

TURISMO, ACTORES Y REDES DE POLÍTICA PÚBLICA ¿CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE? EL CASO DE SAN MIGUEL ALMAYA, MÉX.

*Graciela Cruz Jiménez,¹
Rocío del Carmen Serrano Barquín²
Rebeca Osorio González³*

Introducción

Los cambios que empezaron a gestarse desde mediados del siglo pasado en distintos países como resultado de la conjunción de factores económicos, sociales y políticos, entre otros, sirvieron como marco de referencia para estudiar una nueva realidad que incluye la reconfiguración de las relaciones entre el gobierno con actores no gubernamentales. Por tanto, y con base en los estudios del estadounidense Lasswell, la acción gubernamental empezó a entenderse como resultado de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos (Cabrerero, 2003:17).

En una corriente que también abarcó a otros países, se fortaleció o en su caso, emergió el enfoque de políticas públicas contra la visión del Estado como centro único de dominación (Le Galés, 1995:14). La esencia de estas líneas de acción se basa en la actuación de distintos sectores en torno a un problema público, bajo principios de equidad, participación y corresponsabilidad.

Para abordar y entender estas estrategias de acción surgió el enfoque de redes de política pública cuya aparición en México es relativamente reciente, por lo que aún no ha tenido una trascendencia significativa. De ahí la importancia académica de esta propuesta, de analizar y explicar mediante dicho enfoque, la manera en que se integran redes en torno al turismo; cómo influyen en el proceso decisorio los actores que forman parte de ellas y el juego político

¹ Doctora en Ciencias Sociales, Profesora de Tiempo Completo Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México, Tels. (722) 2 15 13 33 (722) 2 14 02 20 Mail: gracicij@hotmail.com.

² Doctora en Ciencias Ambientales, Profesora de Tiempo Completo Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México, Tels. (722) 2 15 13 33 (722) 2 14 02 20 Mail: rocioserba@yahoo.com.mx

³ Estudiante y tesista de la licenciatura en Turismo, Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México, Tels. (722) 2 15 13 33 (722) 2 14 02 20 Mail: velabequi@hotmail.com.

(Meny y Thoenig, 1992) que despliegan para alcanzar sus propósitos, muchas veces enfocados en beneficios individuales y no comunes.

Distintos estudios han demostrado que en términos generales no coinciden los aspectos normativos con aquellos que corresponden a la realidad. De ahí que el enfoque de redes de política pública implica el análisis, no de lo que “debería” suceder en la formación e implementación de una política pública, sino lo que “realmente” sucede.

Abordar esta situación es el propósito de la investigación “Redes de política pública, turismo y desarrollo local sustentable en San Miguel Almaya, Méx”, clave 1862-2009-C. En esta ponencia se presenta el avance, correspondiente al planteamiento teórico de ese estudio, sustentado en desarrollo local sustentable y redes de política pública, que servirán como insumo para ahondar en meses posteriores sobre la realidad en esa delegación con una compleja estructura político-administrativa en que sus habitantes legitiman en primer término a sus autoridades locales (Consejo de Participación Ciudadana, Comité de Bienes Comunes y Delegación) y a sus figuras de decisión (Asamblea y Cabildo). En cambio, consideran en segundo término a los órdenes municipal, estatal y federal.

Dado que las acciones turísticas puestas en marcha en San Miguel Almaya se encuentran en su etapa inicial; otras están en proceso de implementación y unas más no se han concretado, el estudio se remite a los últimos ocho años, periodo en que empezaron a tomarse las primeras decisiones en la materia. Tradicionalmente en función de las decisiones de los actores predominantes se establecen las acciones, en este caso turísticas, que tienen un estrecho vínculo con el desarrollo local y sus principios referidos, entre otros, a la participación popular, el beneficio social y el crecimiento económico de la comunidad, basados en el uso adecuado de sus recursos naturales y culturales, así como el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas.

Al ser el turismo parte central de la investigación, se hará énfasis en su capacidad de impulsar el crecimiento económico, la generación de empleos formales y el desarrollo económico, particularmente en regiones del país donde no existe un potencial pleno para el impulso de otras actividades productivas (Zizumbo, 2007: 42). Asimismo, la sustentabilidad es otra de las perspectivas que integran el estudio; el beneficio social y el crecimiento económico, basados en el adecuado uso del patrimonio natural y cultural, son algunos de sus principios estrechamente vinculados con los del desarrollo local, por lo cual se abordan como una sola variable -desarrollo local sustentable- y no de manera aislada.

Con base en ello, el desarrollo local sustentable y las redes de política pública servirán como insumo teórico para conducir el referido estudio que en su etapa final permitirá vislumbrar si

el turismo está siendo compatible con los principios del desarrollo local sustentable a partir de las distintas acciones implementadas en la materia y las que están en curso.

Sustentabilidad, desarrollo local y turismo

En los últimos años la actividad turística ha cobrado tal importancia que se ha considerado un instrumento para sacar de la pobreza a regiones y países enteros, según establecen varios documentos de las Naciones Unidas sobre desarrollo. Según la World Tourism Organisation (WTO, 2002) los proyectos turísticos pueden conducir al aligeramiento de la pobreza en los ámbitos nacional y local, dado que ya genera ventajas substanciales a muchos lugares y, con su expansión continua, tiene el potencial de traer beneficios a más áreas.

Dentro del contexto de aplicar el planeamiento sostenible, prácticas del desarrollo y de gerencia, las ventajas de esta actividad se pueden realzar a menudo para generar mayores ventajas a los países y a sus comunidades locales (WTO, 2001b, 2004 y 2005). Es de resaltar que, al menos desde los lineamientos oficiales, se está acentuando particularmente la importancia de la participación de comunidades locales en el proceso del desarrollo del turismo, para avanzar hacia la conservación de los recursos locales del patrimonio ambiental y cultural (WTO, 2001a). En los mismos términos teóricos, el turismo está considerando a los residentes locales que pueden participar en la planeación y control del desarrollo de este rubro en sus áreas y recibir las ventajas directas del mismo, mientras que ayuda a las iniciativas locales de la conservación.

