

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

**TURISMO Y GOBERNANZA: UNA PROPUESTA PARA
MEJORAR LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN TEXCOCO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN GOBIERNO Y
ASUNTOS PÚBLICOS**

P R E S E N T A:

ALBERTO GUEVARA BALTAZAR

TUTOR ACADÉMICO.

DRA MARTHA MARIVEL MENDOZA ONTIVEROS

TUTORES ADJUNTOS.

DR. ENRIQUE MORENO SÁNCHEZ

M. EN C. MARÍA JOAQUINA SÁNCHEZ CARRASCO

TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO

DICIEMBRE 2010



INDICE

Introducción	I
--------------	---

CAPÍTULO 1

DE LA PLANEACIÓN A LA GOBERNANZA: EN BUSCA DE UN ENFOQUE TEÓRICO QUE PERMITA ABORDAR EL TURISMO LOCAL

1.1	Caracterización del turismo	2
1.1.1	Planeación y gestión turística	10
1.1.2	Del turismo centralizado al descentralizado	14
1.2	Lo regional	15
1.2.1	Región y desarrollo endógeno del turismo local	17
1.3	Gestión pública	19
1.3.1	El perfil de los gestores públicos y su función en la promoción del turismo local	24
1.4	Políticas de promoción turística local	27
1.4.1	La promoción turística local como modelo de partenariado	33
1.4.2	Rol del gobierno local en la promoción turística	35
1.5	Gobernanza, orígenes y fines	37
1.5.1	Características de la gobernanza	41
1.5.2	Utilidad de la gobernanza en la gestión del turismo	43
1.6	¿Qué es lo nuevo de las redes turísticas y qué las convierte en diferentes del mercado y del Estado	47
1.7	Problemas no resueltos	53

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DE LA PLANEACIÓN TURÍSTICA EN EL ESTADO DE MÉXICO

2.1	La responsabilidad del gobierno en el sector turístico. Un problema de Organización.	58
2.2	Regionalización territorial del Estado de México y sus repercusiones en el Turismo.	62
2.3	Funcionamiento de la región única	66
2.4	El reconocimiento de las regiones turísticas	69
2.5	Aplicación y efectos de los enfoques keynesiano y neoclásico en la planeación del turismo estatal	73
2.6	Diagnóstico actual del Estado de México	76
2.6.1	Perfil del visitante, permanencia, transporte y demanda	77
2.6.2	Segmento, motivos y forma de viaje	79
2.6.3	Nivel socioeconómico, hábitos de consumo y gasto promedio	80
2.6.4	Sitios visitados	82
2.6.5	Empresas turísticas y hospedaje	83
2.6.6	Red carretera y acceso a las cuatro sinergias estatales	84
2.6.7	Actores y necesidades del turismo	89
2.7	Desarrollo regional, diferenciación del territorio y vocación turística	93
2.8	Balance turístico: alcances y limitaciones	96
2.9	Prospectiva	98



**CAPÍTULO 3
DIAGNÓSTICO TURÍSTICO DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO**

3.1	Advertencia metodológica	101
3.2	Localización y contexto histórico y cultural de Texcoco	102
	3.2.1 Región de la montaña. Recursos naturales y culturales	106
	3.2.2 Región planicie lacustre. Recursos naturales y culturales	109
	3.2.3 Región planicie rural É urbana. Recursos naturales y culturales	111
3.3	Análisis de los recursos naturales	113
3.4	Análisis de la accesibilidad interna	115
3.5	Análisis del perfil del visitante	117
3.6	Análisis de servicios y vocación turística	118
3.7	Los actores del turismo en Texcoco	123
3.8	Evolución de la gestión turística	127

**CAPÍTULO 4
LA PROPUESTA: UNA OFICINA DE GESTIÓN TURÍSTICA DE AMPLIO ALCANCE PARA
TEXCOCO**

4.1	Importancia de la Oficina de Gestión Turística. Intermunicipal de Amplío Alcance	141
4.2	¿Porqué de Amplio Alcance?	145
4.3	Fundamentación jurídica	147
4.4	Responsabilidades sugeridas para la Oficina de Gestión Turística Intermunicipal de Amplío Alcance	150
4.5	Vinculación entre la Oficina de Gestión Turística Intermunicipal de Amplío Alcance y el Comité Intermunicipal y Acuerdos Interinstitucionales de Turismo	153
4.6	Integración de la Oficina de Gestión Turística de Amplío Alcance y su financiamiento	155
4.7	Estructura orgánica de la Oficina agrupada en dos vertientes	158
4.8	Perfiles laborales de los gestores del Turismo	160
4.9	¿En qué consisten las etapas operativas de la oficina GTAA	172
4.10	Principios de calidad para la Oficina GTAA	179

ANEXOS

2.23	Sinergias turísticas del Estado de México	183
3.3	Recursos Turísticos	184
3.4	Recursos Turísticos	185
3.5	Recursos Turísticos	186
3.6	Recursos Turísticos	188
3.7	Recursos Turísticos	189
3.10	Participación Municipal Metropolitana por gran división de Actividad Económica 2004 (% del valor agregado censal bruto)	190
3.11	Índice de especialización económica de los municipios conurbados	192

Conclusiones	X
Fuentes consultadas	XV



INTRODUCCIÓN

Los gobiernos municipales en México cuentan ya con una importante base de análisis de gestión pública. Tal avance ha sido fruto de poco más de dos décadas de estudios que, desde finales de los años 1980, han acumulado evidencia sobre las lógicas y las condiciones de gestión (Cabrero, 1996a Ziccardi, 1998, Merino, 1994). Buena parte de tal evidencia se inclina, de manera primordial, a mostrar que los gobiernos locales mexicanos, en especial los gobiernos urbanos, han sufrido una profunda mutación de sus actividades de gestión y administración. Esta transformación ha tenido diferentes etapas, o como Cabrero suele llamarlo, diferentes velocidades.

La primera de ellas entra desde el análisis de las dinámicas políticas, donde los ayuntamientos ganados por la oposición tuvieron que enfrentar al sistema autoritario desde diferentes trincheras (Merino, 1994; Guillén, 1996); sobre los primeros análisis del desempeño de gobierno en la provisión de los servicios públicos (García, 2003); para después ubicarse en los procesos de alternancias políticas y de gobierno (Ziccardi, 1998; Cabrero et al, 1996b) y aquellas experiencias de análisis desde la transición (Guillén, 1996).

La evolución del análisis de los municipios en México siguió así una larga fase de trabajo de recopilación de casos que, de cierto modo, trataban de dar respuesta a una parte que todavía no se entendía del Estado Mexicano y que era una especie de tiro voluntario de ciertos espacios de la gestión pública. La mejor muestra de ello ha sido el proceso de descentralización en el que se ha visto involucrado lo local.

La experiencia de descentralización mexicana (Cabrero 1999), muestra el nuevo giro de lo local en México a través de sus experiencias en la parte de salud y educación, iniciados a mediados de los años 90. Por otro lado, buena parte de la acumulación de esta evidencia sirvió para dar a luz un rostro poco conocido de los municipios mexicanos: su diversidad.



Los trabajos acumulados a este respecto son ahora mayores y cada vez más puntuales. Podemos observar los trabajos de Cabrero y Nava, 1999 Cabrero, 2000; Ziccardi et al, 1995, Merino, 2004); que explican buena parte de la tendencia actual de lo local en México hacia ámbitos de nueva gestión pública, la participación de lo privado en los servicios la presencia de una regulación local (Tamayo y de Haro, 2004) el análisis de las finanzas públicas locales (Cabrero y Orihuela, 2000); a la provisión de servicios públicos y al análisis de la articulación entre gobierno y sociedad civil.

También destacan ciertos estudios sobre dinámicas más precisas de los gobiernos locales, como es el caso de las investigaciones sobre las nuevas tendencias de los gobiernos urbanos hacia prácticas más técnicas y a la búsqueda de evidencia sobre la codirección público-privada en la gestión pública urbana (Cabrero, Ziccardi y Orihuela, 2003). Finalmente, quedan también aquellos estudios que discuten y proponen el uso de nuevas herramientas teóricas para avanzar en el estudio de la gestión pública urbana mexicana (Cabrero, 2005).

Sin embargo, son escasos los estudios que analizan el turismo en el Estado de México. Si bien sobre este tema se cuenta con evidencia, pocos estudios han articulado la gestión pública en el análisis de caso desde herramientas analíticas y metodologías propuestas para ello. Los primeros acercamientos han sido desde la educación (Tamayo y Peñaloza, 2005), los conflictos presentes en el desarrollo local (Vargas, 2005). Otros han comenzado a articular asuntos específicos de la agenda regional y pobreza (Zizumbo y Monterroso 2006 y 2009). Finalmente, quedan aquellos análisis enfocados a las políticas públicas turísticas y la gerencia pública (Cadena *et. al* 2006, Meneses, 2008).

Dichos enfoques representan todo un reto imaginativo e innovador para los gobiernos municipales, debido a que el actual modelo económico sigue sin resolver el problema de la pobreza y la marginación. Por el contrario, esos problemas han ido



en aumento, repercutiendo en el ámbito ecológico, social, cultural, económico y los municipios de nuestro país son las principales víctimas de estos retrocesos.

En efecto, los municipios suburbanos del Estado de México representan una fuente de recursos naturales y culturales para su desarrollo, que permiten la diversificación de alternativas. Una de estas, sin duda, es el turismo.

En ese contexto, Texcoco es un municipio que, en el transcurso del tiempo, se ha caracterizado por ser asiento de hechos históricos imprescindibles para explicar el crecimiento de la entidad, posee una variedad de climas, una compleja orografía, cuerpos de agua, formaciones naturales subterráneas, una gran riqueza forestal y un sin fin de manifestaciones artísticas y culturales representativas de periodos que van desde el prehispánico hasta el contemporáneo, tales como: zonas arqueológicas, conventos, museos, pueblos típicos y muchos otros más.

Sin embargo, a pesar de la calidad y la cantidad de sus atractivos turísticos, Texcoco no ha podido sobresalir turísticamente en el mercado regional ¿cuáles son las causas? Esta investigación busca responder esa interrogante, a través de un diagnóstico turístico del municipio, a fin de identificar con precisión sus problemas y áreas de oportunidad en su planeación territorial y gestión gubernamental, por lo que fue necesario abordar aspectos relacionados con el desarrollo de sus regiones turísticas, a través de la diferenciación de su territorio, segmentos específicos del mercado y vocaciones turísticas, más apegado a sus condiciones endógenas.

Esto es importante destacarlo, porque si bien es cierto Texcoco ocupa el noveno lugar de visitantes en el Estado de México que por interés paisajístico, gastronómico, comercial y cultural, principalmente, llegan a sus distintos poblados (Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008). También es cierto, que esta afluencia resulta espontánea, dispersa y discontinua. Debido a que su infraestructura, servicios y actividades, resulta deficiente para brindar una atención adecuada al turista.



Si bien existió en la administración municipal 2006-2009 una visión de largo plazo, para transformar en un polo ecoturísticos y cultural a Texcoco (Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009) en la realidad no hubo un conocimiento adecuado porque se percibió al turismo sólo como una actividad económica, en cuanto a que dependen del desplazamiento de personas de su lugar de residencia al destino que logra convencerlos de vivir una nueva experiencia y no de la creación de un producto turístico. Lo cual implica que el turista pueda hacer uso de la infraestructura desde que sale de su domicilio hasta que regresa, de ahí que es importante contar con comunidades seguras y servicios de calidad para mantenerlo satisfecho, de lo contrario el turista no vuelve más y el efecto multiplicador se diluye.

No obstante, ello no garantiza el desarrollo del turismo, se requiere de una organización en donde, los actores involucrados perciban al turismo sustentablemente, definido a través de ámbitos de autoridad y sistemas de financiamiento, comercialización información y cooperación, con una estructura organizacional bien definida y sobre todo, involucrando a la comunidad local.

De ahí la importancia de la gobernanza como guía de interacción entre actores, debido a que ésta descansa en redes intergubernamentales e interinstitucionales que puedan cooperar y asociarse con el gobierno, y en menor grado en ciudadanos activos que quieran participar como individuos. La posibilidad de hacer una reforma desde la planeación y gestión del turismo en Texcoco depende mucho que existan organizaciones fuertes, así como normas institucionalizadas que legitimen la participación directa de grupos de interés y otros órganos análogos en la elaboración de políticas turísticas.

No obstante, no se debe sobreestimar el papel del gobierno porque pese a la importancia de redes y vínculos de los actores, las autoridades, siguen ocupando un lugar clave en el equilibrio del mercado y sociedad, a fin de cumplir tres objetivos: eficacia, efectividad y legitimidad. Eficacia entendida como la relación entre planeación, objetivos y resultados; efectividad, asumida como la realidad-acción y



sus consecuencias y legitimidad, pensada como grado de aceptación de una autoridad por parte de aquéllos a quien gobierna. La legitimidad puede ser de origen formal, es decir, conquistada en las urnas, pero posteriormente deber ser permanente, ganada día a día y, por tanto, no pierde la confianza de los ciudadanos.

En ese sentido, el objetivo central de la investigación fue realizar un diagnóstico turístico del municipio de Texcoco a fin de proponer desde la gobernanza el establecimiento de una Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance (OGTAA) que gestione y coordine permanentemente dicha actividad.

En consecuencia se elaboro un análisis teórico sobre la planeación y gestión del turismo y su relación con la gobernanza; 2) se describen tres modelos de la planeación turística en el Estado de México: el funcionamiento de la región homogénea, el reconocimiento de las zonas turísticas y el diagnóstico actual basado en sinergias; 3) se hace un diagnóstico turístico de Texcoco, a fin de identificar con precisión sus problemas y áreas de oportunidad en su planeación y gestión gubernamental y 4) se propone bajo la gobernanza el establecimiento de una Oficina de Gestión Turística Intermunicipal de Amplio Alcance que gestione y coordine permanentemente la actividad en el municipio.

Aquí se intenta responder a las siguientes preguntas: ¿qué es la gestión pública?; ¿qué es la gobernanza?; ¿cómo se combina el turismo y la gobernanza?; ¿cómo ha impactado la planeación turística de la entidad en Texcoco?; ¿cómo coordinar el trabajo de los actores sociales implicados en la planeación, organización y gestión del turismo en Texcoco? y ¿cuál es la importancia de una Oficina de Gestión Turística de Amplio Alance para dicho municipio?

Para el desarrollo del estudio, se utilizo el método¹ *deductivo-inductivo*. El método deductivo consiste en una operación racional que podemos entender como el

¹ Entendemos al método como un modo de decir o hacer con orden una cosa. Una manera razonada de conducir el pensamiento con objeto de llegar a un resultado determinado y preferentemente al



razonamiento que va de un conocimiento general a un conocimiento nuevo de carácter particular, es decir, se investiga a partir de fenómenos generales para aterrizar en fenómenos particulares, por otro lado; el método inductivo consiste en un razonamiento que conduce al descubrimiento de propiedades generales, en los objetos, partiendo de la investigación de casos particulares. Ambos métodos son complementarios, pues, mientras la inducción descubre propiedades generales de los objetos singulares investigados la deducción muestra la validez lógica de tales conocimientos generales encontrados. En otros términos, la deducción implica la descripción y explicación; y la inducción, la observación y la causalidad (García, 1999: 162-164).

La utilización de este método nos sirvió para el análisis y síntesis de la planeación y gestión turística estatal; porque ello nos permitió revisar la problemática de coordinación y cooperación del municipio de Texcoco en particular, debido a que cualquier hecho o fenómeno a investigar ha tenido un desarrollo determinado, desde su origen hasta el momento en que es dilucidado, ha pasado por diferentes etapas, ha cambiado, transformándose de fase en fase, es decir, tiene una historia. Si realmente queremos conocerlo a fondo, nuestros conceptos deben reflejar ese contexto, es decir, lo lógico debe corresponder con lo histórico. El segundo, consiste en separar un todo en sus partes componentes para conocer su estructura y funcionamiento; y posteriormente realizar la operación inversa es decir, partir de datos aislados, relacionarlos y reunirlos para tener como resultado el fenómeno integro (García, 1999: 107-110).

El supuesto entonces, consiste en que la gobernanza aplicada al turismo en Texcoco puede funcionar si establece una Oficina de Gestión Turística Amplio Alcance que vincule y articule a las redes de actores permanentemente. En ese sentido los supuestos son deducciones sobre causas del fenómeno estudiado, es una solución tentativa al problema, su validez se comprueba mediante la información empírica y en forma cualitativa (Schmerlkes, 2000: 37).

descubrimiento de la verdad. Un proceso o técnica de cuestionamiento sistemático utilizando diferentes disciplinas (Schmelkes: 2000).



En ese sentido, la investigación es descriptiva-explicativa, porque describe las características y los perfiles importantes del turismo desde el ámbito gubernamental, a su vez es explicativa, debido a que analiza la reconfiguración de las regiones y los actores involucrados en el caso, así como las políticas, programas y acciones estratégicas del turismo de manera general en la entidad y de forma particular en el municipio de Texcoco.

Su naturaleza es aplicada, debido a que propone con base a los resultados de las demandas y necesidades de los actores de Texcoco establecer de manera permanente una Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance que articule e incentive la gestión, coordinación y cooperación del turismo en el municipio y la región. Asimismo es transversal, porque se analiza la planeación y gestión del turismo en la administración municipal 2006-2009. No obstante que se revisaron diferentes fuentes gubernamentales y particularmente de los trienios 2000-2003 y 2003-2006 como antecedentes o referencias.

