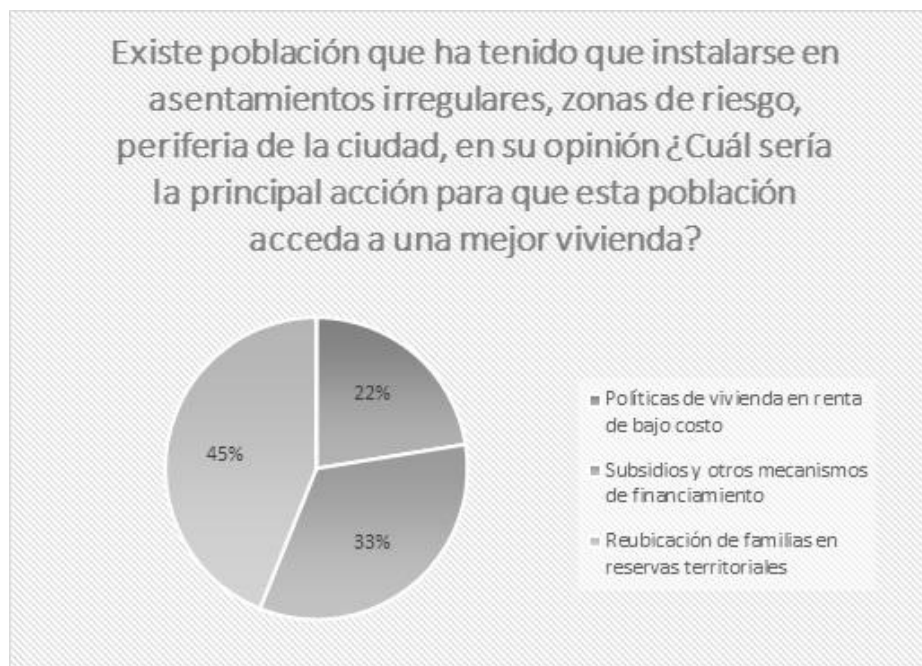
Fuente: Elaboración propia, 2020

Figura 16. Pregunta Objetivo 4.



Fuente: Elaboración Propia, 2020

Figura 17. Pregunta Objetivo 5.



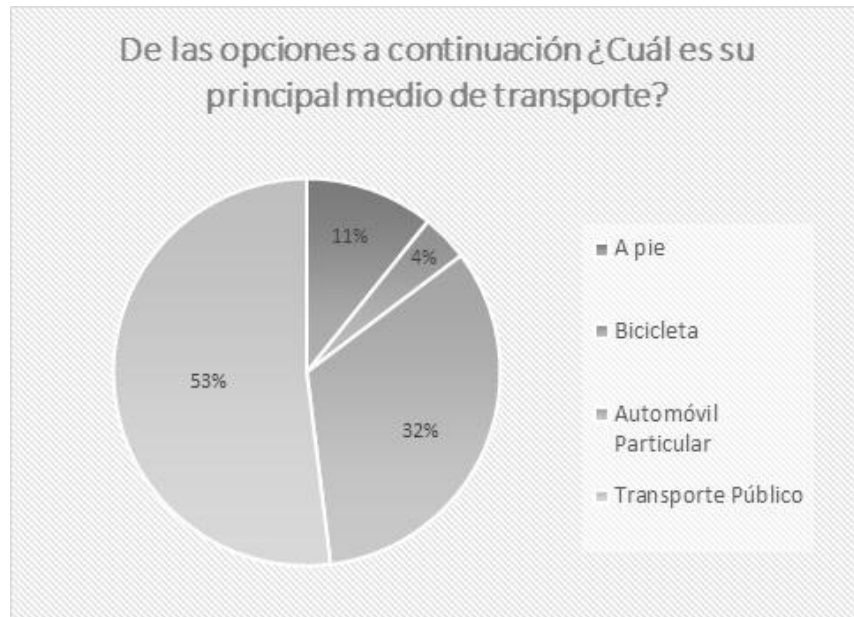
Fuente: Elaboración propia, 2020

Figura 18. Pregunta Objetivo 6.



Fuente: Elaboración propia, 2020.

Figura 18. Pregunta Objetivo 6.



Fuente: Elaboración propia, 2020

Figura 19. Pregunta Objetivo 7.



Fuente: Elaboración propia, 2020.

En resumen, con la participación cuantitativa se obtuvieron las siguientes afirmaciones:

1. La población que se encuentra en las zonas más rezagadas del caso de estudio tendría mayor impacto con proyectos de mejoramiento urbano en “*equipamientos de salud y seguridad pública*”, esto por cuestiones de violencia e inseguridad urbana y casi el 50% de la población se encuentra en la etapa adulta.
2. La participación social en la toma de decisiones en la ciudad es nula o en su caso selectiva, solo el 30% opina que existe participación social. El 100% de los encuestados estuvieron de acuerdo en establecer observatorios urbanos, los cuales son organismos integrados por la misma sociedad con el fin de recabar las necesidades que tienen sus sectores, así como vigilar y transparentar las acciones del Gobierno Municipal en el territorio.
3. Implementar parques y áreas verdes dentro de los Polígonos de Atención Prioritaria no tendría una total aceptación colectiva, una de las posibles causas es la presencia de las playas, el parque lineal y la ciclopista como zonas de esparcimiento. La región se caracteriza por tener un litoral rico en belleza y atractivos naturales, si bien es cierto que Zihuatanejo posee playas hermosas, los habitantes locales prefieren visitar lugares cercanos para evitar el turismo de masas y considerando la realidad de las periferias urbanas, la segunda prioridad es mitigar la vulnerabilidad social a través de vivienda digna.
4. El Municipio no ha desarrollado proyectos que mejoren la economía de las personas locales o que impulsen el desarrollo del turismo en la ciudad. Se carece de innovación turística, así como de equipamientos para recibir eventos musicales, eventos culturales y en su caso cruceros turísticos. Proponen el uso de tirolesas aprovechando las características topográficas. Se carece de proyectos que incorporen las zonas periféricas con el centro urbano, así como vialidades que conecten estas periferias con las vialidades principales, ya que son elementos que inciden en la forma y crecimiento de la ciudad.
5. La mayor parte de la población en los polígonos de atención prioritaria utiliza el transporte público para trasladarse, lo cual se debe considerar en futuras propuestas de movilidad urbana, como puede ser la reducción del costo en estas rutas, el mejoramiento de su infraestructura vial y equipamientos de transporte público. Por otro lado, existe un déficit en movilidad inclusiva inteligente en la mayor parte de la ciudad (por las condiciones