Es vital reconocer que desde sus inicios, el turismo generó, a la par de ganancias económicas, impactos negativos en el ambiente (entendido como lo natural y social) de las regiones receptoras. En las últimas décadas se ha hecho mayor hincapié en disminuir o eliminar esos impactos incorporando al turismo sustentable (Mowforth y Munt, 1998; Mantero, 2004), el cual se derivó del concepto de desarrollo sustentable, en la estela del Informe de la Comisión Mundial del Ambiente y el Desarrollo, Nuestro Futuro Común (Hunter, 2003).

Sin abundar en la discusión que inició sobre el tema desde la década de los 80 y que se mantiene vigente, es innegable que la discusión de la sustentabilidad no es fácil, pero resulta necesaria para entender mejor las diferentes percepciones que están emergiendo del turismo sustentable. Masera, Astier y López-Ridaura (1999), consideran que la sustentabilidad es un proceso de cambio que debe ser dirigido, en el cual son igualmente importantes tanto las metas planteadas como el camino que ha de seguirse para lograrlas. A este respecto manejan los siguientes aspectos centrales:

- a. Las metas no son estáticas, se van redefiniendo como producto del devenir social (necesidades humanas) y de su interacción con el medio ambiente.
- b. Establecimiento de prioridades para el cumplimiento de objetivos
- c. Debe aplicarse en el ámbito local y regional.

Todo esto con el fin de alcanzar ciertos objetivos particulares que se describen a continuación:

- o Socioculturales: promover la diversidad y el pluralismo cultural y reducir las desigualdades entre y al interior de los países, regiones o comunidades.
- o Naturales: adecuada conservación y restauración de los recursos naturales; promover sistemas tecnológicos que propicien el uso eficiente y sinérgico de los recursos.
- o Económicos: generar estructuras productivas que proporcionarán los bienes y servicios necesarios a la sociedad, garantizando el pleno empleo y un trabajo con sentido.

De Oliveira (2004), señala que el desarrollo sustentable implica la mejoría de la calidad de vida del hombre, respetando la capacidad de soportar el ecosistema con la participación del ciudadano urbano, involucrando valores socioculturales. Mientras tanto, la actividad turística tiene una connotación política, legitimada por la participación democrático-comunitaria, escoge estilos o patrones de vida, respeta el medio ambiente, la equidad social y la conservación de la naturaleza, complementa un proceso armónico con la atención de las necesidades básicas de la población. Por otro lado, el concepto de desarrollo también ha ido evolucionando y traspasa la concepción centrada en el crecimiento económico. Además de ello, preserva tanto la identidad como el potencial local y regional, como se abundará más adelante.

Dentro de este contexto es oportuno señalar que los cambios en las preferencias de los turistas de países desarrollados hacia la búsqueda de riquezas naturales (belleza, tranquilidad, seguridad) han promovido otras modalidades de turismo, distintas a la tradicional cuya oferta predominante estuvo basada en el sol, mar y playa. A ello se sumó la crisis de los propietarios rurales, debido entre otros aspectos a la disminución de subsidios gubernamentales, bajos precios de los productos, altos costos de producción e intermediarismo.

En el caso específico de las provincias españolas se ha visto en el turismo rural una oportunidad para que el trabajo de las mujeres sea valorado y ellas se sientan integradas al campo laboral contribuyendo al ingreso familiar, por medio del trabajo en su propia casa haciéndolo extensivo a sus visitantes o huéspedes. De esta forma, el turismo rural puede

representar cierta independencia económica, ya que es un trabajo más visible que el de ayuda familiar o el mismo trabajo doméstico, pues genera ingresos extras a las actividades agropecuarias.

El agroturismo y el turismo rural se presentan como alternativa de desarrollo, dado que pueden ayudar a preservar el patrimonio natural y cultural de las regiones donde se lleven a cabo. En este marco se espera que exista armonía entre los intereses del turismo, del ambiente y de la comunidad local, para lo cual el uso de espacios rurales como lugares de recreo y esparcimiento debe ser planificada, paulatina y evolutiva, permitiendo que el ambiente sea preservado al mismo tiempo que el modelo de agricultura familiar.

Turismo como factor de desarrollo local sustentable

Uno de los conceptos que está íntimamente ligado al turismo rural es el desarrollo local, que, de acuerdo con Rodríguez Masó (1997), surge como tal cuando en América Latina las políticas neoliberales propician que los gobiernos centrales se deslinden de los problemas que atañen a las comunidades, pasando todas las responsabilidades a los gobiernos locales; es entonces cuando a este nivel, los responsables deben ser capaces de generar y aumentar sus propios ingresos y de este modo el desarrollo de esta economía se convierte en una necesidad para subsistir.

Como señalan Vázquez (2005), Lezama (2001), Angulo y Lozanía (2005), la globalización ha acelerado las transformaciones productivas y los procesos de desarrollo económico, lo que da por resultado un nuevo sistema territorial en el ámbito global o a una nueva dimensión espacial del trabajo a escala internacional. En este entorno, el medio rural presenta una problemática particular en donde se está generando una nueva división internacional del trabajo; por lo que estas áreas tienen que especializarse en actividades productivas y de servicios específicos. El desempleo y la pobreza alcanzan niveles críticos en la década de los ochenta, propiciando transformaciones en las políticas de desarrollo, es cuando los actores locales y regionales empezaron a participar activamente para influir sobre los procesos de crecimiento de las economías locales y regionales.

Una característica de la nueva política de desarrollo es que se pretende que las iniciativas locales puedan impactar sobre los factores determinantes del proceso de acumulación de capital. Uno de los ejes principales de la nueva política de desarrollo es la difusión de las innovaciones y el conocimiento en el tejido productivo y social. La creación y expansión de las empresas y la formación de redes de empresas constituyen otro de los objetivos de las iniciativas locales. Los planes estratégicos y de urbanismo tratan de articular el territorio de forma más eficiente y mejorar el atractivo de las ciudades para aumentar las inversiones de

las empresas. Además, la preocupación por el desarrollo sostenible ha llevado a las ciudades a desarrollar proyectos imaginativos (Vázquez, 2005).