Para ello se realizaron entrevistas semiestructuradas a representantes populares, funcionarios públicos, empresarios y líderes sociales. Estas entrevistas nos permitieron identificar la percepción que los dirigentes tienen sobre el turismo y sobre las que orientan sus acciones. Por entrevistas semiestructuradas, entendemos encuentros entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los entrevistados respecto de sus experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras. En la entrevista semiestructurada, el entrevistador ~~avanza lentamente~~ al principio formula inicialmente preguntas no directivas y aprende lo que es importante para los informantes antes de enfocar los intereses de la investigación (Álvarez; *et al*, 2004:109-113).

La entrevista semiestructurada se dirige al aprendizaje sobre acontecimientos y actividades que no se pueden observar directamente. Los interlocutores actúan como



observadores del investigador, son sus ojos y oídos en el campo. Este tipo de entrevistas tiene la finalidad de proporcionar un cuadro amplio de escenarios o situaciones. Las entrevistas se utilizan para estudiar un número relativamente grande de personas en un lapso relativamente breve si se le compara con el tiempo que requeriría una investigación mediante observación participante (Álvarez; *et. al*, 2004:148-158).

Los cuestionarios más apropiados para este tipo de entrevistas fueron las preguntas abiertas, estas son útiles, cuando se ignora el nivel de información del entrevistado, en estas condiciones las respuestas que se obtienen son mucho más ricas y ofrece una variedad de contenido y extensión, además porque las preguntas suelen ser espontáneas dependiendo lo que el entrevistado argumente (García, 1999: 30)

Ello nos permitió averiguar, ¿quiénes son los actores?; ¿cuál es su función o papel en la actividad turística?; ¿cuál es su percepción sobre el turismo nacional, regional y local?; ¿cuál es su percepción sobre la gestión del turismo en el ámbito municipal?; ¿qué dificultades enfrentan para participar y/o cooperar?; ¿qué interacción tienen entre ellos mismos?; ¿cuáles son las principales causas que originan este estado de cosas? y ¿qué elementos son rescatables de las experiencias existentes?

En función de lo anterior, el estudio se realizó en dos soportes: investigación documental y la experiencia acumulada, dando paso a un proceso que se caracteriza por los siguientes pasos:

1. La experiencia laboral nos obligó a realizar visitas a los diferentes lugares del municipio de Texcoco, muchos de ellos ya definidos como turísticos y otros como respuesta a peticiones directas de apoyo para contrarrestar el desempleo. Cada lugar tiene recursos turísticos diferentes; en algunos casos naturales, en otros culturales y en otros de los dos tipos, por lo tanto, sus expectativas de desarrollo turístico también son de diferentes alcances. Como se describe en los anexos del capítulo tres.
2. Acto seguido se buscaron las acciones sobre los lugares visitados y los resultados no fueron halagadores: se detectó una desarticulación formal y real



entre actores, además de un abandono o nulo trabajo realizado en los sitios turísticos; contrario a lo que registran los informes del gobierno municipal.

3. Se revisaron los documentos relacionados con los antecedentes del tema con el fin de apoyar la planeación y gestión del desarrollo turístico en el estado, encontrándose tres modelos: la región homogénea; el reconocimiento de las zonas turísticas y el diagnóstico actual basado en sinergias.
4. Se investigó información cuantitativa relacionada con los lugares turísticos del estado y el municipio de Texcoco, con el fin de conocer su número y su ubicación en relación a la región. De aquí empezó a tomar forma el supuesto que la gobernanza puede funcionar si establece una Oficina de Gestión Turística que vincule y articule a las redes de actores permanentemente.
5. Para concluir, se procedió a su confrontación de diversas fuentes, derivada de la investigación documental, obteniéndose diferentes matrices con la ubicación de los atractivos turísticos locales, las cuales sintetizan su forma y función.

Para su desarrollo la investigación se divide en las siguientes partes:

El capítulo primero, es un breve marco teórico de la planeación, gestión turística, región y desarrollo endógeno que enmarcan el planteamiento general del estudio. Posteriormente, se recoge la discusión de la gestión pública, gobernanza y redes de políticas, con el propósito de situar su utilidad al turismo.

El segundo capítulo, describe tres modelos de la planeación turística en el Estado de México: el funcionamiento de la región homogénea; el reconocimiento de las zonas turísticas y el diagnóstico actual basado en sinergias.

El tercer capítulo, hace un diagnóstico turístico de Texcoco, basado en entrevistas semiestructuradas a actores, a fin de identificar con precisión sus problemas y áreas de oportunidad en su planeación y gestión gubernamental.



El cuarto apartado, propone con el enfoque de la gobernanza el establecimiento de una Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance que articule e incentive a las redes de actores en la gestión, coordinación y cooperación del turismo en el municipio de Texcoco y la región.

Al final, se presentan las principales conclusiones de la propuesta del trabajo, que se sugieren más como líneas para continuar la investigación, que como ideas acabadas.



CAPÍTULO 1

DE LA PLANEACIÓN A LA GOBERNANZA: EN BUSCA DE UN ENFOQUE TEÓRICO QUE PERMITA ABORDAR EL TURISMO LOCAL





CAPÍTULO 1

DE LA PLANEACIÓN A LA GOBERNANZA: EN BUSCA DE UN ENFOQUE TEÓRICO QUE PERMITA ABORDAR EL TURISMO LOCAL

El objetivo principal del presente marco teórico es aportar algunos elementos para el análisis sobre la gestión de las políticas turísticas en el ámbito regional y local, a fin de avanzar hacia una propuesta que permita un desarrollo turístico coordinado. En la primera parte se presenta un breve análisis a los conceptos de turismo, planeación, gestión turística, región y desarrollo endógeno que enmarcan el planteamiento general del marco teórico. Posteriormente, se recoge la discusión de la Nueva Gestión Pública, gobernanza y redes de políticas, con el propósito de situar su utilidad y beneficio en el turismo.

1.1 Caracterización del turismo

El turismo se ha reconocido recientemente como un área legítima de análisis. Así, se han desarrollado trabajos de estudios sistemáticos desde varios aspectos como la existencia de libros de texto, revistas especializadas, congresos académicos, instituciones y programas de estudio enfocados exclusivamente a su estudio. Empero, si bien la importancia académica del turismo se ha definido claramente, la naturaleza de su conocimiento permanece aún en cuestión. Desde una perspectiva epistemológica, el turismo carece de bases teóricas que fundamenten su evolución como campo del conocimiento (Tribe, 1997). Debido a que, existe divergencia en su denominación. Mientras que algunos han denominado al turismo como ciencia (Hoerner, 2000). Otros lo han catalogado como una disciplina (Leiper, 2000; Jennings, 2001) (Citado por Monterrubio y Colín 2009).

Esta diversidad de puntos de vista ha llevado a reconocer que el turismo aún carece de fundamentación teórica y conceptual suficiente que le permita convertirse en una ciencia o disciplina (Cooper *et. al.*, 2007) Ante esta debilidad epistemológica, su campo de estudio se ha conformado por valiosas aportaciones de otros campos de estudio como la Ecología (Tinoco 2003), Sociología, Antropología, Ciencia Política, Derecho, Psicología, Geografía, entre otras (Korstanje, 2009).



Esta amplia contribución de disciplinas ha guiado a la generación de conceptos tales como la Ecología del turismo, Sociología del turismo, Antropología del turismo, Política turística, Economía del turismo o Derecho turístico; conceptos que si bien semánticamente tienen sentido, desde una perspectiva epistemológica carecen de fundamentación que las defina como tal. Porque según Monterrubio y Colín (2009) no existe un conjunto de teorías, conceptos y metodologías que contribuyan, por ejemplo a una Sociología del turismo.

Más que una Ecología, Sociología, Antropología, Ciencia Política, Derecho, Psicología y Geografía del turismo, se debería hablar de aspectos del turismo que se han abordado desde una perspectiva ambiental, sociológica, politológica, psicológica o jurídica, respectivamente (Zapata, 2003). Esta construcción conceptual ha ubicado al turismo en dos tipos de definiciones. Por un lado se encuentran las definiciones técnicas y por otro las definiciones conceptuales.

Las definiciones técnicas del turismo se han generado principalmente para efectos operacionales, es decir para la concentración de cifras. De esta manera, en 2001 la Organización Mundial de Turismo (OMT), por la necesidad de disponer de una terminología y metodología común, define al turismo como: "todas aquellas actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año natural, con fines de ocio, negocios y otros motivos" (OMT, 2001: 21). El énfasis que esta definición pone a la temporalidad del desplazamiento permite catalogar quién es un turista y quién no y de esta manera mantener registro estadísticos.

En este mismo contexto, y reconociendo que un elemento común en las definiciones del turismo es la visita temporal, Acerenza (1991: 49) define al turismo "como un desplazamiento hacia destinos fuera de su lugar de residencia habitual por al menos una noche con propósitos de ocio, vacaciones, negocios, religión, entre otros". Esta segunda definición permite identificar a partir del propósito del viaje qué desplazamientos son de caracteres turísticos y cuáles no.

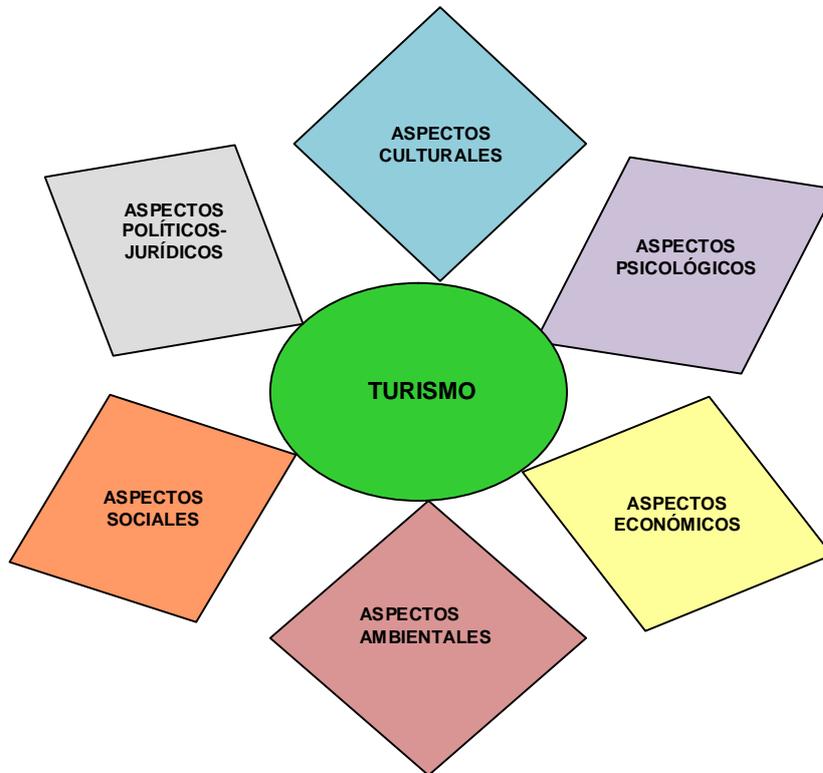


Si bien las definiciones técnicas han mostrado ser de gran utilidad en las estadísticas económicas, esta perspectiva resulta simplista toda vez que reduce la complejidad del turismo al aspecto económico y a sus actividades (desplazamiento, tiempo y propósitos), esto significa que su aplicación es limitada.

Ante estas debilidades conceptuales Burkart y Medlik (1981), Wall y Mathieson (2006) y Goeldner y Ritchie (2009), (Citados por Monterrubio y Colín 2009) sostienen que la complejidad del turismo debe partir de la integralidad de todos sus elementos. Es decir, no concentran su contenido en aspectos sólo cuantificables, sino también cualidades, desde un sistema holístico que conjugue aspectos: psicológicos, sociales, culturales, económicos, políticos, jurídicos y ambientales.

Desde esa perspectiva y para fines de esta investigación, consideramos al turismo como un sistema holístico que conjuga aspectos psicológicos, porque una de las motivaciones del ser humano es la satisfacción de necesidades y deseos de ocio, recreación y diversión a través de los viajes que le proporcionan un estado físico y mental placentero. Social porque está basado en relaciones donde la oferta de servicios turísticos y la compra de éstos, permiten un intercambio de intereses y ello, propicia la interrelación e integración de grupos o estratos sociales, y es a través del desplazamiento como el ser humano puede conocer formas de vida de distintos pueblos y culturas. Económico porque el turismo reproduce el desarrollo multiplicador y flujo de capitales de una región, así mismo genera empleos (directos e indirectos), tanto para la población local como la población en general, y contribuye a la hacienda pública municipal a través de impuestos. Político y jurídico porque el gobierno es el responsable de planear, gestionar y regular la actividad a través de políticas, planes y programas específicos de desarrollo, siguiendo directrices legales, reglamentos y normas ambientales. Del mismo modo al ser el turismo un proceso complejo, tiene impactos negativos y positivos (en los ecosistemas, medio ambiente, transculturación de las comunidades y todos sus aspectos aludidos). Ver figura 1.1.

FIGURA 1.1.
SISTEMA HOLÍSTICO TURISMO



Fuente: Propia

Probablemente hay tantos puntos de vista sobre el concepto de turismo como académicos interesados en el tema; las definiciones citadas tienen sus seguidores y retractares, no es necesario agregar más, aunque puede afirmarse que el turismo es un objeto de estudio muy difícil de delimitar, con un campo de investigación en crecimiento que no se ha restringido a ningún sector académico en especial, y que todavía está lejos de alcanzar su madurez.

Por otra parte, el ámbito turístico ha sido muy poco analizado, incluso dentro de las estadísticas nacionales del INEGI.. según Uriel y Monfort (citados por Muñoz, 2004: Internet). Se distingue por la dificultad de delimitar las ramas que le dan cuerpo, como consecuencia del carácter mixto de la oferta turística y de la práctica imposibilidad de cuantificar algunos elementos que también forman parte de la misma; bien sea el paisaje, la cultura o el medio natural+ es decir, no puede ser



encasillado en un sector, por lo que requiere ser analizado de forma amplia e integral, ya que posee características *sui generis* que le son inherentes.

Entre éstas, según Uriel y Monfort destacan las siguientes:

- a) La ambigüedad en la delimitación del área de análisis por las múltiples dimensiones en que se manifiesta e influye.
- b) Las múltiples y complejas interrelaciones existentes entre los actores sociales que participan el fenómeno turístico.
- c) La heterogeneidad de los sectores o actividades que participan.
- d) El producto motiva al consumidor a desplazarse o viajar.
- e) La dependencia de los recursos naturales y culturales en los que se apoya la oferta turística.
- f) Fuerte presencia de las instituciones públicas locales.
- g) La participación de empresas nacionales o transnacionales monopólicas turísticas que se apropian de los beneficios económicos.
- h) La participación de las comunidades locales que en muchas ocasiones se ven poco beneficiadas.

Desde esas características, si el turismo es reconocido como parte de un modelo de desarrollo, entonces la administración pública² tiene que aceptar la responsabilidad de asumir un papel rector, a fin que este sector genere los impactos que induzcan el impulso social y económico de los estados y municipios, así como la revaloración de lo ambiental y lo cultural.

La necesidad de mejorar los niveles de vida de la población en las regiones y localidades del país es el propósito central que le otorga al turismo reconocimiento y relevancia social, de aquí derivan todos los demás fines: inversión, creación de

² La administración pública representa el sistema de autoridad para el gobierno en acción, que es producto de la dinámica política. La administración pública es instrumental en su operación, y se espera que lleve al cabo las metas y valores determinados por la política. Sobre todo, es parte de la red o el tejido de gobernanza. De tal suerte, que el atributo más importante de la administración pública es su situación o espacio que ocupa dentro del sistema político+(Campero, 2006:10).



capital, conservación de los recursos naturales y culturales, desarrollo e incorporación de tecnologías y ampliación de las capacidades y habilidades de los actores sociales involucrados. Ello también implica desarrollar mecanismos de participación que reflejen diversos intereses y perspectivas, que impulsen diversos mecanismos de decisión y que estén cercanos a las personas, tanto para los residentes como para los visitantes y actores diversos que participan directa o indirectamente en el turismo.

Pero no siempre ha sido así. La evolución del turismo tiene mucho que ver con el papel que han jugado algunos factores económicos y que, de forma gradual, lo han situado en el lugar que actualmente ocupa. La crisis de los sectores primarios como la agricultura, la utilización de tecnologías de la comunicación y la información, el aumento del tiempo libre, las reformas laborales experimentadas que tienden a reducir las jornadas de trabajo, el descubrimiento del potencial que tienen los recursos medioambientales y culturales, entre otros, son elementos que han ido perfilando el comportamiento y desarrollo del sector y del mercado turístico.