topográficas) las rampas existentes en la zona principal se encuentran en mal estado y se observa un déficit de elementos de accesibilidad para personas con discapacidad.

4. Conclusiones

La determinación de Polígonos de Atención Prioritaria es un gran paso en el mejoramiento de la ciudad dado que los Gobiernos Municipal, Estatal y Federal identificarán los asentamientos humanos que requieren mayor atención de acuerdo a sus características particulares. Sin embargo, en México toda política pública tiene sus lineamientos de operación y en este caso, solo el Municipio puede gestionar estos recursos. El problema que persiste en las entidades municipales es que los servidores públicos dilatan en gestionar, actualizarse o en su caso, no llegan a obtener los recursos públicos, se debe romper esa brecha existente entre la operatividad de los recursos humanos del Estado y el desarrollo urbano territorial.

Por otra parte, la implementación inadecuada de una política pública es un detonante de problemáticas sociales a largo plazo y que, a la vez, será necesario crear una política de mejoramiento social. No se pueden cometer los mismos errores, es inaceptable que una política pública sea la causa de otras para reparar los daños ocasionados. Para esta última, debe desarrollarse desde un enfoque participativo de acuerdo a la magnitud del proyecto, se debe luchar para que la población beneficiaria se apropie de las intervenciones urbanas, lograr un sentido de inclusión social en la defensa del territorio y del derecho a la ciudad, tal como defienden y se apropian de su territorio las comunidades rurales o las comunidades indígenas en otras regiones del país.

El método cuantitativo permite delimitar las variables y controlar el universo de estudio, por lo tanto, tiene la ventaja de averiguar la naturaleza del territorio, sus problemáticas y su prospectiva de crecimiento de acuerdo al discurso colectivo de los habitantes, sin embargo, aunque la metodología cualitativa tiene una apertura muy amplia al no tener control de las variables, es posible concretar un método mixto si el universo de cada sujeto se traduce a una cartera de idas o proyectos. El trabajo multidisciplinario debe ser una ley en la formulación e integración de la política pública: una visión integral con la debida participación de la sociedad es la mejor forma de incidir apropiación en el territorio, sin perjudicar las

características que le dan identidad a su emplazamiento geográfico. En palabras románticas, el territorio debe transformarse con topofilia, no importa desde que medio o de qué forma, así podrá conservar su esencia y su cultura, resistiendo y luchando contra el principal depredador de la naturaleza: el capitalismo

5. Referencias bibliográficas

Congreso del Estado de Guerrero. (12 de mayo de 2017). *Plan Director de Desarrollo Urbano de Zihuatanejo 2015 – 2030*. Periódico Oficial del Estado de Guerrero, Circular No. 38.

Dávila, A. (2014). Centros Integralmente Planeados (CIP) en México: Las piezas del proyecto turístico de FONATUR. España: *Universidad Politécnica de Cataluña*. https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/15985/075_BCN_Davila_Arturo.pdf

FONATUR. (1981). Ixtapa-Zihuatanejo: Un desarrollo turístico en el Pacífico Dorado. México: Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Gaitán, A. (2011). *El Desarrollo de Ixtapa Zihuatanejo: Reseña Histórica de FIBAZI*. México: Gobierno del Estado de Guerrero México.

Gutiérrez, C. (2009). Planeación Urbana en México: Un análisis crítico sobre su proceso de evolución. *Revista URBANO*, 19(2), 52-63. Recuperado de <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RU/article/view/335/298>

Harvey, D. (1973). *Urbanismo y Desigualdad Social*. España: Siglo XXI Editores S.A.

Hernández, J. (2006). Las Ciudades Medias del Estado de Guerrero: Zihuatanejo: Organización del Espacio Urbano en las Ciudades del Estado de Guerrero [proyecto]. México: Universidad Autónoma de Guerrero.

- McIntosh, R., Goeldner, C., y Brent, J. (1999). *Turismo, Planeación, Administración y Perspectivas*. México: Limusa Wiley.
- Santamaría, A. (2015). Los Centros Integralmente Planeados (CIP'S) en México. *Revista Latinoamericana de Turismología*, 1(1), 36-53. Recuperado de <https://periodicos.ufjf.br/index.php/rlaturismologia/article/view/9966>
- Schenkel, E. (2019). Turismo y política turística: Un análisis teórico desde la ciencia política. *Reflexiones*, 98(2), 129-140. DOI: 10.15517/rr.v98i2.34212
- Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano. (2019). Territorio de Actuación del Programa de Mejoramiento Urbano para la definición de los Polígonos de Atención Prioritaria en la ciudad de Zihuatanejo. SEDATU Carta P12.05. Recuperado de <https://www.gob.mx/sedatu>
- Virgen, C. (2014). *Turismo y desarrollo sustentable: Un acercamiento al estudio del Turismo*. México: Universidad de Guadalajara.