Es así que el desarrollo local se basa en premisas como la amplia y activa participación de la población en el rescate de los niveles productivos necesarios y la identificación de los recursos disponibles para su utilización más eficaz. Además debe darse como un proceso participativo que permita abordar y resolver los problemas sociales y económicos que se presentan en un territorio considerado como unidad mínima, se relaciona directamente con la posibilidad real de obtener los efectos deseados y que los actores implicados en este proceso logren entender su nuevo papel y responsabilidades sociales como: hacerse conscientes, partícipes y generadores de dicho desarrollo, mediante el cumplimiento de lo que corresponde a cada uno.

Adicionalmente, Blakely (1994) menciona que el desarrollo local involucra un proceso orientado a la formación de nuevas instituciones, el desarrollo de industrias alternativas, la transferencia de conocimiento, el mejoramiento de la capacidad para producir mejores o nuevos productos y negocios. Las comunidades deben vender sus recursos de manera inteligente y generar ventajas competitivas que les permitan mantener su base económica. Se caracteriza por el desarrollo endógeno, el potencial humano local, institucional y de los recursos naturales. El mismo autor señala⁴: “Dos importantes precondiciones deberán ser observadas en el proceso de desarrollo económico local. Primero, la organización o grupo de instituciones responsables para la implementación o coordinación del cambio económico deberán estar involucradas en la determinación del proceso [...] Segundo, la zona o área en la cual se llevará a cabo el desarrollo económico deberá ser especificada. El área económica debe ser una unidad con una cohesión y consistencia interna (Blakely, 1994: 65), esto es una región (micro o meso región) definida y estructurada con anterioridad.

No obstante, debido a las limitaciones a que se enfrenta un escenario local en cuanto a políticas estructurales, e prioritario que, junto con los demás actores locales exista un ejercicio de planeación participativa que permita obtener acuerdos en los que cada actor tiene na doble función: aportar y recibir. Esta modalidad debe contar con las siguientes características:

- a. Planear visualizando la totalidad del territorio local y sus inserciones en la región

⁴ “Two main preconditions should be observed in the local economic development process. First, the organization or group of institutions responsible for implementing or coordinating the economic change should be involved in the determining the process... Second, the economic development area or zone of concern should be specified. The economic area must be a unit with internal consistency and cohesion” (Blakely, 1994: 65).

- b. Comprometer la participación de tres tipos de representaciones: política (autoridades de la localidad), administrativa (entidades con poder de decisión y recursos) y social (organizaciones, líderes, religiones, etc.)
- c. Surgir de un acuerdo de intereses entre los actores que participen

Se considera al Estado como el actor responsable de elaborar políticas públicas macro-económicas y sociales que contengan objetivos de desarrollo nacional, ubiquen el papel y quehacer del escenario local e incorpore a la sociedad civil y empresarios a este proceso, situación que en muchos casos dista de la realidad y en la que derivado de sus objetivos e intereses, los participantes, en este caso de la actividad turística, orienten con base en éstos el proceso decisorio a su favor.

De la misma forma, también existen diversas definiciones en cuanto al desarrollo local, que incluyen premisas tales como la amplia y activa participación de la población en el rescate de los niveles productivos necesarios y la identificación de los recursos disponibles para su utilización más eficaz (González, 2002 y Mantero, 2004). Se relaciona directamente con la posibilidad real de obtener los efectos deseados y que los actores implicados en este proceso logren entender su nuevo papel y responsabilidades sociales, tales como hacerse conscientes, partícipes y generadores de dicho desarrollo, cumpliendo cada uno con lo que le corresponde. Pero lo más importante es que la población revalore su dignidad y se dé prioridad al hombre y a la mujer antes que a la producción.

El desarrollo local incluye a una sociedad local con una identidad cultural y capacidad de decisión sobre el manejo de bienes económicos en un territorio, a un gobierno local y actores con lógicas e intereses diversos puestos en un plano de relativa igualdad (aunque distintas responsabilidades) para producir procesos locales de generación de riqueza, valores comunes y bienes localmente gestionados (César, Arnaiz y Tomas, 2003; Lezama, 2004). En otras palabras plantea al desarrollo local como un proyecto en el que se combinan crecimiento económico, equidad, mejora sociocultural, sustentabilidad ecológica, equidad de géneros, calidad y equilibrio espacial, teniendo como base un proceso de concertación de los diversos agentes de un municipio, a saber: gobierno, sector privado y sociedad civil, cuyo objetivo principal es elevar la calidad de vida de las personas que viven, trabajan e interactúan en dicho territorio (Martínez, 2003).

Barkin (1998) enfatiza la autodeterminación al proponer nuevas estrategias de desarrollo rural (local) orientadas a que los proyectos comunitarios tengan un desarrollo autónomo, “que revalorice la contribución de la producción tradicional”, ya que hasta ahora y de acuerdo

con sus propias palabras, “el desarrollo rural comercializado ha traído en su estela progresiva marginación de las poblaciones campesinas e indígenas” (Barkin, 1998: 68, 69).

Precisamente en este contexto, el turismo se puede constituir en un factor que promueva el desarrollo local sustentable, pues multiplicaría sus efectos productivos al vincular las diversas actividades primarias y secundarias al abastecer con sus productos el mercado turístico y generar empleos en los tres grandes sectores de actividad económica; asimismo, estaría haciendo uso de sus recursos naturales, físicos y sociales de manera adecuada a través de la participación y compromiso de la comunidad, lo cual garantizaría la incorporación de las demás premisas establecidas por el desarrollo sustentable. Sin embargo, está latente la posibilidad de que sean los actores con mayores recursos los que orienten el destino de cierto lugar para satisfacer sus propias metas, lo que contravendría los principios de este desarrollo.