Este escenario abre un amplio abanico de posibilidades para la expansión del turismo en los municipios desde una doble perspectiva: como actividad económica y como manifestación sociocultural. Desde el primero, para un municipio³, el turismo puede ser un importante instrumento de creación de empresas, empleo, recaudación de impuestos y ejercicio en gasto de inversión. Sin embargo, son mucho más los impactos que puede producir el turismo y que pueden ser desde el punto de vista sociocultural; así, puede contribuir a reforzar los valores autóctonos de una localidad,

³ Para fines de esta investigación se entenderá al municipio como una unidad básica y natural del Estado, delimitada en un ámbito espacial, social, económico, cultural y político; escenario donde todos los individuos participan en la producción y reproducción de su cultura regional, de modo plural y heterogéneo. De ahí que su gobierno goza de autonomía eligiendo a sus propias autoridades. Asimismo, es el Ayuntamiento el órgano político y administrativo responsable de planear, conducir, coordinar y orientar sus acciones e inversiones y de regular y fomentar las actividades que demande el interés público, con el fin de obtener una mejoría permanente en la calidad de vida de la población que gobierna, además de un desarrollo integral y equilibrado que se traduzca en bienestar, convivencia y armonía entre sus habitantes (Quintana, 2002).



reafirmar la cultura local, abrir la sociedad local a influencias del exterior, dotar de valores añadidos a un territorio, entre otros (Lenglet y Vidal, 2004: 8).

Efectos éstos que precisarán de la confluencia de una serie de circunstancias previas, que son necesarias para que el turismo realmente sea una oportunidad. Entre ellas es fundamental saber gestionar las circunstancias, analizando con objetividad la realidad subyacente, para no caer en la tentación de adoptar modelos de desarrollo que rompan con la armonía socioeconómica, agredan la cultura local y provoquen un agotamiento acelerado de los recursos naturales y el deterioro de los bienes socioculturales.

De ahí que la capacidad potenciadora del turismo no puede ser entendida, sin antes considerar la evolución del sector a lo largo del pasado siglo, y por ende, de las tendencias de los mercados turísticos. Sintetizando, podría hablarse de la existencia de dos grandes modalidades de desarrollo que nacieron a lo largo del siglo pasado, y que representan el comportamiento de los mercados:

El primer modelo de turismo es el cuantitativo, conocido también como 4 *S* (sol, arena, mar y sexo) (*sun, sand, sea and sex*). El segundo, modelo de turismo cualitativo, al que también se le conoce como 3 *L* (paisaje, tiempo libre y aprendizaje) (*landscape, leisure, learning*). El primero de ellos nació después de la Segunda Guerra Mundial y sociológicamente dos fueron las circunstancias que originaron su desarrollo y posterior consolidación. De un lado, los países del sur de Europa sintieron particularmente los efectos devastadores de la guerra dejando sus economías en un estado alarmante. Iniciado el proceso de reconstrucción, se estimuló una transferencia de divisas del Norte hacia el Sur, y una de las actividades que se usaron para ello fue el turismo. Por otra parte, los países del sur contaban con recursos muy valiosos y escasos en los países del norte, el sol y el mar, siendo éstos el potente reclamo turístico que se ha mantenido vigente hasta la actualidad (Lenglet y Vidal, 2004).



Las características esenciales del modelo 4 %⁶ son las propias de una actividad de masas, y se mide en función de la obtención de mayores ingresos efectuados por los turistas. Es un modelo que no contempló factores medioambientales, culturales y sociales para su desarrollo, y por tanto no se puede hablar de esta modalidad en términos de sustentabilidad a largo plazo.

Del modelo 3 %⁷ comienza a hablarse en los últimos dos decenios. Su nacimiento se produce de manera desigual en distintas latitudes. Así, por ejemplo, en Europa, concretamente Austria, ya se observaba su presencia a principios del siglo XX, y sin embargo en EUA, Reino Unido, España o Italia, no se comienza a contemplar hasta mediados de la década de los ochenta (Lenglet y Vidal, 2004).

Las características que definen a este modelo son nuevos principios de producción y líneas de acción en el consumo, donde se permitan aprovechar adecuadamente los recursos naturales y culturales, con la participación activa de las comunidades locales, las autoridades, las ONG, las comunidades académicas y las empresas privadas, en un marco de vinculación intersectorial y de integración interinstitucional. Destacando por sus importancia, cuatro de estos principios:

a) Proporcionar experiencias de la más alta calidad a los turistas, ya que las necesidades actuales de los visitantes cada vez son más exigentes y requieren de un trato personalizado con servicios altamente calificados que se conjunten con el medio ambiente y los atractivos turísticos óptimos.

b) Promover el desarrollo de la riqueza natural y cultural de cada región cuidando así los atractivos y la identidad propia, de manera que éstos puedan contribuir al patrimonio nacional, y continuar siendo al mismo tiempo un enclave turístico.

c) Difundir las ventajas y oportunidades que la actividad turística brinda a la economía y al medio ambiente, ya que con un buen manejo de ésta se pueden percibir ingresos significativos, los cuales serían de gran ayuda para mantener y



mejorar la prosperidad de las localidades, aplicándolos a la conservación de los recursos naturales.

d) Mejorar el nivel de vida de las comunidades receptoras, creando fuentes de trabajo y oportunidades de crecimiento a la población, y contribuyendo al desarrollo de servicios paralelos que se conjunten para ofrecer una mejor atención turística (Sectur, 2002: 11-12).

Es un modelo en crecimiento y que en la actualidad está practicado por turistas más exigentes, que fundamentalmente lo que persiguen es lo diferente, la peculiaridad. Son dos maneras contrapuestas de entender el fenómeno turístico y que están experimentando una desigual evolución. Es por ello, que pese a la coexistencia actual de estas dos grandes modalidades, se aprecia que cada vez se está demandando más la sustitución del modelo de turismo masivo por el turismo selectivo.

1.1.1 Planeación y gestión turística

En ese contexto, si el imperativo es asumir condiciones de competitividad, productividad e integración (consecuencias de la apertura externa: la globalización), modernizar al Estado y ordenar el territorio (consecuencias de la apertura interna: la descentralización), necesariamente debe pensarse, concebirse e implementarse el turismo selectivo desde lo local para avanzar en la construcción de entidades territoriales autoras de su propio futuro.

Por lo tanto, no puede desconocerse que, en primer lugar, tanto la planeación como la gestión turística requieren por parte de las autoridades locales⁴, de conocimientos

⁴ Las autoridades locales están presididas por un Presidente municipal el cual tiene a su cargo la acción política y ejecutiva; los Síndicos, que tienen representación para, todos los asuntos y actos jurídicos, llevando el control de la hacienda pública municipal, y los Regidores, que realizan una o varias comisiones para vigilar, en nombre de la población, la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y desarrollo integral del municipio. Forman parte del Ayuntamiento también los funcionarios, el personal técnico y administrativo, los cuales auxilian al Presidente municipal en el cumplimiento de sus funciones. Cuando los miembros del Ayuntamiento se reúnen en sesión de



teóricos-metodológicos, del desarrollo y fortalecimiento de capacidades habilidades y competencias orientadas a generar resultados que modifiquen la realidad local. En segundo lugar, es una realidad que aún subsiste en los gobiernos locales una brecha considerable entre lo que se planea y lo que se gestiona.⁵

La planeación se clasifica en diferentes tipos: 1) administrativa, 2) económica, 3) regional, 4) rural, 5) social, 6) urbana y 7) sectorial. Dentro de esta última se encuentra la turística, entendiéndose como un proceso que se propone alcanzar determinados resultados, a partir de la definición de seis rasgos: a) acento en la racionalidad en la selección de opciones; b) selección de objetivos coherentes a las prioridades del desarrollo económico y social; c) hincapié en la acción de metas, objetivos y políticas; d) fijación de estrategias adecuadas para alcanzar los objetivos y e) consideración de viabilidad política del Plan del cual se desprenderán más adelante Proyectos y Programas (Ortega, 1998: 249-250).

La planeación turística se constituye como un primer paso para la gestión, pues la ausencia de ésta incidirá en los resultados e impactos de las demás funciones gestoriales. De ahí que debe ser una mediación entre el conocimiento y la acción. Es el conocimiento integral de la realidad lo que permite a la planeación articularse a un proyecto político y a expresar o no capacidad de gobierno, por ello, planeación y gestión tienen finalidades distintas, tiempos y objetivos diferentes pero se relacionan, se vinculan y se complementan. Vale recordar que la planeación turística debe entenderse dentro de una planeación global donde convergen otros sectores económicos; con la finalidad de que las autoridades agropecuarias, industriales y comerciales sean reconocidas como prioritarias y como proveedoras de insumos para el turismo (Córdoba, 2003: 15).

trabajo, se constituyen en Cabildo, este es un cuerpo colegiado donde se toman las decisiones del gobierno municipal (Quintana, 2002).

⁵ No obstante que sobre este tema se abundará más adelante, entendemos a la gestión turística como el ejercicio fundamental de interdependencia, donde para llegar a la unidad desde la diversidad, es necesario un proceso de liberación y negociación, donde lo particular y lo general mantienen un equilibrio entre lo cooperativo y lo competitivo. Y donde las organizaciones públicas, civiles y privadas formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes deciden generar espacios de liberación aprovechando las ventajas de la cooperación (Zafra, 2006: 18-21).



Por otra parte, operativamente la gestión turística es la organización de actividades que se requieren para el cumplimiento de la función pública al combinarse recursos, procesos e instrumentos, pero ésta no se agota en su dimensión técnica⁶ sino que obedece a determinantes institucionales⁷ de tipo político, que tiene que ver con la necesidad de la mayor parte lo actores y con la capacidad de respuesta a las demandas sociales. De ahí que la gestión implica organización de procesos, comunicación, acción y reacción, es en síntesis, la combinación eficiente de instrumentos, resumidos por Hollinshead (1990) en la siguiente relación:

- Normativa de ordenación territorial y su consecuente incidencia sobre la planeación, a través de permisos sobre la edificabilidad, estándares de construcción y equipamientos.
- Control sobre infraestructuras: provisión de carreteras, puertos, suministro de agua, electricidad, entre otros.
- Control sobre equipamientos, servicios y recursos que desempeñan funciones turísticas: museos, festivales, eventos culturales y deportivos, espacios naturales, patrimonio histórico-arquitectónico, transporte público, entre otros.

⁶ La gestión desde el punto de vista técnico según Cohen y Franco tiene seis funciones a saber: *Organización*. Se ocupa de estructurar e integrar, los recursos y órganos, responsables de la gestión, definiendo sus relaciones y atribuciones. Tiene como propósito la utilización equilibrada de los recursos. *Dirección*. Orienta el comportamiento de los operadores para la consecución de objetivos, comprende la conducción, supervisión, sincronización de acciones y coordinación de actividades desarrolladas en las distintas unidades de la estructura. *Programación*. Establece la secuencia cronológica de las actividades por realizar para optimizar los recursos asignados, identificando a sus responsables y las interacciones requeridas para su ejecución. *Ejecución*. Corresponde a la puesta en marcha de las actividades enmarcadas en los procesos -sustantivos de apoyo- para alcanzar los objetivos de producto e impacto del programa. *Monitoreo*. Observación concomitante de la ejecución, compara lo realizado con lo programado, sobre las bases de estándares y el rendimiento de otros programas. *Evaluación de Impacto*. Determina la magnitud cuantitativa de los cambios producidos por el programa (Cohen y Franco, 2005: 124-125).

⁷ Entendemos lo institucional como la dimensión formal y convencional de leyes, sistemas de creencias y valores, a partir de las cuales los seres humanos definen sus escenarios de actuación social, sus papeles y quehaceres en la construcción individual y colectiva de la realidad. Hay fortalecimiento institucional cuando las instancias gubernamentales (entidades públicas) se convierten en actores conscientes de su corresponsabilidad en el desarrollo de la sociedad y de ese modo orientan su quehacer con mayor eficiencia, eficacia y legitimidad hacia la satisfacción de necesidades y solución de problemáticas comunes+(Douglass, 1995).



- Estímulos a la inversión: mediante asesoría, financiamiento o subvenciones fiscales para dinamizar al sector privado.
- Actuaciones indirectas sobre la paridad de cambio de moneda o exención de impuestos al sector de hospedaje.
- Control sobre la concesión de licencias para la construcción de diferentes servicios, ante el riesgo de que la actividad supere la capacidad de carga de las localidades.
- Control y restricción física a zonas de estacionamiento, ubicación de campamento y caravanas.
- Capacidad para informar y divulgar los recursos y la oferta turística existente (citado por Zapata, 2003: 222).

Estos instrumentos se convierten así en mecanismos de concertación, y a su vez, son recursos regulatorios aplicados por los gobiernos locales a fin garantizar la colaboración y participación entre actores. En ese sentido, un actor es aquel que, en ejercicio de su ciudadanía, asume el papel que le compete en la definición del futuro de su municipio, generando acuerdos entre las necesidades e intereses potencialmente conflictivos que componen la realidad del entorno local (Monteoliva, 2004: 25).

Ahora bien, si el logro de resultados en el turismo depende de los actores, entonces el gobierno debe cambiar sus mecanismos de cooperación y colaboración social, más allá de la organización estrictamente autoritaria, organizada en forma de línea de mando, división de funciones jerarquías muy establecidas y control de obediencia (Elliott, 2005: 53).



1.1.2 Del turismo centralizado al descentralizado

En efecto, una de las características visibles de la implementación de la política turística⁸ desde el gobierno, es la directa y decisiva influencia de la burocracia como forma de organización administrativa. Esta organización originada para responder en el escenario de las economías industriales generó una forma de producir y administrar los asuntos turísticos en el mundo occidental de manera vertical y centralizada.

Barzelay (1998) señala que en este comportamiento, los burócratas se guían más por la obligación que por la misión. Debido a que la burocracia es producto de una dominación racional, legal y responde a un contexto en el que estaba vigente el mundo industrial, generando líneas de mando y autoridad, con alto sentido de control, por lo que esta forma de trabajo, creó y fomentó un perfil de servidores públicos orientados a implementar normas, administrar programas y movilizar recursos, bajo direcciones con alto sentido de control autoritario. A esta forma de implementar el turismo, Carrillo (2001) lo denomina gobierno máquina porque hay una tendencia al control, control y control, no permitiendo que se generen mejoras bajo nuevos escenarios.

Sin embargo, con la incorporación a la globalización⁹ de procesos económicos, políticos socioculturales y ambientales, caracterizada por el predominio de sectores de servicios financieros y flexibilidad de los mercados, obliga a que los gobiernos se

⁸ Se entiende por política turística, al conjunto de decisiones, estrategias, actividades, esfuerzos, procedimientos e iniciativas de intervención encauzadas al desarrollo turístico, mismas que son llevadas a cabo a través de la administración pública en sus tres ámbitos de gobierno, su gestión obedece al establecimiento de cursos de acción planeados, que se sustentan en planes generales para el desarrollo nacional, estatal o local y su fin es obtener beneficios ambientales, económicos y sociales (Novo y Acerenza: 1999).

⁹ El concepto de globalización es amplio y complejo de definir, existe una vasta literatura sobre el tema, tanto en sus alcances como en sus definiciones. Pero en términos generales nos referimos al escenario económico mundial surgido con el fin de la Guerra Fría, reconfigurando las relaciones internacionales que combina el uso de la tecnología y de las telecomunicaciones acompañado del flujo de personas, información, bienes y servicios en un contexto donde el sistema de mercado y el libre flujo de capital no tiene más límite que el propio mercado impone (Saxe y Petras, 2001). Véase en especial el capítulo 3.



adapten a este nuevo escenario, provocando que ya no puedan seguir operando bajo el modelo burocrático, porque no sólo es incompatible con la nueva realidad mundial sino que es incongruente con los principios sustentables, no sólo por el desfase del tiempo, sino por su inoperancia y escasa credibilidad.¹⁰

En efecto, el déficit de confianza que los gobiernos hoy en día gozan, pone en peligro cualquier intento de mejora turística. La falta de credibilidad de los ciudadanos en las acciones del gobierno se ve reflejada en escasa o nula cooperación. Tomando en consideración que la confianza es el activo intangible que puede hacer en mucho la diferencia de prosperidad de una localidad a otra.

Ante este panorama, es necesario que la administración pública como ente ejecutor del Estado, se dé a la tarea de formar gestores públicos, basados en una formación y capacitación que conjuguen el conocimiento administrativo de la función pública, el diseño teórico de la política y la formulación técnica de la disciplina gestionaria. Buscando como resultado trascendental la reducción de la pobreza; el incremento de la calidad de vida de las comunidades; la preservación del medio ambiente y la inserción de comunidades indígenas, campesinas y urbanas a mercados productivos regionales (Leff, 1990: 53).

1.2 Lo regional

Desde esa perspectiva, cuando hablamos de región nos referimos a la porción de espacio en que las personas habitan, se relacionan, trabajan, comparten normas,

¹⁰ La credibilidad que se le confería a los gobiernos en materia de desregulación, concertación y decisión, se ve mermado por el enorme poder de las empresas transnacionales. Esto va más allá de los países emergentes, aún los países con economías más sólidas, sólo las potencias más ricas e industrializadas (Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Reino Unido, Italia, Canadá, Holanda, Suiza y Bélgica) son capaces de superar con sus exportaciones las ventas de Shell, Exxon, General Motors, Toyota, Ford, Mitsubishi, Nisho Iwai, Sumimoto, Itoch, Maruben e Hitachi, que son las más poderosas empresas transnacionales. La rapidez en la producción es también el signo de nuestro tiempo, lo que es hoy novedad, mañana es signo de atraso. La comercialización va a un ritmo muy difícil de alcanzar por parte de las administraciones públicas. Sin embargo, y a pesar de que el poder de los Estados Nación ha sido disminuido, el sector público es esencial para controlar la codicia y monopolización de las transnacionales (Herrera, 2005).



valores, costumbres y representaciones simbólicas, conformando una identidad que los distingue de otras regiones.