De acuerdo con Zizumbo y Monterroso (2001:136) una vertiente de la actual política turística tiende a impulsar procesos en las localidades, que generen espacios y dinámicas de desarrollo con alta colaboración de agentes públicos, sociales y privados. Como se aprecia, esta nueva forma de concebir al turismo incorpora la participación de actores y empieza a delinearse su papel en dicha actividad; también queda de manifiesto la relación entre políticas y turismo, de ahí la importancia de profundizar en tal relación.

Con base en estos argumentos, avanzar hacia el desarrollo local sustentable requiere la participación de los diversos actores de la sociedad y un compromiso por buscar el bien de las mayorías sobre los intereses personales y de ciertos actores y sus sectores de pertenencia; asimismo, es necesaria la intervención de especialistas en las diferentes áreas del conocimiento para lograr un adecuado aprovechamiento de los recursos.

Las políticas públicas en el contexto mexicano

Los primeros estudios sobre el turismo estuvieron centrados en su dimensión económica; tal visión se ha ido modificando y paulatinamente se han incorporado nuevas maneras de analizar y entender este fenómeno; una de ellas es la perspectiva ambiental, en el amplio término que implica lo social y natural (Serrano, 2008). Estas nuevas formas de análisis tienen un estrecho vínculo con los cambios de distinto orden ocurridos en el mundo y que han trascendido a México.

Algunos de los más relevantes son, por un lado, el fortalecimiento del municipio como producto de la descentralización emprendida por los gobiernos centrales, que en México sentó sus bases en los ochenta con la reforma al artículo 115 constitucional, mediante el cual

se devolvieron responsabilidades a las administraciones locales, lo que contribuyó a promover escenarios de transición institucional y democrática.

Otro cambio vinculado con esos hechos se originó al emerger el desarrollo local que, como se ha mencionado, plantea como uno de sus supuestos más destacados fortalecer la democracia, aspecto que resulta de vital importancia en el actual contexto de transición democrática en México. A ello se suman la fragmentación del poder, la degradación de los recursos naturales y el deterioro del patrimonio cultural y las demandas sociales de tener mayor participación en los problemas que aquejan a las comunidades. Estos son algunos de los factores más influyentes que explican los cambios en la sociedad; comprender estas transformaciones y explicarlas en su justa dimensión, requiere de nuevas formas de abordar su estudio.

Durante la década de los cincuenta surgieron en Estados Unidos las políticas públicas como campo de estudio, ante la necesidad de lograr una visión más integradora de los problemas sociales (Lasswell, 1951). Desde entonces ya se planteaba la necesidad de realizar un tratamiento holista de los hechos. Pese a su importancia, en México y América Latina, esta tendencia empezó a cobrar fuerza dentro de las Ciencias Sociales Contemporáneas, apenas en los años 90.

Estaba claro que la política ya no emanaba de una autoridad central, sino que en su formación participan organizaciones tanto privadas como públicas, por lo cual aparece una diversidad de actores con los cuales se relaciona el Estado (Cabrero, 2005:27). A fin de abordar el proceso de políticas públicas el enfoque de redes de política pública se constituyó en una herramienta analítica para explicar la forma en que interactúan diferentes sectores en torno a una política pública determinada; ello, a partir de saber cómo se integran estas redes, los actores que forman parte de las mismas y, especialmente el juego político que despliegan para alcanzar sus intereses.

Las redes de política pública como enfoque analítico

La necesidad de abordar la realidad desde una perspectiva más integradora, alentó la aparición de las redes de política pública como un campo de estudio. En términos generales existe consenso entre autores de distintas tradiciones teóricas en concebirlas como sistemas sociales (Bressers, 1998:86); como complejos de organizaciones conectadas a las demás mediante dependencias de recursos, o como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes en torno a cierto problema o programa de política pública (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997:6; De Bruijn y Ten Heuvelhof, 1997:69). Estas redes vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes (Börzel, s/a), aunque,

sus participantes no necesariamente deben compartírselos y por el contrario, éstos pueden ser totalmente inversos (Klijn, 1997:30). Para alcanzarlos, despliegan su juego político, basado en diversas estrategias.

Puede concluirse que el análisis de procesos políticos desde una perspectiva de redes implica que el analista se centra en los patrones de relación entre actores, sus interdependencias y la forma en que estos patrones e interdependencias influyen en el proceso político.

En un sentido amplio estos son los componentes básicos de las redes, pero el principal son las relaciones entre los actores, las cuales en un sentido figurado representan los ladrillos con que se construye el análisis de redes de política pública (Knoke, 1982:12), pues en este contexto los objetos de explicación no son las personas en sí mismas, ni las organizaciones o las naciones, sino las relaciones que los unen (Ronfeldt, 1993:235). Por lo tanto, las redes de política pública tienen su base y razón de ser en los actores y éstas representan una herramienta para explorar cómo el poder de los actores influye en los procesos decisivos (Rhodes, 1997:10).

De acuerdo con lo anterior, el analista se centra básicamente en los patrones de relación entre los participantes, que finalmente son quienes influyen en el proceso político (Klijn, 1997:25). Contrario a la visión que había predominado, estas redes enfatizan que las relaciones entre los grupos y el gobierno varían en las áreas de política, en la mayoría de las cuales existen intereses en el proceso de formación de las políticas (Marsh y Rhodes, 1992:4). A la vez facilitan ubicar los subsistemas de intereses en torno a una política pública (Cabrero, 2003:18).

Este enfoque tiene posibilidades descriptivas y explicativas, porque permite describir que una variedad de actores públicos y privados, con diversidad de intereses y recursos, interactúan formal e informalmente en diversos niveles subsistémicos durante el proceso de decisión e implementación de políticas públicas (Parmigiani s/a). Por lo tanto el énfasis está en las relaciones entre grupos de interés y el sector público, así como en el proceso de intermediación de dichos grupos (Marsh, 1998:15). El hecho de que los participantes en la red sean quienes sustentan dichas relaciones, hace necesario saber cómo se comportan en la red, lo cual requiere al mismo tiempo de un análisis con especial atención en las diferentes aristas que componen las redes de política pública.

La literatura en la materia supone que al incluir actores no gubernamentales al proceso decisorio se contribuye al buen gobierno, pero se pierde de vista que las redes pueden conformarse a partir de condiciones de exclusión e inequidad, entre otros elementos que

propicien un predominio asimétrico de poder, pero que a la vez y concretamente en este caso, orienten el proceso decisorio y las acciones turísticas hacia un contexto que no se apegue a los supuestos del desarrollo local sustentable.

Por lo tanto es indispensable tener en cuenta que las redes constan de una gran variedad de actores interdependientes que ejercen patrones de interacción y comunicación relativamente duraderos; tienen sus propias metas, recursos, estrategias, normas e intereses, algunos de ellos compartidos, todo lo cual toma forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Para perseguir los intereses compartidos negocian, desarrollan una cooperación más o menos estable e intercambian recursos entre ellos, ya que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (Kooiman, 2003:8; Bressers, 1998:86; Klijn, 1997:26; Börzel, s/a; Le Galés, 1995:14).

Entonces, el proceso que tiene lugar en las redes es complejo porque éstas incluyen a todos los actores que toman parte de la formulación e implementación de una política y en ellas tienen lugar interacciones fundamentalmente informales entre actores públicos y privados (Börzel s/a). En ocasiones los acuerdos toman forma de convenios que incluyen intensas negociaciones (Bressers, 1998:98). A la vez esa multitud de grupos buscan dominio individual en el área de política, más que trabajar de manera cooperativa en las estructuras de la red (Peters, 1998:30).

Algunos factores que dan complejidad a las redes de política pública, se refieren a que los diferentes actores que tratan de influir en el proceso no tienen fijadas sus preferencias, sumado a que las percepciones de los problemas y las soluciones cambian a lo largo del tiempo (March y Olsen; Lindblom y Cohen; Kingdom).⁵ A la vez, en cada caso las redes no son idénticas porque algunos actores tienen mejor acceso, diferentes objetivos, más información o más poder en un proceso que en otro (Bressers, 1998:85).

Sin embargo, no se debe perder de vista tomar en cuenta en este marco de análisis las relaciones que ocurren, pero también las que no existen entre los participantes, pues la presencia o ausencia de lazos entre ellos revela una estructura específica de red, por lo que una estructura varía drásticamente cuando un actor no está conectado a otro, que en aquellas donde está ligado directamente con otros. La estructura en este contexto se refiere a las regularidades en los patrones de relaciones entre entidades concretas (Knoke, 1982:12).

El atractivo de estas redes radica en que enfatizan la manera en que cada política es resultado de una compleja interconexión de personas y organizaciones, y presentan un

⁵ Citados por Klijn (1997:25).

cuadro más informal de la manera en que ocurre la política en la realidad (*real politics*) (Parsons, 2007:214-215). Asimismo tales redes pueden ser instrumentos eficaces para avanzar hacia los propósitos expuestos en cuanto a mayor participación social, democracia, equidad y beneficio social, entre otros, pero también pueden convertirse en elementos que se alejen de estos principios.

En virtud de que este enfoque puede tener diversas propuestas metodológicas, su aplicación como método permite un amplio abanico de posibilidades. Se han realizado estudios empíricos en algunos países, principalmente europeos, pero en México aún son escasos los trabajos sobre el particular, de ahí la importancia y riqueza de considerar desde el ámbito local aspectos de la formación e implementación de las políticas, que hasta ahora no se han abordado.

Los supuestos teóricos referidos al desarrollo local y a las redes de política pública, son el soporte que guía la investigación a la que corresponden los avances de esta investigación. Ya existen avances empíricos en San Miguel Almaya, aunque son incipientes; éstos, junto con la panorámica general de la comunidad que se presenta a continuación, basada en información documental, permite esbozar un planteamiento sobre la orientación que está observando el turismo y su relación con los principios del desarrollo local sustentable.

San Miguel Almaya

Organización comunitaria

Esta es una de las cuatro delegaciones que integran a Capulhuac, municipio localizado dentro de la región del Valle de Toluca en la parte central de Estado de México, a 30 kilómetros de su capital, Toluca y también a 30 kilómetros de la Ciudad de México. Se conduce por un régimen comunal; por resolución presidencial de 1946 le fue otorgada, junto a las comunidades de San Pedro Atlapulco y Santa María Coaxusco, personalidad jurídica y patrimonio propio, consistente en tierras, bosques y aguas, en una extensión de 7 mil 110 hectáreas. A consecuencia de ello, San Miguel Almaya y Santa María Coaxusco pertenecen territorialmente al municipio de Ocoyoacac, pero administrativamente al de Capulhuac; mientras, San Pedro Atlapulco pertenece administrativa y territorialmente a Ocoyoacac.

Ante tal indefinición de límites y colindancias, San Miguel Almaya no contribuyen con sus impuestos, derechos y aportaciones a las arcas municipales, y generan divisionismo" (Plan Municipal de Desarrollo 1997-2000:21). Este hecho ha generado roces con las autoridades de Capulhuac, que a su vez ha dejado de prestarle servicios que afectan a la población en general y repercuten en sus atractivos naturales y culturales.

Según el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2001 de Capulhuac, el Ayuntamiento designa a las autoridades auxiliares municipales en las distintas delegaciones, las cuales dependen jerárquicamente de él; entre ellas considera a los delegados municipales y a los presidentes de los Consejos de Participación Ciudadana. Sin embargo, en San Miguel Almaya son electos por la asamblea y se manejan de manera autónoma. Asimismo, por su régimen comunal, la Asamblea -es decir, la propia comunidad- representa la máxima autoridad y no el gobierno municipal de Capulhuac, por lo que San Miguel Almaya hace directamente sus contribuciones económicas sus propias autoridades, quienes las administran de acuerdo a las prioridades.

En la actualidad, tienen un Consejo de Participación Ciudadana (del que dependen los comités de Educación, Cultura, Seguridad Pública y Agua potable); un Consejo de Bienes Comunales (al que pertenece el Comité de vigilancia) y una Delegación. El Comité de Bienes Comunales resguarda las tierras, el bosque y el agua de la comunidad. Sus integrantes son elegidos cada tres años, al igual que los del resto de agrupaciones que también entran en funciones en el mes de agosto del trienio correspondiente.