Del mismo modo, entendemos que la región constituye un espacio privilegiado para la acción, pues implica relaciones de cercanías y sentido de pertenencia a un espacio compartido. En estos ámbitos se expresa la dinámica de la vida cotidiana, la construcción de identidades propias e inclusivas, tanto dentro de la comunidad como con el resto de la sociedad en su conjunto.

Valdivieso (2005) reconoce al menos tres elementos fundamentales que constituyen, dan forma y debieran estar siempre presentes al momento de definir la región. Estos elementos centrales son:

- a) *El entorno local*, delimitado por características físicas particulares, el que establece el ámbito existencial en que se ubica, genera y reproduce la identidad colectiva de las personas que lo habitan.

- b) *Los actores sociales*, representados por diversas instituciones públicas, privadas y sociales presentes en las regiones: autoridades, iglesias, empresas, organizaciones no gubernamentales y población no organizada.

- c) *Las relaciones cercanas* entre los diversos actores y de éstos con la región. De ellas, nace y se reproduce permanentemente la identidad colectiva que identifica al ámbito local. Las relaciones cara a cara propias de estos espacios, que vinculan a los diversos actores entre sí, posibilitan el encuentro, la discusión y la posible construcción de consensos que pueden llegar a convertirse en desarrollo y progreso, reconociendo anticipadamente sus potencialidades, carencias y dificultades.

En ese contexto, concebir la implementación del turismo local en un marco de complejidad de sistemas abiertos, implica la aplicación de políticas endógenas, como un espacio geográfico y una construcción histórica, debido a que su desarrollo se



encuentra vinculado a una enmarañada red de relaciones sociales que se establecen dentro de él, en regiones contiguas y sociedad global.

1.2.1. Región y desarrollo endógeno del turismo local

El desarrollo endógeno del turismo desde lo local se define como un proceso de acumulación de capacidades humanas e institucionales, que busca mejorar de manera colectiva y continúa el bienestar económico y sociocultural de la comunidad.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el desarrollo endógeno del turismo local se resume en un proceso reactivador y dinamizador de la economía local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales y culturales existentes de una determinada región, es capaz de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida+ (OCDE, 2001).

Es importante considerar que esta visión de desarrollo toma en cuenta las necesidades de las comunidades locales y además se inserta en un modelo de desarrollo que contemple a otras actividades económicas, a fin de no generar una excesiva dependencia respecto al turismo.

La concepción del desarrollo endógeno del turismo local rescata la importancia relativa tanto de la región como de su organización. No es la región la que opera como sujeto, sino la comunidad que habita tal región; son los actores sociales del territorio quienes de mejor forma conocen los problemas potenciales y restricciones que se presentan. Es el espacio local donde las decisiones de gobierno afectan o benefician más al ciudadano y por lo tanto es donde de mejor manera los sectores pueden hacer sentir sus necesidades y sus opiniones, en procesos que conducen al debilitamiento o empoderamiento de las comunidades.

En consecuencia, el desarrollo endógeno es una alternativa diametralmente opuesta a las políticas de desarrollo turístico basadas en estrategias de %arriba-abajo+



Garofoli define el desarrollo endógeno como la capacidad para transformar el sistema socioeconómico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social en el ámbito local (2005:19).

En complemento a la definición anterior, Boisier (2003) señala que endogeneidad de los procesos de cambio regional basada en el turismo habría que entenderla como un fenómeno de por lo menos cuatro planos que se cortan y se cruzan entre sí.

En primer lugar, se manifiesta en el plano político, en el cual se le identifica como una creciente capacidad local para tomar las decisiones relevantes, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas turísticas y, sobre todo, la capacidad de negociar con los diferentes actores involucrados en su desarrollo.

En segundo lugar, la endogeneidad se manifiesta en el plano económico, y se refiere a la apropiación y reinversión del turismo como parte de la economía local, dándole una base permanente de largo plazo.

En tercer lugar, la endogeneidad es también interpretada en el plano científico y tecnológico como la capacidad interna de una región para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, a fin de provocar modificaciones cuantitativas y cualitativas del turismo a largo plazo.

En cuarto lugar, la endogeneidad se plantea en el plano de la cultura como una suerte de matriz generadora de la identidad socioregional, que buscan preservar sus tradiciones y costumbres a pesar de la transculturación (Boisier, 2003).

En síntesis, es posible promover desde adentro una mejor gestión del turismo en la medida que los actores locales tienen la posibilidad de ejercer un mayor control sobre el proceso de planeación, gestión y evaluación del cambio. Puesto que es la comunidad local la que consiente tomar decisiones y la que permite la apropiación del excedente a fin de realimentar el proceso de desarrollo regional.



Sin embargo, en México ni la planeación regional, ni la descentralización o el desarrollo endógeno han logrado llevar al turismo por la vía de los hechos. Quizás porque el desempeño gubernamental de las autoridades municipales se ha caracterizado por la ineficacia y la postura unilateral o quizá porque se ha considerado que el Estado poco debe intervenir en la materia, otorgando mayor preponderancia a los actores privados, como vía para disminuir el peso de la responsabilidad gubernamental. Creemos que otro camino es posible.

En la segunda parte del presente capítulo, vamos a concretar un poco más estas ideas a partir de cinco cuestionamientos: ¿Qué es la gestión pública?, ¿cuál es el papel de los gestores públicos en el turismo?, ¿qué entendemos por políticas de promoción turística local?, ¿qué es la promoción turística local como modelo de partenariado?, y ¿cuál es el rol del gobierno local en la promoción turística del municipio?.

1.3 Gestión pública

Sánchez define a la gestión como el conjunto de actividades que se realizan para diseñar, orientar, poner en marcha y evaluar un conjunto de políticas. Proviene del verbo *gestio* y *gubernem*, voces que de igual manera corresponden a ejecución y manejo significa:

a) Servir, auxiliar y asistir; b) gestionar (de *gubernare*), conducir los asuntos de alguien, ejercer autoridad o mando sobre determinada organización (en el sentido de timonear, conducir, manejar); c) ejecutar, llevar a cabo e implementar (Sánchez González, 2007: 40).¹¹

¹¹ Por otra parte, Omar Guerrero asegura que ya desde el siglo XVIII la voz de *management*, también usada como *managery*, se refería al manejo o doma de caballos, con el tiempo pasó a convertirse en un sinónimo de administración, de tal manera que para fines de ese siglo se traducía al español como manejo o administración, aunque continuara refiriéndose al manejo o doma de caballos. A mediados de esa centuria, en Francia *management* era sinónimo de *governor* y *administration*, lo mismo que *manager* se traducía con el sentido de *directeur*: mientras que en el Reino Unido se usaba como categoría gubernamental, en España y en Francia se refería a gerencia, dirección, gestión, administración o manejo (Guerrero, 1998: 14). Para fines de esta investigación se utiliza como



A juicio de Uvalle, la gestión pública tiene cuatro diferentes acepciones:

Se vincula en un primer momento a la noción de gobierno. El gobierno es el sistema de dirección que conduce con base en la institucionalidad a la sociedad. En un segundo momento, la gestión pública alude a un buen gobierno, el cual pretende lograr el interés público, en la búsqueda de una vida de civilidad donde sobresalen el goce de la libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida a favor del individuo, grupos y regiones. En un tercer momento, la gestión pública es punto nodal de la capacidad de gobierno. Permite cubrir necesidades económicas políticas y sociales, así como atender los procesos de cambio y democratización del poder. Por último, la gestión pública tiene relevancia una vez que la reforma del Estado como tendencia mundial da lugar a una nueva reconfiguración del Estado mismo (Uvalle, 1997: 51-52).

Por lo tanto, gestión pública se entiende como la parte más dinámica de la administración pública que se define como el conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias que se realizan para alcanzar los fines del interés público, tanto al interior de la operación de una organización pública, como en el exterior mediante la interrelación con otras organizaciones múltiples.

Ahora bien, la gestión pública (*public management*) se adoptó como una necesidad gubernamental, según se expresó en el Informe Fulton presentado en 1968, acerca del estado que guardaba el Servicio Civil Británico.

Debido a que era necesario hacer frente a un mundo de creciente complejidad, similar a las tareas y habilidades propias de los gerentes en las empresas privadas, tales como organizar, dirigir y planear el trabajo, establecer estándares para alcanzar

gestión+ Asimismo, Andrew Dunsire, citado por Guerrero, ha encontrado por lo menos diez usos diferentes del término *management*, en personajes notables del Reino Unido como Adam Smith, John Stuart Mill, Jeremy Bentham y Henry Taylor, el primero lo empleó en 1776 cuando se refirió al manejo de los territorios y los impuestos, y John Stuart Mill, en 1848, cuando trató sobre las diferencias en la administración de justicia y las propias de las localidades (*Ibidem*, 15). Para un estudio más detallado sobre el origen y evolución de la gestión pública se puede consultar también a Rivera (2007). En particular el capítulo 3.



y medir resultados, además de la revisión de procedimientos y la cuantificación de diferentes cursos de acción (Guerrero, 2004).

En ese sentido, el modelo empresarial para el gobierno británico inspiraba por ejemplo: equipos apropiados por proyectos, sistemas participativos, trabajo en comités, gestión por objetivos, mayor delegación de los gestores a la comunidad, para ello se recomendó la planeación estratégica, el sistema de planeación, programación y presupuesto por objetivos (SPPPO), la organización de unidades de políticas y planeación, sistemas de autorregulación cibernética para las tareas de control, la toma de decisiones con el apoyo de computadoras, además de la rendición de cuentas por parte de los gestores a sus diversos grupos de interés. También fueron sugeridos servicios de consultoría interna mediante unidades de organización y agentes de cambio corporativos (Garret, 1972).

Pero, no es hasta la llegada de los regímenes conservadores, en Gran Bretaña (1979) y en los Estados Unidos (1980), cuando la gestión pública cobra vida, a través de dos modelos conocidos como *Nueva Gestión Pública (NGP)* y *Reinvención del Gobierno*. Los dos enfoques perseguían alterar las relaciones entre los sectores público y privado de la economía, examinando esencialmente el papel del Estado en el mercado y la promoción de valores fundamentales tales como la libertad individual, la opción del consumidor y una mayor iniciativa del sector privado en el desarrollo económico. En el fondo, se persiguió un cambio radical desde un servicio público cuyo propósito era promover el bienestar, mediante una cultura empresarial basada en resultados de eficacia y eficiencia.

La Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) cobró vida en Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia, principalmente, y sus rasgos característicos son los siguientes:

a) Servicio al ciudadano, mejorando la capacidad de respuesta; b) autonomía operativa de los gerentes, para el logro de las metas (en materia de presupuestos y



recursos humanos); c) transparencia y rendición de cuentas; d) reducción de los recursos humanos y congelamiento de salarios; e) tecnología de información y comunicación; f) privatización y nuevas formas de asociación con organizaciones privadas y no lucrativas para la prestación de servicios; g) énfasis en los resultados: medición del desempeño, monitoreo y evaluación; h) desregulación de trámites y permisos de diversa índole; i) promover la privatización, la contratación de servicios externos (*outsourcing*), a fin de incrementar la competencia; j) descentralización de responsabilidad y otras funciones consideradas no esenciales a las entidades y municipios; k) centrarse en tareas de atribuciones esenciales y de alta prioridad; l) devolución de responsabilidades decisorias, tanto cuanto sea posible al ciudadano; y m) orientación hacia el ciudadano enfatizando el empoderamiento de los grupos de interés (*stakeholders*) agrupados en redes sociales (*network, society*) (Metcalf, 1999: 47).

La Reinención del Gobierno, nace en EUA, impulsada por Osborne y Gaebler (1993), dichos autores propusieron una nueva forma de conducir los negocios públicos expuesta en los siguientes diez principios:

Gobierno catalizador; gobierno propiedad de la comunidad; gobierno competitivo; gobierno conducido por la misión; gobierno orientado a resultados; gobierno dirigido al cliente; gobierno empresario; gobierno previsor; gobierno descentralizado y gobierno orientado al mercado.¹²

Ahora bien, en 1993 el Vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, también presentó a Bill Clinton un informe llamado *Revisión del desempeño nacional. Creación de un Gobierno que trabaje más y cueste menos*, donde en el centro de los beneficiarios están los ciudadanos, mediante la reducción de gastos innecesarios; servicio de calidad a usuarios y contribuyentes; facultación a los empleados públicos

¹² En 1992 David Osborne y Ted Gaebler publican en los Estados Unidos *Reinventando el gobierno: cómo el espíritu empresarial está transformando al sector público*. Dicha obra habría de causar gran revuelo entre los círculos políticos e intelectuales de esa nación, con todo y que adolecía de cierta formalidad metodológica y que sus propuestas o eran incompletas o se quedaban en el aire, sensibilizó a la población norteamericana sobre la necesidad de transformar el gobierno.



para innovar; auxilio a las comunidades en la solución de sus propios problemas y la promoción de la excelencia (Metcalf, 1999).

Para tal efecto, se debería crear un claro sentido de misión; conducir más y actuar menos; delegar autoridad y responsabilidad; remplazar las regulaciones con incentivos; desarrollar presupuestos basados en resultados; buscar soluciones del mercado, no administrativas y medir el éxito con la satisfacción del ciudadano como si fuera un cliente (Metcalf, 1999).

Seguramente tanto la Nueva Gestión Pública como la Reinención del Gobierno tienen seguidores y retracts, no es necesario agregar más; aunque es posible concluir preliminarmente que esta es una actividad u objeto de estudio en construcción, donde gestión pública significa:

Conducir, controlar, manipular, realizar. Pero como categoría de análisis referida a la complejidad del gobierno y la administración pública, significa saber conducir un país, una sociedad, una comunidad. Por tanto, la gestión pública se relaciona con los proyectos de vida que se formulan de manera política y pública. Se vincula con lo que es la sociedad contemporánea y hacia quienes quiere llegar. Se vincula con los cambios institucionales que las sociedades viven, como las reformas, las reinenciones, las reconveniones y las reestructuraciones (Uvalle, 1998: 19).

Por ello, según Bozeman (1993) la gestión pública se ha tenido que desarrollar más rápidamente en el seguimiento de la realidad, en el análisis de experiencias y los estudios de casos, que en la conceptualización y la clarificación de categorías para la interpretación de dicha realidad. De ahí que su objeto de estudio es más intuitivo, empírico y descriptivo de lo que sería deseable desde el campo de la administración pública.¹³

¹³ No es objeto de esta investigación argumentar si la Nueva Gestión Pública es una ciencia o si tiene una hechura teórica, Sánchez (2007), Guerrero (1998), Rivera (2007), Rainey (1998), Lynn (2004), Perry (1998), Frost-Kumpf y Wechsler (1998), entre otros, coinciden en que éste es sólo un enfoque de naturaleza empírica que debe ser pertinentemente orientado a problemas concretos. Considerando que la administración pública tiene un objeto de estudio que es la *actividad organizada del Estado*, por lo que la Nueva Gestión Pública comparte este objeto, es decir, no cuenta con un objeto propio e independiente. Lo mismo sucede con el estudio del objeto, por lo que puede afirmarse que la Nueva Gestión Pública, como estudio del objeto, es una de las orientaciones o interpretaciones de la propia administración pública.



En Efecto, Perry (1998) legitima el campo de la gestión pública, al insistir que su *focus* se encuentra en la administración pública como una profesión y el gestor público como un practicante de esa profesión, más que como político. Asistida en el *locus* o terreno práctico por la Escuela de la Elección Pública (*public choice*) a través de conocimientos de economía, matemáticas, estadística e informática aplicada y la Escuela de Negocios con orientación en la reingeniería de proceso, la planeación por objetivos y ascenso por mérito, como una mejor manera de tomar decisiones. Sin olvidar por supuesto, instrucciones de jurisprudencia y ciencia política.

1.3.1 El perfil de los gestores públicos y su función en la promoción del turismo local

Un estudio para avanzar en la concepción del perfil del funcionario público en América Latina fue elaborado en el año 2000, por el Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD), mediante el programa de investigación *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. A partir de este trabajo se plantean las principales capacidades que debería conformar un gestor público:

1. Conocimiento profundo de la realidad nacional y fuerte preparación científico-técnica para el razonamiento crítico-creativo en el procesamiento de la gestión local.
2. Potencialidades para la toma de decisiones en situaciones complejas que incluyen universos estrechos con un alto nivel de presión política y un ritmo acelerado que caracteriza la dinámica organizacional.
3. Aptitudes de liderazgo, o sea disponer de sólidas capacidades en el campo de la conducción de grupos humanos dado que su eficiencia en ese aspecto determinará en gran medida los resultados finales de sus actividad.
4. Preparación para el cambio, esto es, que disponga de desarrollar capacidades para la percepción de procesos de investigación dinámicos y reaprendizaje en función de su conducta y mecanismos de acción.
5. Valores, lo que significa que todas las capacidades mencionadas se encuentren en un marco valorativo consonante a los intereses nacionales y a los valores éticos de carácter colectivo.¹⁴

Con base en el citado estudio, el gestor del turismo local debe en primer término fijar objetivos; en segundo, organizar; después, motivar y comunicar; enseguida, medir el desempeño; y finalmente, capacitar y actualizar al personal. Su trabajo debe

¹⁴ El estudio analiza los casos de Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Venezuela, como representativos de la problemática regional (Kliksber, 2002).



consistir, en suma, en planear, organizar, integrar recursos, hacer mediciones y desarrollar capital humano. Además, cuatro son las tareas que debe encarar: pensar y definir el propósito específico de la misión; hacer productivo el trabajo; que el personal operativo realice logros; y manejar el impacto y las responsabilidades sociales.