En cuanto a la Delegación, la conforman cuatro delegados elegidos mediante votos depositados en urnas. No tienen bien definidas sus funciones, todos atienden los distintos asuntos de acuerdo a la forma en que se presentan las circunstancias. Hasta antes de que se formara el Comité de Bienes Comunales y el Consejo de Participación Ciudadana, tenían toda la responsabilidad de los distintos aspectos relacionados a la comunidad. A diferencia del resto de agrupaciones, tienen contacto más directo con las autoridades municipales, estatales, federales, el diputado local y el federal, ya que su tarea está centrada principalmente a gestionar apoyos a las distintas necesidades de la comunidad.

Las autoridades comunitarias cuentan con dos figuras para la discusión de asuntos y toma de decisiones: El cabildo y la asamblea. El Cabildo es la reunión que cada viernes por la noche tienen las distintas agrupaciones que en conjunto discuten diversos asuntos tanto internos como externos para su atención, canalización y si es el caso, toma de decisiones. El cabildo puede ser abierto y en ese caso los integrantes de todas las asociaciones votan los acuerdos emanados de esta reunión, aunque, puede ser extraordinario y entonces sólo el presidente, el secretario y el tesorero de cada organización tienen voz y voto.

La Asamblea la integran básicamente los jefes de familia. Los jóvenes y las mujeres tradicionalmente han sido excluidos de esta reunión; las autoridades admiten que no debería ser así, pero es resultado de una práctica tradicional. Sus decisiones son irrevocables y los acuerdos tomados por la mitad más uno de quienes la conforman son llevados a cabo pese

a la inconformidad que pudiera existir por parte de los inasistentes. A la vez, los acuerdos tomados en asamblea son comunicados al gobierno municipal únicamente cuando se trata de gestionar ante éste algún tipo de apoyo acordado durante la reunión.

Aunque a pregunta expresa las autoridades lo nieguen, se ha creado un sentido de dependencia de la comunidad hacia éstas, como producto de las políticas gubernamentales prevalecientes durante décadas y que de cierta forma han reproducido las propias organizaciones almayenses, pues son los líderes comunitarios quienes presentan a la asamblea propuestas concretas que diseñaron, ya sea en el ámbito de una sola organización o de varias para que ésta decida si se realizan o no. Ello ha traído como resultado el rechazo a buenas propuestas de las cuales la asamblea desconoce todo el contexto y ante la ignorancia de los detalles, no avala a las autoridades que en cambio sí están al tanto de los diferentes antecedentes y de los beneficios.

Durante las entrevistas realizadas con las autoridades, éstas reconocieron la importancia de los alcances que pudiera tener entre la población participar en un proceso donde se le haga partícipe desde su fase inicial hasta la toma de decisiones y su ejecución. Sin embargo, reiteradamente sostienen que la comunidad argumentando falta de tiempo por el trabajo, además que está acostumbrada a trabajar decidiendo sobre propuestas concretas, además de confiar en ellos como autoridades y en esa medida hacer lo que ellos dispusieran, pues además “a nadie se le daría gusto completamente” si se les consultaba.

Tal versión se corroboró durante una asamblea general en el 2000 donde se expusieron ideas sobre aprovechamiento turístico y otros proyectos emanados de la Universidad Autónoma del Estado de México, para lo cual se solicitó a la comunidad su participación, con el propósito de detectar a los interesados en tomar parte de cada uno de ellos y formar una comisión entre pobladores, autoridades y universitarios. A pesar de haber despertado su interés, en forma unánime los pobladores expresaron que “para eso estaban las autoridades”, que estaban acostumbrados a hacer lo que ellas les ordenaran, pues siempre han estado listos para cuando los llamen, por lo que colaborarían cuando hubiera algo concreto.

Incluso alguno de los ciudadanos comentó que es responsabilidad de las autoridades hacer trabajar a la gente y que si formaran parte de la referida comisión, estarían tomando el papel de las autoridades. Una frase que expresó uno de ellos revela su ideología: “Dénnos con qué y nosotros lo hacemos”.

Patrimonio natural

San Miguel Almaya posee importantes recursos naturales, entre los que se cuenta el Volcán Quilotzin, considerado como reserva natural por el gobierno estatal, debido a la variedad de sus especies forestales. El volcán también alberga una importante riqueza florística de la que ya pocos tienen conocimiento. En este lugar se han trazado senderos y ha servido de marco para competencias deportivas.

Sin embargo, la laguna es considerada desde tiempos inmemoriales por los almayenses como su principal atractivo natural. Se ubica a un kilómetro del área urbana y forma un espejo de agua con una extensión de 20 hectáreas. Las características del clima y el origen del agua, son propicios para la cría de mojarra, trucha y otras especies de agua dulce.

Su parte oriente pertenece territorialmente a Santiago Tilapa del municipio de Tianguistenco, aunque en la concesión otorgada por la Comisión Nacional del Agua aparece como “la laguna de San Miguel Almaya”, lo cual ha desalentado las inconformidades de los pobladores de Santiago Tilapa.

Desde la pasada década, cuando ya existía inquietud de los pobladores por aprovechar turísticamente la laguna, un arquitecto diseñó, a solicitud de esa comisión, una maqueta donde se aprecian mesa bancos, un kiosko y un muelle en la ribera; sin embargo, la falta de gestión no hizo prosperar el proyecto que sin embargo fue retomado en 2004 y se le denomina Proyecto Ecoturístico San Miguel Almaya, el cual consta de tres etapas, de las cuales dos ya han sido concretadas e incorporan las ideas referidas. Sin embargo, a partir de este hecho ha aumentado sin control la afluencia de visitantes, con la consiguiente acumulación de basura, sumado a que las actividades no están planeadas y no existen zonas específicas para su realización.

Otro de los problemas más recientes es que como resultado del atractivo que ha despertado la instalación del muelle y la colocación de palapas alrededor, se ha alentado la voracidad por terrenos asentados en la ribera; ante la imposibilidad de compra-venta por el régimen comunal de la delegación, se promueven cesiones de derechos que acapara un ex delegado que incluso conformó una supuesta asociación de propietarios de la ribera, que busca reconocimiento de las autoridades. Paulatinamente empiezan a proliferar construcciones en las cercanías.

Durante la festividad de San Miguel Arcángel en septiembre, es visitada por los fieles provenientes de distintos municipios del Estado de México y de otras entidades, quienes realizan días de campo y pescan. Los visitantes que reciben provienen principalmente de localidades vecinas.

Sin embargo, la autorización por parte de las autoridades locales para que los integrantes de un club de ski practiquen en la laguna, ha generado la inconformidad de un sector de la población que desconoce los acuerdos entre ambos y afirman que no se ve el beneficio a la comunidad. De igual forma, la empresa Global Air denunció contaminación por residuos de gasolina y daño a las especies por el ruido de las lanchas.

Patrimonio cultural

La principal manifestación de este tipo es la fiesta en honor a San Miguel Arcángel, su Santo Patrón el 29 de septiembre y constituye la celebración más importante de la comunidad en todo el año. De acuerdo a un cálculo conservador de autoridades religiosas, cada uno de los siete mayordomos, encargados de contribuir al festejo, gasta en promedio 60 mil pesos, lo cual ha contribuido a que se pierda en parte el significado original de la festividad, en la cual participan grupos de danza tradicional.

En otro aspecto, desde hace muchos años, los almayenses descubrieron en el volcán Quilotzin una piedra grabada con cruces, a la que llaman “la piedra escrita”; según estudios arqueológicos, el sitio donde se encuentra forma parte del complejo de asentamientos ubicados en la parte Oriente del Valle de Toluca. En ella se observa un conjunto de motivos grabados, consistentes en cruces sobre pedestales y diversos motivos difíciles de identificar, aunque probablemente correspondan a los siglos XVII y XVIII de la época colonial.

En cuanto a otro aspecto, en San Miguel Almaya existe una importante tradición oral relacionada con su fundación, con el Volcán Quilotzin y con la laguna, tradición que sus pobladores se han encargado de transmitir de generación en generación. Asimismo, existe una gastronomía típica de la localidad, pero al estar asociada con la laguna que presenta contaminación, se ha ido perdiendo junto con acociles, ranas y pescadito blanco.

Conclusiones

San Miguel Almaya representa un complejo escenario donde convergen actores con distintos objetivos e intereses que hasta el momento no han permitido un pleno aprovechamiento de su potencial natural y cultural y por el contrario, sus decisiones tienen efectos que se contraponen a los del desarrollo local sustentable.

Los primeros acercamientos empíricos permiten esbozar el tipo de orientación que está observando el turismo, en que los actores del sector público, representado por sus autoridades locales y respaldadas en el recurso legal que significa su legitimidad, concentran la información correspondiente a este y otros rubros, que según testimonios de los pobladores no es transmitida de manera fluida. Tal es el caso de la autorización para que el club de ski practique en la laguna.

A la vez, las autoridades locales, junto con el regidor del Ayuntamiento de Capulhuac, negocian de manera directa con la Secretaría de Turismo del gobierno estatal las distintas acciones en la materia, aunque siempre se han mantenido supeditadas a las decisiones de éste, al que le ha correspondido el financiamiento a partes iguales con la Federación, de la ejecución de las dos etapas del proyecto ecoturístico.

En el caso de la referida Secretaría estatal, los cambios de administración y de titulares que han sido transferidos a otras áreas gubernamentales o contienden por cargos partidistas, han retrasado las acciones turísticas que también dependen de los tiempos electorales o de los criterios para la asignación de los recursos, que según funcionarios municipales, se han canalizado al apoyo de otros sitios.

De igual forma, las indefiniciones territoriales y la consiguiente pugna entre los almayenses con el gobierno municipal de Capulhuac, ha impedido una eficiente dotación de servicios, entre los principales la recolección de basura, por lo cual durante un tiempo los desechos se acumularon en las cercanías de la laguna, afectando este recurso en que está basado el atractivo turístico, pero que al mismo tiempo constituye parte del patrimonio cultural de la comunidad, de la que extraen productos que conforman parte de su gastronomía típica.

Otro de los aspectos que amenazan a este recurso es la actitud pasiva de las autoridades locales frente a la construcción de viviendas en la ribera de la laguna, lo que demerita el paisaje y representa un riesgo por la descarga de desechos domésticos.

Por su parte, si bien en general los almayenses manifiestan, al menos en el discurso, voluntad por participar de acciones que protejan su patrimonio natural y cultural, su incapacidad de gestión ha impedido concretar iniciativas como la puesta en marcha de un jardín botánico y de un museo. Aún falta que sean incorporados al proceso decisorio de manera equitativa, para propiciar su identificación y corresponsabilidad en las acciones turísticas o de otro tipo que se implementen en la delegación.