Pero, más allá de estas funciones técnicas, el gestor del turismo local debe ser capaz de establecer adecuadas relaciones interpersonales, a fin de conducir a grupos de interés hacia objetivos elegidos, bajo criterios racionales consensuados y de retroalimentación. Asimismo, debe organizar y comunicar información con claridad, tanto verbal como escrita, ante cualquier sector de la población.

Eso significa que los gestores públicos, a través de las redes del turismo, necesitaran tener habilidades políticas de negociación, previsión y coordinación en la toma de decisiones. Para ello deben desarrollar lo que se ha llamado *“poder de relación”*, es decir, la capacidad para sensibilizar y motivar a diferentes actores públicos y privados en apoyo a metas e intereses en común, es decir, dependen de la negociación y de la persuasión más que de la jerarquía, la fuerza y la imposición como forma pura de autoridad o posición legítima del poder.

Por consiguiente, el gestor público no necesariamente procede de manera directa, estableciendo metas formales y desarrollando luego estrategias para alcanzarlas: en realidad tiene una idea general de lo que espera lograr, pero va probando las aguas antes de proceder; desarrollando apoyo para sus ideas y las va modificando en la medida que va avanzando en el camino reuniendo fuerzas necesarias para llevarlas adelante.

En ese sentido, los objetivos de los gestores públicos pueden resumirse en cinco puntos (*apud* Quim y Gomà, 1998: 121):

1. Estimular la economía a partir de políticas turísticas; acompañadas de estrategias de empleo, asesoría y financiamiento a empresas.



2. Generar liderazgo y orientación en entornos locales y regionales cada vez más cambiantes y turbulentos.
3. Contribuir a minimizar la vulnerabilidad de las economías locales frente a las fuerzas externas del mercado.
4. Prevenir los efectos e impactos socioculturales y ambientales.
5. Fomentar el empoderamiento de la comunidad local.

Es decir, utilizando la gestión pública local como proceso de mejora y adaptación se intenta asegurar la competitividad de la economía municipal y ofrecer una visión a mediano y largo plazo de la región. Las tres palabras clave, por lo tanto, podrían ser *liderazgo, competitividad y previsión estratégica*.

Con estos objetivos en mente, los gestores públicos locales disponen de dos alternativas de actuación:

- 1) Potenciar la demanda externa de los atractivos naturales y culturales de las localidades, y 2) Mejorar la eficiencia marginal de las inversiones locales turísticas a través de más y mejor infraestructura, en el clima de negocios, en la disponibilidad de capital humano y en el acceso a redes de información y comunicación.

Sea cual sea la alternativa elegida, hay que reconocer que la actuación de los gestores del turismo local despiertan algunos dilemas relevantes: ¿Pueden ir más allá de las de las actuaciones simbólicas? ¿Son capaces de superar el vacío entre los sectores público y privado? ¿Sabén quienes son los clientes de sus actuaciones: los empresarios, los políticos o la comunidad?

Sin capacidad real para controlar la economía y con la necesidad política de generar, como mínimo, una apariencia de progreso, los gestores del turismo local se



encontrarán realizando ejercicios de equilibrio sobre una cuerda muy delgada que separa los resultados efectivos de las actuaciones simbólicas. Así pues, el papel clave que han de realizar los gestores es el de vincular el mundo público con el mundo privado (*bridging the public-private gap*). Todo ello desde un liderazgo público que renuncia a protagonizar monopólicamente la promoción económica de su comunidad, pero que asume su rectorado como articulador de políticas.

1.4 Políticas de promoción turística local

Quim y Gomà (1998) consideran que las políticas de promoción turística local, tiene los siguientes objetivos básicos:

1. Potenciar la ventaja competitiva del municipio para facilitar la instalación de empresas nuevas, el mantenimiento de las ya existentes y, como resultado de lo anterior, fomentar el empleo y la prosperidad local.
2. Utilizar los recursos humanos, sociales, institucionales y regionales con el objetivo de construir un modelo de desarrollo sustentable.

En el escenario actual, continúan Quim y Gomà, estos objetivos suponen la aceptación de tres opciones estratégicas:

1. Potenciar el rol del gobierno local como coordinador en la promoción económica del territorio.
2. Aceptar el límite de las intervenciones externas y optar por un modelo endógeno de desarrollo.
3. Reconocer la imposibilidad de emprender actuaciones aisladas y, consecuentemente, la necesidad de establecer patneriados con otros actores ambientales, económicos, políticos y sociales.

Pero, ¿Cómo operativizar políticas de promoción turística local?



En un primer nivel, y siguiendo con los objetivos básicos de los párrafos anteriores. Sus prioridades deben ser: crecimiento, estabilidad, competitividad y dirección, con las líneas de actuación (las políticas) que han de facilitar su implementación, como se observa en el cuadro 1.2.

CUADRO 1.2. INSTRUMENTOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN EN LA PROMOCIÓN TURÍSTICA LOCAL

Objetivos	Líneas de actuación
Estimular el crecimiento de la economía local	Políticas de promoción empresarial y ocupacional
Disminuir la vulnerabilidad de la economía local frente a las fuerzas externas del mercado	Políticas destinadas a fomentar la organización y cooperación comunitaria de los recursos turísticos: arqueología, rural, urbano, cultural, natural y playas
Asegurar la competitividad de la oferta turística regional	Lograr posiciones ventajosas en recursos turísticos, oferta de servicios y equipamiento físico
Generar visión y orientación de liderazgo gubernamental a mediano y largo plazo.	Articular políticas y programas turísticos en: planeación, gestión y evaluación de objetivos a fin de incluir demandas y necesidades de los actores involucrados en la actividad.
Generar visión y orientación de liderazgo empresarial a mediano y largo plazo.	Articular planes estratégicos en: producto, calidad, nivel de servicio y costos, a fin de medir satisfacción y precio-valor percibido.

Fuente: Propia. Elaborado con base al fascículo 1. *Competitividad y desarrollo de productos turísticos exitosos* (SECTUR, 2008).

Leyendo el cuadro por el final, los dos últimos objetivos de orientación se plasman principalmente en una actitud de liderazgo de los gestores locales, a fin de desarrollar planes estratégicos y vínculos entre actores. En segundo lugar, los objetivos de asegurar la competitividad del turismo local se pueden observar en los tres primeros puntos, a partir de las ventajas que una región es capaz de alcanzar.

Tal como refleja el cuadro, el desarrollo y la estabilidad turística local reclaman actuaciones específicas. Las cuales se pueden clasificar bajo los rubros de políticas de promoción empresarial, políticas de recursos humanos, políticas de desarrollo territorial, políticas de financiamiento y políticas destinadas a aprovechar el potencial de la comunidad. Estas políticas configuran, en opinión de Quim y Gomà (1998) los cinco grandes espacios donde concretar el turismo.



Con el objetivo de trasladar nuestra argumentación desde la teoría hasta las aportaciones instrumentales, vamos a explicar detalladamente estos cinco ámbitos de actuación.

a) *Políticas de promoción empresarial*

La promoción empresarial es un componente importante en las políticas turísticas locales, la capacidad para atraer, crear y retener actividades empresariales es fundamental para la salud de cualquier economía local. Sin embargo, no se trata únicamente de favorecer el desarrollo, sino también la vocación emprendedora y el equilibrio social de la comunidad. Se trata, por tanto, de movilizar recursos locales que permitan generar una mayor riqueza, tanto individual como colectiva. Véase cuadro 1. 3.

CUADRO 1.3. INSTRUMENTOS DE POLITICAS EMPRESARIALES PARA LA PROMOCIÓN DEL TURISMO LOCAL

	<i>Promoción de nuevas empresas</i>	<i>Atracción de empresas externas</i>	<i>Expansión de empresas locales</i>	<i>Iniciativas emprendedoras e innovadoras</i>
Sistemas Integrales de Información Turística (SIIT)	X	X	X	X
Asistencia técnica y de mercado a pequeñas y medianas empresas	X	X	X	X
Investigación y desarrollo en actividades y servicios turísticos	X	X	X	X
Búsqueda de emprendedores locales	X	X	X	X
Asesoría y créditos de financiamiento a microempresas	X	X	X	X

Fuente: Propia. Elaborado con base al fascículo 1. *Competitividad y desarrollo de productos turísticos exitosos* (SECTUR, 2008).

Sin duda las herramientas disponibles configuran un amplio abanico de posibilidades de servicios turísticos y pueden clasificarse en función de si su objetivo es la promoción de nuevas empresas, la atracción de empresas instaladas fuera del territorio, la expansión de las empresas ya existentes, o el fomento de iniciativas emprendedoras e innovadoras.



b) Políticas de recursos humanos

El factor humano ha adquirido en los últimos años una centralidad que lo convierte en elemento esencial para cualquier proyecto de desarrollo. La mejora de los recursos humanos es clave a la hora de valorar la situación de cualquier localidad. Como se muestra el cuadro 1.4.

CUADRO 1.4. INSTRUMENTOS PARA LAS POLITICAS DE RECURSOS HUMANOS

	<i>Formación vocacional</i>	<i>Contratación y reubicación de mano de obra</i>	<i>Generar ubicación según demanda</i>	<i>Mantenimiento de puesto de trabajo</i>
Formación impartida por universidades y escuelas de turismo	X	X	X	X
Empresas juveniles, emprendedoras o universitarias	X		X	X
Oportunidad de mano de obra no calificada, discapacitados y personas de la tercera edad	X	X	X	X
Agencias de colocación y bolsas de trabajo	X	X	X	
Trato preferencial de mano de obra local	X	X	X	

Fuente: Propia. Elaborado con base al fascículo 1. *Competitividad y desarrollo de productos turísticos exitosos* (SECTUR, 2008).

Los instrumentos para incidir sobre la calidad de los recursos humanos a disposición de los gestores del turismo son múltiples, pero siempre se encuadran bajo cuatro grandes aspectos: la formación vocacional, los proyectos de colocación de la mano de obra, la creación de lugares de trabajo en función de la demanda, y el mantenimiento de los puestos de trabajo ya existentes.

c) Políticas de desarrollo territorial

Dentro en el marco de una planeación global, en el ámbito de la promoción turística, podemos establecer tres grandes objetivos de las políticas de desarrollo territorial: mejorar la imagen del territorio, potenciar sus atractivos y mejorar la base sobre la que deberá operar la actividad. Estos objetivos colocan a la comunidad local en una posición de ventaja competitiva y dependen de una visión estratégica de los gestores



locales. Algunas de las herramientas más frecuentes son las que señalamos en el cuadro 1.5.

CUADRO 1.5. INSTRUMENTOS PARA LAS POLITICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

OBJETIVOS	Imagen del territorio	Potenciar sus atractivos	Imagen base para los negocios
Planeación de distritos históricos	X	X	X
Mejora física a: aeropuertos, carreteras, agua potable, alcantarillado, telecomunicaciones, electricidad, señalización, centros de información y servicios médicos.	X	X	X
Mejora de seguridad pública a turistas y ciudadanos.		X	X
Conservación y restauración de edificios, parques, paseos, plazas y vistas históricas.	X	X	X
Control del medio ambiente, espacio de estacionamiento y tráfico vehicular	X	X	X
Mejora eficiente de la red de transporte a enclaves turísticos y comerciales.	X	X	X
Normatividad arquitectónica de comercios y servicios particulares a fin de atender reglamentos específicos e históricos de las localidades.	X	X	X
Adaptación de edificios históricos particulares, para tiendas, alojamientos, restaurantes, museos, galerías, entre otros.		X	X
Desarrollo y mejora de atracciones e instalaciones urbanas: museos, centros culturales, galerías, bibliotecas, edificios de vida nocturna, zoológicos y parques.		X	X
Oferta de servicios turísticos y puntos de descanso a lo largo de los recorridos.	X	X	X

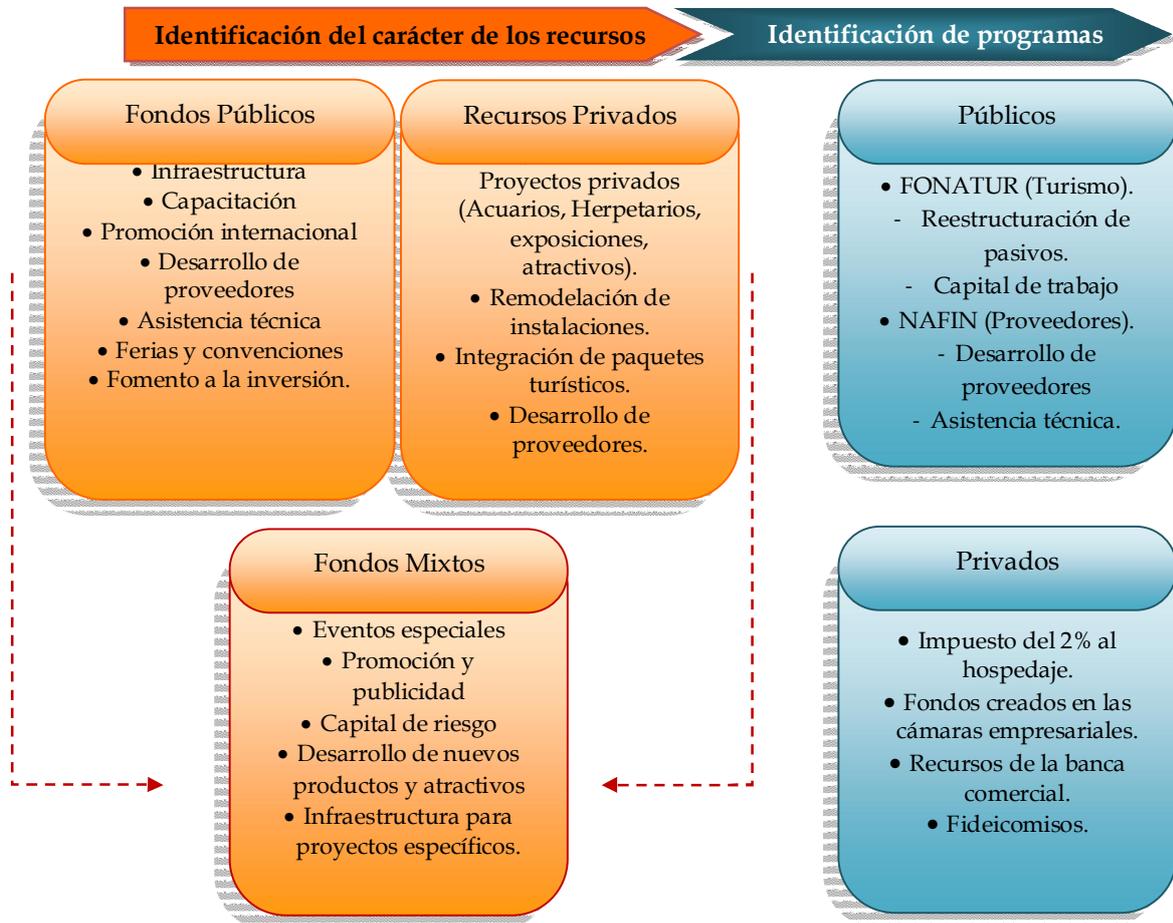
Fuente: Propia. Elaborado con base a *Guía para Administraciones locales: Desarrollo Turístico Sustentable* (OMT, 2008).

d) Políticas de financiamiento

Un aspecto importante en la elaboración de financiamientos consiste en identificar con precisión las fuentes potenciales para los programas, proyectos y acciones turísticas. La tarea radica en determinar el carácter de los fondos requeridos (públicos o privados) con base en la magnitud, tipo de proyecto, atribuciones y ámbitos de competencia. Véase diagrama 1.6.



DIAGRAMA 1.6. FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA PRODUCTOS Y ATRACTIVOS TURÍSTICOS



Fuente: Elaborado con base al fascículo 1. *Competitividad y desarrollo de productos turísticos exitosos* (SECTUR, 2008).

La elaboración del presupuesto y de su estructura de financiamiento permitirá recalendarizar las actividades y en el caso de los proyectos privados aportará elementos para evaluar la factibilidad económica.

f) Políticas de fomento del potencial comunitario

La importancia, ya mencionada anteriormente de los factores intangibles, ha generado una novedosa preocupación por todas aquellas iniciativas que permitan fomentar el potencial de la comunidad local. En este ámbito, las experiencias son más escasas que en los anteriores, pero parecen seguir las líneas resumidas en el



cuadro 1.7, donde se distingue entre los objetivos, los instrumentos y las bases organizativas que de forma más habitual sirven de plataforma para impulsar las iniciativas de fomento comunitario.

CUADRO 1.7. INSTRUMENTOS PARA APROVECHAR EL POTENCIAL TURÍSTICO LOCAL

<i>Objetivos</i>	<i>Métodos</i>	<i>Organización</i>
Construir organizaciones en el nivel local	Organizar a la comunidad y formar negocios	Redes sociales para el desarrollo comunitario
Impulsar mecanismos de colectividad	Empresas de carácter colectivo	Cooperativas comunitarias
Lucha comunitaria contra el desempleo	Movilización de recursos locales	Agencias locales de empleo
Desarrollar recursos humanos del territorio	Iniciativas locales de formación	Comisiones locales para formación y ocupación

Fuente: Propia. Elaborado con base al fascículo 1. *Competitividad y desarrollo de productos turísticos exitosos* (SECTUR, 2008).

En definitiva, a través de una combinación adecuada de los cinco instrumentos señalados identificaríamos los ejes para operativizar las políticas de promoción turística local. Se trata, obviamente, de una combinación que no es una receta mágica que viene a resolver todos los problemas; no obstante es una estrategia integral que puede complementarse con la voluntad de los actores asociados en partenariados.

1.4.1 La promoción turística local como modelo de partenariado

Un partenariado debe entenderse como un acuerdo . formal o informal- entre diversos actores, los cuales deciden trabajar juntos para lograr un objetivo compartido. El objetivo puede ser genérico (el desarrollo turístico), pero en la práctica tienden a ser cada vez más específicos y formales, incluso llegando a ser redactados en forma de documento contractual. Los actores que participan en estos acuerdos, por otro lado, son muy variados, incluyendo a empresas, asociaciones, sindicatos, instituciones, cooperativas, entre otras.

Actualmente, los partenariados representan la forma dominante de articular la promoción turística local. Su concreción es, sin embargo, difícil de resumir, pues han



adoptado múltiples formatos. Los propios Bennett y Krebs (citados por Quim y Gomà, 1998: 122) distinguen seis modelos, aunque existen más tipologías:

- 1) *Los vínculos estratégicos entre empresas*: iniciativas que resultan del acuerdo entre varias empresas y que se caracterizan por compartir tareas turísticas (por ejemplo, intercambiar tecnología) y que, en la mayoría de los casos, se relacionan contractualmente.
- 2) *Los partenariados de desarrollo turístico*: iniciativas controladas por una empresa privada, pero que cuentan con la colaboración de otros actores tanto públicos como privados.
- 3) *Los representantes empresariales y otros órganos colectivos*: el desarrollo turístico incorpora a empresas diversas y presenta unos objetivos más amplios (el ejemplo paradigmático son las cámaras de comercio).
- 4) *Las iniciativas lideradas por el sector público*: estas actuaciones, aunque respaldadas por actores diversos, son lideradas por las autoridades locales, que son los responsables de definir los objetivos, ofrecer financiamiento y vigilar su puesta en marcha.
- 5) *Los comités emprendedores*: se estructuran a partir de un acuerdo de colaboración entre el ayuntamiento y empresas de nuevo cuño que requieren ayuda pública para iniciar su actividad.
- 6) *Las relaciones intergubernamentales*: se trata de la unión voluntaria de municipios para resolver problemas comunes del turismo, con base en acuerdos formales entre ayuntamientos, a fin de mejorar la gestión de sus funciones y donde el sector privado participa activamente en su coordinación y financiamiento.¹⁵

¹⁵ Sobre las Relaciones Intergubernamentales (RIG) abundaremos con mayor detalle en el último capítulo de la investigación.



Al margen de las peculiaridades de los distintos tipos de partenariado, parece una opinión generalizada que la colaboración público-privado representa la mejor fórmula para desarrollar políticas y programas de turismo local. En este sentido, los partenariados son importantes porque ofrecen una vía de solución a los problemas generados cuando el mercado falla.

A diferencia de lo que ocurre con los servicios sociales, las fallas de mercado en el turismo no pueden ser abordadas desde acciones estrictamente gubernamentales. La gobernanza es, por lo tanto, indispensable. Pero insistimos que el término gobernanza no se trata, como a menudo se ha pretendido, de dejar la economía en manos de la mano invisible del mercado, pero tampoco es someterla a los dictados estrictos de una intervención pública jerárquica y unilateral. Se trata, en cambio, de establecer lazos que permitan actuaciones coordinadas.

En este marco de colaboración, ¿cuál es el papel de las autoridades locales?, ¿han de ejercer algún tipo de liderazgo o han de actuar como un actor más?, ¿han de promocionar la cooperación o esperar a que esta surja de la confluencia de intereses? Vamos a abordar estas interrogantes, de forma muy esquemática, en el siguiente apartado.

1.4.2 Rol del gobierno local en la promoción turística

El papel de las autoridades municipales en la promoción turística de sus comunidades tiende a ser cada vez más crucial. El gobierno local no sólo debe estar interesado en la prestación de determinados servicios, sino también en el bienestar social, económico, ecológico y cultural de sus ciudadanos. Además, las instituciones municipales son la más cercanas e identificadas con los diferentes intereses que confluyen en su territorio.

Sin embargo, tal como ya hemos insistido, las autoridades locales no disponen de los elementos jurídicos y financieros necesarios para desplegar en solitario su potencial



papel de promotores turísticos. Sus actuaciones, en cambio, dependen de múltiples factores que difícilmente pueden controlar sin la cooperación de otros actores.

Las autoridades se ven enfrentadas a un proceso de globalización que expone a todas las empresas turísticas locales a la competencia internacional. Los comercios y firmas que sobreviven en este entorno son las capaces de generar incrementos constantes en su productividad, innovar permanentemente, sacar provecho de los recursos tecnológicos, renovar sus productos y ofrecer altos niveles de calidad. Para lograrlo, las empresas deben encontrar determinadas ventajas en su entorno más inmediato.

Un ejemplo de ello son los llamados *recursos estratégicos*: información sobre los mercados, transferencias tecnológicas, asesoría empresarial o políticas de capacitación y actualización de personal que resultan trascendentales en la competitividad y dependen, de forma muy importante, para la ubicación regional de las empresas turísticas. Es aquí cuando el gobierno local aparece como un elemento clave en la promoción de su municipio. A través de los siguientes puntos:

1) La definición de áreas de oportunidad o vocación turística que sea capaz de aprovechar entornos locales y regionales, a través de Relaciones Intergubernamentales (RIG). 2) El aprovechamiento de los partenariados. 3) Priorizar recursos intangibles, como la formación de capital humano, las comunicaciones o la innovación tecnológica. 4) Instrumentar mecanismos de financiamiento y desarrollar las líneas de productos a partir de ventajas competitivas regionales. 5) Generar climas locales favorables a los negocios, potenciando productos turísticos y articulando adecuadamente las políticas turísticas con las empresariales, sociales y ambientales.

Por ahora sólo no queda señalar que las regiones con mayores probabilidades de generar empleos, reducir su pobreza y detener el deterioro ecológico son las que



construyen acuerdos a través de la gobernanza, colaboran en partenariados, redes de políticas y aprovechan las oportunidades de la globalización económica.

En la parte final de este apartado explicaremos ¿qué es la gobernanza?, ¿qué bondades ofrece al buen gobierno?, ¿cuál es su utilidad en la gestión del turismo?, y ¿qué es lo nuevo de las redes turísticas que las convierte en diferentes del mercado y del Estado?

1.5 Gobernanza orígenes y fines

La gobernanza¹⁶ es un buen gobierno que se inscribe dentro de un régimen internacional donde los Estados soberanos ya no actúan arbitrariamente. Se trata de un sistema político, jurídico y económico que está determinado por diversos actores: gobiernos nacionales, organizaciones civiles y grandes organizaciones financieras como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Es decir, se trata de un sistema que funciona a través convenios y tratados internacionales determinado por flujos financieros, tecnológicos, humanos, ambientales y por otros múltiples factores.

El origen teórico de la gobernanza se sitúa como uso reciente, corresponde a los años noventa del siglo XX. No obstante, entre la década de los cincuenta y los

¹⁶ En esta investigación traduciremos *governance/gouvernance* por "gobernanza". Además, identificaremos "gobernanza" con "buen gobierno", o gobierno comprometido en el desarrollo político, económico y social de la sociedad. No obstante, en la literatura en español (en su mayor parte traducciones del inglés o el francés), también se emplean otros términos, como "governabilidad" y "governancia". "Gobernabilidad" tal vez sea el término más empleado en las traducciones de *governance*, pero no permite distinguir entre *governance* y *governability*, además de referirse más a la capacidad de gobernar que a la calidad o a los procedimientos del gobierno. Para algunos especialistas, las mejores opciones son "governancia" y "gobernanza". "Governancia" ha sido reivindicado por escritores como Carlos Fuentes, mientras que "gobernanza" ha sido defendido por Fernando Lázaro Carreter, en su serie de colaboraciones en el diario El País, "El dardo en la palabra". Como apunta Solá, "gobernanza" cuenta a su favor con el hecho de estar en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) y ser un término que traza inmediatamente su relación con *governance/gouvernance/governança*, si bien requiere incluir la acepción que nosotros le daremos en estas páginas. En forma semejante, utilizaremos "sustentable" en vez de "sostenible", al no estar el segundo, a diferencia del primero, incluido en el Diccionario de la RAE. Véase Amadeu Solá: *La traducción de governance+*, en *Punto y Coma*, N.º 65, setiembre-octubre de 2000. Disponible en <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>.



setenta los países desarrollados la comenzaron a aplicar en sus reformas administrativas, en un principio ésta fue entendida desde la racionalidad instrumental. Posteriormente, durante los ochenta se introdujo en la perspectiva de las políticas públicas; del mismo modo se teorizó en el paso de la administración a la gerencia pública, pero se mantuvo en la lógica de la neutralidad política similar a su primera etapa.

A su vez, las políticas sintetizadas en el llamado Consenso de Washington¹⁷ y los programas de reformas integrales del sector público que las acompañaron (*public sector management reform*) respondieron a esta misma lógica. Por ejemplo, en 1994 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creó la División de Desarrollo Gerencial (*Management Development Division*), desde esta década la palabra *governance* quedó incorporada al lenguaje de la comunidad del desarrollo.

El alcance de la *governance*, con instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para el funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, privados y sociales), así como la asunción de su importancia para el desarrollo, tiene su causa en tres factores:

~ La formulación de la teoría de la *governance* para explicar la gobernabilidad de la Unión Europea, como estructura de toma de decisiones a través de redes de actores gubernamentales y no gubernamentales.

¹⁷ El Consenso de Washington aplicado por los países más industrializados al tercer mundo tiene las siguientes características: se advierte una tendencia generalizada de Reforma administrativa de corte neoliberal, cuya ideología busca debilitar el Estado a favor del sector privado. Reforma sin modelo, propia de otras realidades, que se traslada sin previa adaptación y sin debate político. La Reforma administrativa prescribe fórmulas de la empresa privada. El *supergerencialismo* pretende obtener los resultados como sea, sin considerar que el Estado tiene otra naturaleza. Las Reformas financiadas por agencias internacionales adoptan y aplican el derecho privado anglosajón de la *common law*, ajeno a la idiosincrasia y cultura del subdesarrollo. La Reforma tiene un trasfondo ideológico que se refleja en sus propósitos, discurso y tecnología. La Reforma se enfoca solamente a la eficacia, a los resultados, entre otras. Para una consulta más exhaustiva véase a Prats (2005).



“ El reconocimiento desde la ciencia política más conectada al trabajo por el desarrollo de la necesidad de disponer de mejores marcos analíticos, capaces de relacionar el régimen político con el desarrollo.

“ El reconocimiento desde la teoría de la gestión pública de que en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y eficiencia de la gestión ya no dependen sólo de la acción de gobierno o gobernación (*governing*), sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores, de cuya calidad depende la gobernabilidad (Mayntz, 2005: 87-88).

En ese sentido, Osborne y Gaebler (1993) señalan:

Nuestro problema fundamental hoy día es que tenemos el tipo equivocado de gobierno. No necesitamos más o menos gobierno sino mejor gobierno. Para ser más precisos, necesitamos mejor governance. Governance es el proceso mediante el que solucionamos colectivamente nuestros problemas y enfrentamos las necesidades de nuestra sociedad. El gobierno es el instrumento que usamos. El instrumento ha quedado anticuado y el proceso de reinención ha empezado. De repente hay menos dinero para el gobierno · para hacer cosas, proveer servicios· . Pero existe más demanda de governance para liderar la sociedad, convenciendo a los diversos grupos de interés para alcanzar objetivos y estrategias comunes.

Por lo consiguiente, con la aportación de éstos y otros teóricos, la gobernanza del siglo XXI ha adquirido una identidad no sólo más eficaz-eficiente, sino también democrática. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005) establece una fuerte distinción entre los aspectos técnicos de la gobernanza y los asuntos de representación. Así lo técnico se refiere a cómo y bajo qué parámetros lograr el desarrollo, los procesos y la forma de construir planes, su aplicación técnica, los recursos necesarios y la localización, entre otros. La representación se refiere a cómo y quién toma las decisiones, y ello incluye asuntos que van desde la representación, la participación, la transparencia, rendición de cuentas (*accountability*) y el empoderamiento.

Por ello, la gobernanza significa, ante todo, que cada ciudadano tiene voz en la toma de decisiones, ya sea de manera directa o mediante instituciones legalmente reconocidas que representan sus intereses. Con ello se pretende el reforzamiento del marco legal que favorezca el Estado de Derecho y la transparencia en los flujos de



información, así como la permanente evaluación técnica y financiera de la ejecución de los programas.

Reforzar la responsabilidad de las instituciones, favorecer la participación activa de los ciudadanos informados (*stakholders*) y buscar el consenso entre los diferentes actores son tareas de la buena gobernanza, debido a que este enfoque teórico pretende reducir la intervención del Estado en las decisiones públicas y ampliar la participación social en tres grandes rubros: la economía, la política y la administración pública.

La gobernanza trata de cómo los gobiernos y otras organizaciones sociales interactúan, cómo se relacionan gobierno y ciudadanos y cómo se toman las decisiones en un mundo complejo. Así, gobernanza es un buen gobierno donde las sociedades o las organizaciones toman decisiones relevantes, se determina quién estará involucrado y cómo se rinden cuentas.

En esa línea, Aguilar añade que la gobernanza es un concepto bifronte: por un lado, mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo, desarrollismo, etc.), y se aparta de esos modos gubernativos desastrosos; por otro, mira hacia el perfil futuro de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica el nuevo modo de gobernar, configurado en un contexto social distinto, caracterizado por la globalización, la democracia, la creciente descentralización y una notoria diferenciación funcional de la sociedad (2007: 80-96).

Esa diferenciación tiene como resultado que no exista una jerarquía entre los sistemas parciales de una sociedad, pues todas las funciones son socialmente necesarias; de manera que para Aguilar, gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su



sentido de dirección y su capacidad de dirección+ (*Ibidem*, 90), constituye, por tanto, un nuevo ámbito conceptual y práctico que va más allá del enfoque gubernamentalista+de la gobernabilidad.

Se trata de una perspectiva posgubernamental (no antigubernamental) que se preocupa por dos dimensiones: la *valorativa* (teleológica), que alude al proceso mediante el cual se define el *futuro social deseado*, y la *factual* (causal, técnica), que alude al proceso por el cual se define la división del trabajo y la distribución de autoridad y responsabilidad entre los diferentes actores sociales, con el propósito de que contribuyan con sus recursos, competencias, especializaciones, destrezas, acciones y productos al logro de los objetivos sociales deseados (*Ibidem*, 91).

Así, en sociedades débiles, proclives al desgobierno, la gobernación seguramente se llevará a cabo de manera vertical, jerarquizada y centralizada; mientras tanto, en sociedades de amplia diferenciación social y, por tanto, con independencia e interdependencia creciente de los diversos actores sociales, el modo de gobernación será más horizontal, descentralizado, y deberá incorporar la deliberación de los actores, pues sólo de esa manera se abordan con probabilidades de éxito los asuntos públicos importantes (*Ibidem*, 98).

1.5.1 Características de la gobernanza

Hasta aquí se ha argumentado que la gobernanza requiere de legitimidad, consenso y cooperación coherente, donde se pretende que los distintos actores evolucionen en una inteligencia colectiva institucional. Para ello es fundamental que los gobiernos locales¹⁸ fortalezcan capacidades existentes y desarrollen otras que no se posean junto a la clara definición o redefinición de competencias que permitan un buen gobierno.

¹⁸ Se entiende por gobierno local % las autoridades que electas democráticamente -y no designadas administrativamente por el gobierno central-, disponen de una fuente de ingresos propia y de autonomía para formular e implementar políticas propias (Gutiérrez y Pelligrini, 1994: 86).



En ese sentido, el buen gobierno es la condición principal para que se desarrolle la gobernanza, porque éste es capaz de gestionar de forma eficiente los equilibrios macroeconómicos, las libertades políticas y civiles, la identidad cultural y el medio ambiente. La visión del Banco Mundial (BM) a través del Reporte Mundial del Desarrollo (*World Development Report 2004-2005*), el buen gobierno se resumen en:

- 1) Celebrar elecciones periódicas a nivel nacional;
- 2) paz y prevención de conflictos;
- 3) confiar en los gobiernos locales, cuando éstos son electos democrática y responsablemente;
- 4) fortalecer las capacidades del sector público y privado;
- 5) introducir reformas estructurales y un marco institucional adecuado;
- 6) ajustar la política macroeconómica para que el crecimiento sea favorable a los pobres;
- 7) reducir los costos de transacción;
- 8) respetar los derechos de propiedad a través de marcos legales claros y bien protegidos;
- 9) preparar a la población con políticas y programas a mediano y largo plazo a fin de prevenir desastres naturales;
- 10) concentrar los recursos en aquellos sectores económicos y regiones en los que se concentran los pobres;
- 11) ampliar y fortalecer el gasto público en educación;
- 12) destinar más inversión pública y privada a la ciencia y al desarrollo tecnológico;
- 13) integrar diferentes programas y políticas sociales de lucha contra la pobreza en un marco coherente;
- 14) integrar de igual manera políticas medioambientales en los programas de reforma macroeconómica.