BIBLIOGRAFÍA

- Angulo, María Soledad y Lozanía, Marco Antonio. 2005. El desarrollo integral humano; un desafío para el desarrollo comunitario en los procesos de globalización. Ra Ximhai. Septiembre-diciembre, año/vol.1, número 003. El Fuerte, México: Universidad Autónoma Indígena de México.
- Barkin, David (1998) Riqueza, pobreza y desarrollo sustentable. México: Editorial Jus.
- Blakely, Edward (1994) Planning local economic development, Theory and practice, USA: SAGE publications.
- Bressers, Hans Th. A. (1998) "The choice of policy instruments in policy networks", Comparing Policy Networks, Open University Press: Philadelphia, pp. 85-105.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2005), Acción Pública y Desarrollo Local, Fondo de Cultura Económica: México.
- coord. (2003), Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, CIDE-Miguel Ángel Porrúa: México.
- César, Dáchary, A., Stella M. Arnaiz B. Y June Thomas (Edit.) (2003) Turismo Rural y economía local. México: Universidad de Guadalajara, Universidad Nacional del Litoral (Argentina).
- Cruz Jiménez, Graciela (2008), El turismo como elemento de conflicto y acuerdo en las redes de política pública de Ixtapan de la Sal, Méx. Tesis Doctoral, El Colegio Mexiquense: Zinacantepec.
- (2002) Turismo sustentable y sistemas complejos en San Miguel Almaya, Méx, Tesis Maestría, Facultad de Turismo, UAEM: Toluca.
- De Brujin, Hans y Ten Heuvelhof, Ernest F. (1988), "A contextual approach to policy instruments", Comparing Policy Networks, editado por David Marsh, Open University Press: Philadelphia, pp. 69-83.
- De Oliveira Santos, Enrico (2004) O Agroturismo e o Turismo Rural em Propriedades da Metade sul do Estado do Rio Grande do Sul. Brasil: Porto Alegre/RS
- Global Air (2008) Diagnóstico de la laguna de San Miguel Almaya, México.
- González, Guerrero, Gandhi (2002) El turismo Rural como alternativa de desarrollo local en Santa María Jajalpa, Tenango del Valle. Toluca, México: tesis de licenciatura, Facultad de Turismo, UAEM.
- H. Ayuntamiento de Capulhuac, Plan Municipal de Desarrollo 1997-2000.
- Hunter Colin (2003) "Aspects of the sustainable tourism debate from a natural resources perspective", en Harris, Griffin and Williams (edt.) Sustainable Tourism a global perspective. Great Britain: Butterworth Heinemann.
- Kickert, Walter J.M, Klijn, Erik-Hans and Koppenjan Joop F.M. (1997) "A management perspective on policy networks", Managing complex networks. Strategies for the public sector. SAGE Publications: California. pp. 1-11
- Klijn, Erik-Hans (1997) "Policy networks: An overview", Managing complex networks. Strategies for the public sector. SAGE Publications: California, pp 14-34.
- Knoke, David (1982) Network Analysis, University of Minnesota, Cambridge University Press: Nueva York.
- Kooiman, Jan (ed), (2003) Modern governance: new government-society interactions, SAGE Publications: Inglaterra.
- Lasswell, Harold D. (1951), "La orientación hacia las políticas", El estudio de las políticas públicas, Porrúa: México.
- Le Galés y Mark Thatcher (1995), Les Réseaux de Politique Publique. Débat autour des policy networks. Editions L'Harmattan: Paris.
- Marsh, David (1998) "Comparing Policy Networks", Open University Press: Philadelphia.

- y Rhodes, R.W.A (1992), Policy networks in British government, Clarendon press: Oxford.
- Martínez, Figueroa, Luis A. (2003) "Turismo Rural. Nuevos empresarios para un mundo tradicional", en César, Dáchary, A., Stella M. Arnaiz B. Y June Thomas (Edit.) (2003), Turismo Rural y economía local, Universidad de Guadalajara, Universidad Nacional del Litoral (Argentina), México.
- Masera, Omar, M. Astier y S. López-Ridaura (1999) Sustentabilidad y Manejo de Recursos Naturales, El marco de Evaluación MESMIS. México: MUNDI-PRENSA, GIRA, Instituto de Ecología UNAM.
- Meny, Ives y Thoenig Jean-Claude (1992), Las políticas públicas. Ariel, Barcelona.
- Mowforth, M. Y I. Munt (1998) Tourism and sustainability. New tourism in the Third World. London and New York: Routledge
- Parsons, Wayne (2007) Políticas públicas, una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO-México: México.
- Peters, Guy (1998), "Policy networks: myth, metaphor and reality", Comparing Policy Networks, Open University Press: Philadelphia, pp. 21-32.
- Rodríguez, Masó, M. (1997) "Hacia el desarrollo de una economía local sostenible: un reto para todos". En revista Comunidad, Municipio-Hábitat-Gestión-Planeamiento. Cuba Instituto de Planificación Física.
- Ronfeldt, David (1993) Institutions, Markets, and Networks: A Framework About the Evolution of Societies. Fundación Ford.
- Rhodes, R.A.W. (1997), "Understanding Governance", Policy Networks, Governance, Reflexivity and accountability, Open University Press: Maidenhead.
- Serrano Barquín Rocío (2006) Desarrollo, sostenibilidad y turismo en una comunidad lacustre del valle de Toluca; caso San Miguel Almaya, Estado de México, tesis doctoral, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Vázquez, Antonio (2005) Las Nuevas Fuerzas Del Desarrollo. España: Universidad Autónoma de Madrid, Antoni Bosch Editor.
- _____ (2001a) Cultural heritage and tourism development, Madrid, Spain: World Tourism Organization.
- _____ (2001b) Sustainable development of Ecotourism a compilation of good practices. Madrid, Spain: World Tourism Organization.
- _____ (2002) Enhancing the economic benefits of tourism for local communities and poverty alleviation. Madrid, Spain: World Tourism Organization.
- _____ (2004), Indicators of Sustainable Development, a guidebook. Spain: World Tourism Organization.
- Zizumbo Villareal, Lilia y Monterroso Salvatierra, Neptalí (2001), "Propuesta de un programa de investigación y docencia sobre los determinantes macropolíticos del desarrollo turístico sustentable", Desarrollo turístico y sustentabilidad, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.

Recursos electrónicos

Börzel, Tanja A (s/a), “¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su estudio para el estudio de la gobernanación europea”, www.revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc. Consultado el 25 de julio de 2009.

Parmigiani, Myriam (s/a), “El nexo entre el actor y el sistema: el análisis de “redes de políticas”. 168.96.200.17/ar/libros/argentina/cijs/sec3003l.html. Consultado el 27 de agosto de 2009.

Lezama, José Luis y Domínguez, Judith (2004). Medio ambiente y sustentabilidad urbana. Revista de Población, julio- septiembre, no. 49, UAEM, Toluca, México. p. 154-176. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11204906> Consultado el 2 de agosto de 2009.