Por su parte, la gobernanza es:

- 1) La voluntad política de los actores para fomentar el desarrollo económico-social;
- 2) el establecimiento de prioridades acordes con las necesidades sociales;
- 3) el flujo necesario de información para aumentar la eficacia de las políticas;
- 4) la voluntad de escuchar la voz de toda la población;
- 5) un contrapeso a los abusos de poder;
- 6) el mantenimiento de los programas de desarrollo y la apropiación (*ownership*) de los mismos a los grupos más vulnerables.



En efecto, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a través del Comité Asistencial de Desarrollo la gobernanza en las sociedades democráticas es eficiente y rinde cuentas sujetas a las actividades del Estado y sus ciudadanos y las dirige hacia los objetivos de un desarrollo económico y social sustentable+ (*Development Assistance Committee DAC*, 2001).

Por su parte, la Unión Europea (UE) ha incluido en la gobernanza el objetivo de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales en su política de desarrollo y en sus relaciones con países terceros (*European Commission Council*, 2001), más concretamente: %La política de desarrollo de la comunidad se basa en el principio de desarrollo humano y social sustentable, equitativo y participativo. La promoción de los derechos humanos, la democracia, el imperio de la ley y el buen gobierno son una parte integral de la gobernanza+ (*European Commission Council*, 2001, punto 6).

1.5.2 Utilidad de la gobernanza en la gestión del turismo

La gobernanza enmarcada en la gestión del turismo es un paradigma de cambio,¹⁹ porque por un lado permite a los gobiernos reforzar y transformar sus capacidades administrativas, y por otro contribuye a fortalecer sus capacidades políticas y legítimas. Debido a que opera en tres dimensiones: donde en el centro se encuentra la gestión pública (*management public*) con sus reglas y procesos internos de previsión (planeación-objetivos-métodos-procedimientos), decisión (estructuras-organización-tareas), y coordinación (integración, control e información) cuyo objetivo principal es la racionalidad de la administración pública, a través de la %planeación estratégica, indicadores de desempeño, administración y objetivos en términos de

¹⁹ Para autores como Amadeu Solá, Claus Offe, Guy Peters, Luciano Tomassini, Manuel Alcántara, María del Carmen Pardo, Marco Meneguzzo, Luis A. Villanueva y Renate Maynetz, la gobernanza es un paradigma útil que permite comprender la naturaleza política de la gestión pública. Más allá de la parte técnica, operativa y gerencial del *public management*. Esto es así, debido a que regresa la mirada del gobierno a actores que se suponían eran aliados de la actividad gubernativa. Cuando en realidad dichos actores (ONG, organizaciones de voluntarios y ciudadanos) requieren ser consultados, incluidos y representados en las políticas públicas que tendrán impacto en su vida cotidiana (Sánchez, 2007).



resultados y uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el gobierno+(Sun Kim, 2007: 516).

Una segunda dimensión a considerar es el marco político donde está inmersa la gobernanza democrática del turismo, orientado en función de la sociedad civil que utilizará la negociación, el consenso y los acuerdos. Finalmente, la dimensión socioeconómica es determinada por la acción pública correspondiente a una unidad territorial y cultural cimentada en estructuras económicas descentralizadas y simplificadas en la toma de decisiones, resultantes de procesos históricos particulares, y al mismo tiempo conformado por diversos grupos con intereses particulares que participan en mayor o menor medida en la dirección del turismo regional y municipal.²⁰

De ahí que en la gobernanza para la gestión del turismo ~~el~~ gobierno deja de ser el actor autónomo y autoritario que era, concibiéndose ahora al sector público como dependiente del privado y social de diversas maneras, y las políticas se elaboran e implementan, en gran parte, mediante la interacción de diferentes actores+ (Guy, 2002: 430).

Por lo tanto, la gobernanza descansa en gran medida en redes intergubernamentales y cooperación interorganizativa que puedan cooperar y asociarse con el gobierno, y en menor grado en los ciudadanos activos que quieran participar como individuos o colectividad. La posibilidad de hacer una planeación, implementación y evaluación del turismo dependerá mucho que existan organizaciones fuertes, así como normas institucionalizadas que legitimen la participación directa de grupos de interés y otros órganos análogos en la elaboración de políticas (Sánchez, 2007: 390).

²⁰ Recordemos que la demarcación territorial se impone a veces como un obstáculo para la implementación del turismo. Sin embargo, se debe tener en cuenta, que las fronteras político administrativas no tienen necesariamente por qué coincidir con la geografía del destino turístico. Esto es importante señalarlo, porque cuando un municipio decide aprovechar las bondades de dicha actividad, se debe pensar que el visitante cuándo viaja no está condicionado por los posibles límites administrativos del territorio, por tanto, resulta necesario que los ayuntamientos hagan esfuerzos para alcanzar un buen grado de comunicación y de coordinación y que consoliden las alianzas ingubernamentales e interinstitucionales para lograrlo.



En efecto, Lechner (1997) se refiere a tres formas básicas de coordinación en redes: la política, la del mercado y la social. La coordinación política es centralizada, jerárquica, pública y deliberada, el Estado deviene en la instancia principal de coordinación; la coordinación del mercado se caracteriza por ser descentralizada, privada, horizontal y antisolidaria; por último, la coordinación social se entiende horizontal entre diferentes actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar, cooperar y acordar una solución, y se sustenta en un equilibrio entre sociedad, Estado y mercado. Por lo que su armonía es la que da lugar a un Estado fuerte, sociedad fuerte, y a nuevas formas de bienestar.

En el siguiente cuadro 1.8 se observan tres modelos de gestión pública en lo relativo a la relación Estado-sociedad, donde hay un tránsito de la obediencia al reconocimiento de derechos y de éste, al empoderamiento. Asimismo, si se considera el tipo de interacción, se advierte un paso de la coerción a la delegación y de ésta a la colaboración. En el pasado, la metodología coercitiva era simple y directa: en términos de la relación Estado-sociedad, los funcionarios ordenaban y los ciudadanos prestaban atención. Sin embargo, en la gobernanza existe una cooperación intergubernamental e interinstitucional, donde se delegan ciertas funciones y responsabilidades a las redes sociales fortaleciendo su descentralización.



CUADRO 1.8. TRES MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA

	Administración Pública	Gerencia Pública	Gobernanza
Relación ciudadano-Estado	Obediencia	Demanda de derecho	Empoderamiento
Rendición de cuentas de funcionarios	Político	Cliente	Ciudadanos
Principios rectores	Obediencia a las reglas	Eficacia, eficiencia y resultados	Rendición de cuentas, transparencia y participación
Criterios de éxito	Rendimiento	Resultados	Proceso
Atributo clave	Imparcialidad	Profesionalismo	Responsividad
Tipo de interacción	Coerción	Delegación	Colaboración
Naturaleza del Estado	Unitario	Desagregado	Plural
Foco	Sistema político	Manejo intraorganizacional	Gobernanza intergubernamental e interorganizativa
Raíces teóricas	Ciencia política y política pública	Teoría de la elección racional/política y estudio de administración	multidisciplinaria: sociología, antropología, psicología social, entre otras

Fuente: Adaptado de Sun Kim (2007: 516).

Lo importante a resaltar en este cuadro comparativo es que desde hace más de veinte años los gobiernos locales están en un lento proceso de transformación, donde se están dejando de lado prácticas centralistas y autoritarias, empero se han detenido por la ausencia de una cultura en la gestión del turismo, producto de la contradicción generada por las políticas descentralizadoras. Asimismo, se les ha dado mayores recursos, pero éstos a su vez han dejado de captar ingresos propios, lo que los ha hecho profundamente dependientes de las participaciones y transferencias federales. No obstante, podemos caracterizar una nueva gestión del turismo, como se sintetiza en el cuadro 1.9.



CUADRO 1.9. PROCESOS DE POLÍTICAS TURÍSTICAS LOCALES

Dimensión	Gestión centralizada	Gestión cooperativa
Agenda Gubernamental	Reactiva a las demandas de los actores	Previsora de las demandas de los actores
Funciones	Servicios públicos	Fomento al desarrollo sustentable local
Actores	Agencias gubernamentales	Red de agentes públicos, privados y sociales interesados
Poder	Centralizado en el gobierno	Disperso entre ámbitos y actores
Recursos	Provenientes de los gobiernos federal y estatal	Diversificación de fuentes de financiamiento

Fuente: Propia.

En resumen, podemos decir que la gobernanza vista desde el turismo es la manera en que la comunidad local se articula y coordina y donde el objeto de desarrollo no es el mercado, el Estado o la sociedad, sino la configuración de un todo a través de redes económicas, políticas y sociales (*policy-networks*).

1.6 ¿Qué es lo nuevo de las redes turísticas y qué las convierte en diferentes del mercado y del Estado?

Al margen del análisis político y publiadministrativo de la gobernanza hoy día es necesario estudiar y diseñar, a través de redes locales,²¹ nuevas formas de coordinación social del turismo, que se caracteriza por una toma colectiva de decisiones. En ese sentido, existen hoy día una gran cantidad de investigaciones científicas (procedentes de los estudios del neoinstitucionalismo, la antropología social y de los estudios sociológicos de redes) que demuestran que en muchas áreas de la gestión, el Estado es ya prácticamente incapaz de asumir funciones de coordinación, conducción y modelación social sin recurrir al conocimiento o incluso a las capacidades de actores no estatales (Klijn, 2005: 233-234).

²¹ Cerrillo define las redes como un conjunto de actores públicos y privados y sus interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común (2005: 25). Asimismo, Messner expone los diferentes usos que se ha dado al término de redes, considerando que éstas se refiere a procesos autoorganizativos e interorganizativos complementadas por mercados y estructuras de gobierno (1999: 81).



Puesto que a la hora de detectar problemas, de elaborar soluciones viables y adecuadas para aplicar políticas turísticas, las instituciones estatales dependen por consiguiente del conocimiento atesorado por los actores, conocimiento que en muchos casos no está codificado y es difícil de transferir. Como lo demuestran los estudios empíricos sobre redes de salud pública, ambiental o industrial de Richardson y Jordan (1979), Grant Paterson y Whitson (1988), (citado por Klijn, 2005: 229).

Las redes representan patrones organizativos que, gracias a la concentración y complementación del conocimiento de diferentes sectores y sus procesos de aprendizaje compartidos, están en condiciones de transportar inclusive conocimientos no codificados con más eficacia que los mecanismos del mercado y los sistemas jerárquicos a la hora de afrontar problemas de complejidad y fenómenos de interdependencia. Véase esquema 1.10.



Fuente: Messner, 1999: 82

En este sentido se puede percibir a las redes como formas de innovación social, donde numerosas áreas de política turística han aumentado la interdependencia



entre los actores privados y los públicos. Esta dinámica pone en entredicho la concepción clásica de que existen o bien asuntos privados que son responsabilidad exclusiva de los individuos, las organizaciones pertinentes o la empresa, o bien asuntos públicos cuya regulación está en manos del Estado. Parece ser que, aparte de los sectores en los que los actores privados atienden exclusivamente sus asuntos privados y las áreas en las que el Estado trata con autonomía los asuntos públicos, se va extendiendo un área de intersecciones en la cual predomina una necesidad colectiva de coordinación que ni los actores privados ni los estatales son capaces de satisfacer solitariamente.

De ahí que lo que sostiene a las sociedades de redes es la existencia de intereses e incentivos mutuos que hacen de las reglas del juego un instrumento capaz de controlar la codicia y avaricia individual, por el de compromiso y la solidaridad en su interior, más allá del paradigma del *homo oeconomicus*²² y tal como exponen, Guy y Pierre (2005), Messner (1999), Klijn (2005), Scharpf (2005) y Lynn (2004) se pueden extraer cuatro razones para que los actores cooperen:

1. *Pluralidad de actores y objetivos.* En las redes coexisten una variedad de actores que tienen sus propios objetivos y estrategias. De hecho, los actores no pueden conseguir los resultados de manera individual ni imponer sus intereses respecto a los otros, sino que se complementan. Además, los diversos actores tienen diferentes

²² La teoría de la elección racional (*rational choice*) parte del supuesto de que los individuos realizan actos de su elección que obedecen a designios racionales. Racional en este contexto significa que un individuo al tener varias opciones, se decide por la que mejor le conviene. A la hora de juzgar la elección es irrelevante que haya sido correcta vista en retrospectiva. Tampoco se da por supuesto que el individuo haya estado ampliamente informado y conociera todas las opciones imaginables relativas al acto realizado. El enfoque en cuestión parte sencillamente de que el individuo elige la opción que a él personalmente le parece la más ventajosa. El enfoque de la *rational choice* se desarrolló en el marco de la teoría económica neoliberal con el fin de analizar las decisiones individuales relativas a la oferta y la demanda de bienes privados. El concepto de la *public choice* aplica esta teoría de las decisiones individuales a la política, situando en el foco de interés la cuestión de cómo se crean o no se crean bienes colectivos desde la tendencia a obtener el máximo provecho individual. Destacan entre los autores de dicha teoría Buchanan y Tallison (1972), Cao-García (1983) y Coleman (1990) y Kirsch (1990), siendo él mismo un defensor erudito de la teoría de la *public choice*, hace notar con razón el carácter tautológico del concepto aplicado de racionalidad "el individuo elige la mejor alternativa; y la mejor alternativa es aquella que el escoge..." Por su parte Friedman, Hayek y Nozick son destacados exponentes de esta idea del *homo oeconomicus*+(citado por Messner, 1999: 85).



recursos (normativos, técnicos, cognitivos, financieros, humanos, entre otros) que deben concurrir en cada momento para la consecución del interés general.

Al analizar los actores de las redes es necesario conocer cuáles son sus recursos, cuál es su consistencia (nivel de representatividad de cada uno de los intereses en juego), cuál es la información de que disponen y cuáles son sus estrategias. El análisis de todos estos elementos permitirá entender los procesos y las interacciones que se llevan a cabo en el seno de las redes.

2. Interdependencia entre actores. Los actores de una red son interdependientes porque persiguen objetivos comunes que no pueden conseguir por ellos mismos, sino mediante la interrelación. La interdependencia nace de la necesidad de los actores de recabar el apoyo y conseguir la participación en la definición e implementación de las políticas por parte de las administraciones públicas y los actores de la sociedad civil.

El término interdependencia también implica que todos los actores tienen algo que ganar. El grado de dependencia variará entre unos actores y otros en función, por ejemplo, de los diferentes objetivos que tengan en un determinado momento y, asimismo, de los recursos de que gocen. La interdependencia no es estática, sino que es un proceso en constante evolución y cambio en función de las relaciones que en cada momento se vayan produciendo entre los actores de la red.

3. Información entre actores. A la ley, el poder y el dinero como medios clásicos de coordinación, se les viene a sumar, con creciente importancia, el flujo de información entre los distintos actores sociales y escenarios políticos. Este enfoque implica la necesidad de abandonar la idea de un *policy process* institucionalmente concentrado, homogeneizado y lineal. La identificación de problemas, el tratamiento de los mismos y el desarrollo de soluciones, así como la aplicación de políticas, se presentan como procesos escalonados que se basan en procesos interdependientes a varios niveles en la toma de decisiones y la resolución de problemas.



4. *Confianza entre actores*. Las economías de mercado, para reproducirse, requieren de recursos sociales y orientaciones para la acción que el mercado no puede generar por sí mismo, llegando en ocasiones a socavarlos. La dinámica del mercado promueve la competencia innovadora, la creatividad y la responsabilidad autónoma, pero también el egoísmo y la erosión de la solidaridad social. La lógica social del funcionamiento de las redes se basa en la reciprocidad, la confianza mutua, la capacidad de pacto de los actores y la restricción voluntaria de su libertad de acción, todo ello en medio de relaciones en tensión permanente cuyo equilibrio es preciso buscar una y otra vez.

Algo parece claro: el tipo ideal del individuo egoísta racional u *homo oeconomicus* que fue erigido en el paradigma neoliberal, no tiene lugar en las exigencias de una sociedad de redes (*networks society*). Lo que hay que cuidar, renovar y perfeccionar no sólo son las estructuras y organizaciones institucionales, sino además los valores y las orientaciones para la acción que rigen a una sociedad consciente y solidaria. De hecho, la formalización de la gobernanza en redes le atribuye mayor seguridad y estabilidad.

En resumen, la gobernanza a través de redes de políticas (*policy-networks*) requiere al menos cinco aspectos a saber:

1. *El fortalecimiento del gobierno local y de su relación con el gobierno nacional*. Desde nuestra visión del desarrollo local, los procesos de fortalecimiento de las capacidades están fuertemente determinados por las capacidades de ese territorio de vincularse a lo global, sea éste regional o nacional. En ese sentido, la gobernanza local debe permitir generar un proyecto colectivo propio . mejorar el capital social local. , y hacerse de recursos exógenos al territorio, esto plantea la necesidad de la descentralización administrativa, y la construcción de mayor poder y autonomía de los gobiernos locales.



2. *La participación y el empoderamiento de los otros actores: la ciudadanía y el sector privado.* Como ya se señaló, este proceso no tiene actores predefinidos. Por el contrario, se trata de un proceso fuertemente incluyente, de incorporación de nuevas voces, nuevas lógicas y nuevas demandas a la construcción del destino colectivo. En ese sentido, los gobiernos locales tienen un rol clave a jugar, pero también lo tienen el sector privado y, sobre todo, la sociedad civil. La gobernanza estará determinada, como se ha señalado, por su capacidad de inclusión de actores en el territorio.

3. *El fortalecimiento de las instituciones del territorio: capital socio institucional.* Un territorio tendrá una mejor gobernanza, en tanto sea capaz de generar mayores redes y vínculos entre sus actores e instituciones. Esos puentes, esos vínculos, son los que en definitiva construirán el porvenir. No es suficiente el fortalecimiento de las instituciones, son necesarias las redes que sean capaces de densificar el tejido social.

La construcción de capital social es clave porque genera mejores condiciones para un proyecto colectivo propio, con mejores relaciones con el entorno. El capital social se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas+(Barreiro, 2002: 23).

El aspecto fundamental de las redes es facilitar la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación. Es la habilidad de las personas de trabajar juntas por un objetivo común en grupos y organizaciones. La habilidad para cooperar voluntariamente depende del grado en que las comunidades compartan normas y valores capaces de subordinar intereses individuales a aquellos del grupo. Para ello importa el nivel de confianza mutua existente en un grupo y que puede extenderse al conjunto de la sociedad.

4. *La construcción de una cultura e identidad locales.* El desarrollo local tiene una fuerte relación con los procesos de construcción de una identidad colectiva que



genere las condiciones para la elaboración de un proyecto colectivo directamente relacionado al modo de desarrollo de ese territorio. Como señala Albuquerque, *«las nuevas condiciones de competencia y producción no hacen más que reforzar la importancia de la solidaridad, de la calidad de las redes, de los vínculos sociales y de identidad territorial en el seno de la economía. Por ello las inversiones en este capital social deberían ser el eje de las acciones públicas en las sociedades que aspiran a lograr el desarrollo económico»* (Albuquerque, 2008: 24).

5. *La interrelación con los procesos y actores internacionales y la globalización.* Es en ese marco y sobre esas condiciones que se pueden abrir y generar procesos de desarrollo turístico local sustentable, que implican crecimiento económico y generación de beneficios colectivos, que incluyen no solamente la dimensión económica sino también, lo ambiental. Lo *«local»* no es la utopía de un desarrollo desde lo pequeño, sino la construcción de capacidades y liderazgos, para promover un desarrollo a escala regional, nacional y global.

1.7 Problemas no resueltos

Sería ingenuo de nuestra parte argumentar que la gobernanza a través de redes del turismo es un producto acabado *«listo para consumir»*. Hay que considerar que existen *«eslabones perdidos»* que han dificultado encadenar un desarrollo creciente y sostenido desde lo local. Las recetas de descentralización que ha impuesto el gobierno federal han sido adoptadas en muchos casos disciplinada y rigurosamente por los gobiernos municipales. La intensificación de la vida democrática y la participación ciudadana en lo turístico, aunque con muchas dificultades, también han ido poco a poco tomando su lugar. Aun así la brecha regional y el deterioro del medio ambiente se siguen agudizando; además, la pobreza y la desigualdad también se amplia entre las comunidades y grupos sociales.

La metáfora de arenas movedizas se aplica en el ámbito municipal actual. Si los gobiernos no se mueven, es decir, si no dan resultados, se hunden; y si los



gobiernos se mueven, es decir, si se reforman y se reestructuran desde la gobernanza, también pueden hundirse. Dicho de otra forma, no ingresar al grupo de municipios que adaptan la gestión pública los deja fuera del circuito de oportunidades que nace con la globalización; sin embargo, la adaptación de dicha reforma para insertarse en dicho circuito puede dificultar la gobernanza.

El dilema se explica, porque ha prevalecido una visión mecánica y estandarizada de la *New Public Management*, que ha abierto un debate crítico, a la luz de sus resultados evaluados en los últimos años. Por ejemplo, Arellano (2004), Rainey (1998), Lynn (2004), Perry (1998), Frost-Kumpf y Wechsler (1998), analizan diversos dilemas -de los cuales se toman cinco- que no pueden ser resueltos por un enfoque pragmático de la Nueva Gestión Pública:

1. Rendición de cuentas *versus* Innovación. Si rendir cuentas requiere procedimientos generales, reglas que limitan necesariamente la discreción y los incentivos, la innovación necesita flexibilidad e incentivos. Además, la rendición de cuentas no abarca solamente el uso de los recursos sino también el impacto (*outcome*) generado en la sociedad.

2. Participación ciudadana *versus* decisiones técnicas. No siempre los afectados o beneficiados por la gestión gubernamental conocen mejor sus problemas (causas) o la solución a éstos. En muchas ocasiones orientar las políticas por la participación ciudadana conlleva soluciones a corto plazo que resultan costosas e ineficientes a largo plazo. Muchos de los problemas a los que se enfrenta la gestión pública no pueden ser resueltos desde los escritorios de los gestores sino con la contribución directa de los ciudadanos, existe el dilema continuo entre las soluciones técnicas diseñadas lo mejor posible, y la participación ciudadana con sus limitaciones de perspectiva y de apropiación de valores, muchas veces, irreconciliables.

3. El problema de la inequidad. Hoy en día, los más entusiastas defensores del mercado como sistema para asignar recursos reconocen que éste no es suficiente



para asignar recursos públicos dedicados al bienestar social, y en el caso de las empresas nacionales y transnacionales, sobre todo de tipo financiero, se muestran renuentes a contribuir a reducir la brecha entre ricos y pobres a nivel mundial.

4. Los problemas sociales no están dentro de las organizaciones. La organización pública puede estar perfectamente organizada para administrar recursos pero su orientación es resolver, o contribuir a resolver, un problema o situación donde intervienen individuos o grupos fuera de la organización. Manejar de manera eficiente los recursos, no necesariamente cambia comportamientos. La gestión pública y su instrumental no logran resolver este dilema, uno de los más viejos de la administración pública tradicional. Más bien tiene que conformarse con crear condiciones favorables para que esos problemas se solucionen.

5. La gestión pública favorece el rol del gestor como líder con habilidades para adaptarse, negociar e innovar. Sin embargo, en la arena pública, muchas veces la innovación y el liderazgo implican desestabilización y turbulencia. Las mejores prácticas de administración, para ser exitosas requieren institucionalización en un tiempo más largo. No hay nada que garantice que un acertado liderazgo en la administración pública encontrará una adecuada salida institucional. Además está el problema de los cortos tiempos gubernamentales en los ayuntamientos.

Asimismo, Argyriades (2006) se cuestiona si realmente tuvo algún sentido el concepto de Nueva Gestión Pública porque en última instancia el propósito fundamental de la gestión gubernamental sigue siendo la misma: implementar las leyes aprobadas por los Congresos. De tal manera que si la historia sirve de guía, ni la velocidad de los cambios garantiza su alcance, ni la implantación de una cultura empresarial garantiza su permanencia.

Porque la transformación del gobierno no es un proceso de ingeniería y de diseño de instituciones, es un proceso de jardinería y cuidado de las mismas. Como bien lo sugieren March y Olsen (1989), las instituciones no se fabrican o se ensamblan, simplemente se cultivan, y lo más que puede llegar hacer un gobierno eficiente,



capaz y legítimo, es ser un buen jardinero del proceso, y aun así como todo buen jardinero no está exento de factores incontrolables.

En este sentido, no podemos menos que asentir con Cabrero, en que si bien es cierto en los países desarrollados la modernización de las dependencias gubernamentales se enmarca en la gestión pública, %en los países latinoamericanos, la modernización es un problema mucho más amplio e interconectado: es un problema de cambio político, social, económico, ambiental y también ciertamente de gestión pública+(Cabrero, 1998: 30).

En conclusión, precisamos de una teoría de gobernanza que nos permita decir (o plantear la hipótesis) por qué ocurren (o pueden ocurrir) las acciones turísticas, las conductas y los resultados observados, y prescribir disposiciones que pudieran conducir a un desempeño gubernamental intencionalmente mejor.

En América Latina no hemos sido muy propensos a estas tareas, quizás por la herencia del derecho administrativo continental obsesionado con el Estado, mientras que la tradición jurídica anglosajona se ha ubicado alrededor de los gobiernos. Sartori nos advierte que las democracias empíricas (como las de los países de habla inglesa) no se han construido deductivamente, %sino más bien sobre la experiencia de que lo importante son los gobiernos eficaces y eficientes+(Sartori, 1988: 81).

El debate debe continuar a partir de la investigación sobre la reflexión analítica del turismo local. Tenemos una extensa agenda, el hecho de que la producción bibliográfica crezca continuamente en otras culturas no nos exime de nuestra propia tarea. Evidentemente, algunos mitos tendrán que superarse en el camino, siendo quizás uno de los más significativos el descuido de experiencias y estudios de caso del turismo. A partir de nuestra propia cultura, idiosincrasia, del desarrollo institucional de nuestros países y las presiones de la globalización, tendremos que encontrar nuestras propias maneras de generar mejores prácticas gubernamentales en la materia.



CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DE LA PLANEACIÓN TURÍSTICA EN EL ESTADO DE MÉXICO.





CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DE LA PLANEACIÓN TURÍSTICA EN EL ESTADO DE MÉXICO

En el presente capítulo, se describen tres modelos de la planeación turística en el Estado de México: el funcionamiento de la región homogénea, el reconocimiento de las zonas turísticas y el diagnóstico actual basado en sinergias. Al final se hace un balance analítico, como preámbulo al estudio de caso.

2.1 La responsabilidad del gobierno en el sector turístico. Un problema de organización

A finales de la década de los años ochenta, los beneficios económicos son los que dan sentido y fundamentan las acciones que realiza el gobierno estatal para apoyar el desarrollo del turismo. A pesar de que en el plano internacional ya se cuestionaban y se matizaban algunos de los beneficios del llamado modelo industria,²³ en el ámbito federal se seguían cuestionando a esos beneficios. Buena parte de los documentos de la época continúan considerándola como estratégica.²⁴

En la exposición de motivos del Plan Nacional de Turismo de 1988 se argumenta que el turismo:

a) Explora recursos renovables, b) crece más rápido que las demás ramas de la economía consideradas en su conjunto, c) es una importante línea de exportación, d) tiene un bajo contenido importado, f) es intensivo en mano de obra, g) coadyuva al desarrollo regional equilibrado, h) genera una justa distribución del ingreso, i) genera múltiples oportunidades de inversión para el sector privado, j) presenta una menor dependencia tecnológica del exterior y una menor participación de la inversión extranjera en otras actividades (Jiménez, 1992).

²³ De las características esenciales de dicho modelo, véase la explicación en el apartado de la importancia del turismo como desarrollo regional, capítulo primero.

²⁴ Baste citar documentos como la Regionalización del Estado de 1952, el Programa de Parques Industriales de 1968, Auris y Plantécnica en 1970, Cuautitlan Izcalli en 1971, el Plan de Remodelación Integral de Pueblos en 1973 y la Regionalización Agropecuaria en 1976 (Aranda, 1990).



Aunque varias de esas afirmaciones ya se cuestionaban en algunos foros por los resultados en la aplicación de dichas políticas, son estos postulados los que se utilizan para el apoyo y promoción del turismo en el país.

En efecto, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, se respondió a la globalización y competencia mundial de bloques económicos y con ello se modificó el nivel máximo de participación para la inversión extranjera en el sector turístico, que pasó del 49 hasta 100% en algunos casos.²⁵

Dicho porcentaje a su vez reorientó el gasto público hacia campos como la coinversión de capital nacional y extranjero en carreteras, puertos, ferrocarriles, aerolíneas, telecomunicaciones, marinas, líneas y terminales de autobuses, entre otras, que ofrecían al mismo tiempo mejor rendimiento económico y potencial para mejorar la distribución del ingreso.

Así, con la venta de propiedades, acciones y concesiones que en otros tiempos, se habían considerado estratégicas o necesarias para la economía nacional, el Estado se convirtió en *promotor* de los agentes económicos que atienden el turismo, en *coordinador* de los gobiernos estatales, municipales y de los agentes privados y, por último, en *direccionador* del esfuerzo colectivo en materia de la difusión y mejoramiento de la imagen turística del país. Pero no será más un Estado-empresario.

²⁵ Algunas de las empresas vinculadas al turismo que para la década de los noventa se vendieron fueron: la Operadora Nacional Hotelera y Subsidiarias; 14 hoteles El Presidente; los hoteles Aguamarina y Rivera del Sol; y así como una gran cantidad de hoteles en Ixtapa; Puerto Escondido; San José del Cabo, Acapulco, Cancún, el Complejo Turístico Río Colorado, la concesión de carreteras y terminales, los Transbordadores del Océano Pacífico y la mayor parte de las acciones de Mexicana de Aviación y Aeroméxico (Jiménez, 1993: 242-243). En el caso de la compra de los hoteles, la compañía norteamericana Stouffel llevó a cabo con sus asociados los Hoteles Presidente de México, una adquisición de 20 millones de dólares hacia 1996, que la convirtieron en el socio mayoritario de acciones. Asimismo, grupo Sidek Situr elaboró un complejo de 160 hectáreas en Ixtapa-Zihatanajo, destinados a construir cinco lujosas propiedades de recreo, también adquirió Hoteles Fiesta Americana en Puerto Vallarta, Ciudad de México y Cancún, además de Hyatt Continental en Acapulco. Con el tiempo Sidek construyó por lo menos una docena de marinas en el Pacífico, en el Golfo de México y a lo largo de la costa caribeña del país. Para entonces, dicha compañía ya constituía las dos terceras partes de los negocios del turismo nacional y aunque siguió inaugurando nuevos hoteles, la filial se concentró en la construcción de marinas (Castillo y Vargas, 2007: 22-23). Véase también a Palafox y Alvarado (2005: 210).



De este modo se crearon las condiciones para que a finales del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), la Secretaría de Turismo (Sectur) firmara en 1993 convenios con los gobiernos estatales, a partir de los cuáles Sectur delega a los segundos ciertas funciones administrativas, transformando su responsabilidad, pero sin otorgar los recursos económicos, humanos y materiales necesarios para que éstas puedan funcionar.

En el marco de esta descentralización,²⁶ la Ley de Turismo del Estado de México 1993, confiere la *autoridad* sectorial al Ejecutivo estatal a través de la Secretaría de Desarrollo Económico y, ésta su vez, otorga presupuestos y coordina políticas y programas en los ayuntamientos, pero comparte la *responsabilidad* del desarrollo turístico con los empresarios, el turista y el Consejo Consultivo del Estado de México.

Con el fin de apoyar y organizar la gestión, en junio de 1993 se suscribe el Acuerdo de Coordinación por el cual el Ejecutivo estatal dictaría las medidas conducentes para la creación y funcionamiento del Consejo Consultivo Turístico del Estado de México. Dicho acuerdo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de noviembre de 1993 y en la Gaceta de Gobierno el 21 de diciembre 1993.

El acuerdo en su artículo tercero dice: ~~%~~Se crea el Consejoñ como órgano colegiado interinstitucional y plural de consulta, asesoría y de opinión técnica de la Secretaría de Desarrollo Económico+ (Acuerdo de Coordinación del Consejo Consultivo Turístico del Estado de México, 1993). Después la Ley de Turismo de la entidad fue modificada en 2006, con la promulgación del Código Administrativo. Con este nuevo cambio se derogaron los artículos sobre el Consejo Consultivo Turístico del Estado de México y se atribuyeron esas responsabilidades al Consejo Consultivo de la Entidad (Ley Estatal de Turismo, 2008).

²⁶ La descentralización administrativa se define como la transferencia de responsabilidades y recursos por la vía de concertación del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales (Pirez, 2006:119).



Sin embargo, dicho andamiaje legal, ya en su operación, ha resultado muy limitado en comparación con el ámbito federal, porque el margen de actuación del Consejo Estatal se reduce a *consulta*, cuando en el primero la Comisión es *ejecutiva*, es decir, existe disponibilidad de recursos financieros en cada responsabilidad y tareas específicas, aunque las Secretarías sean otras que no la de turismo.

Además, Sectur es apoyada por otras Secretarías como: Economía, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Hacienda, entre otras, para el desarrollo en sus funciones y cuenta con el apoyo del Consejo Mexicano de Promoción Turística (CMPT) y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur). El primero dirigido a diseñar, ejecutar y evaluar las campañas de promoción, misiones comerciales y de relaciones públicas de productos turísticos mexicanos, mientras que el segundo promueve el crédito y la inversión en infraestructura; equipamiento a empresas turísticas en los Centros Integralmente Planeados (CIP) del país.

Queda claro entonces, que el recurso financiero fuerte del sector turístico nacional se mueve por fuera de dicha Secretaría a través de CMPT y Fonatur y se dirige a consolidar esquemas de desarrollo en destinos prioritarios, en los cuales pocos municipios del Estado de México se encuentran contemplados.²⁷

Función que resulta discrecional porque es Fonatur quien reconoce y declara las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritarias, generando controversia sobre el tratamiento diferenciado en algunos estados y regiones, que da preferencia a destinos de playa o de filiación política partidista, limitando recursos a entornos ecológicos y culturales de menor desarrollo.

A la distancia después de 17 años de reforma, la descentralización del turismo, ha sido desigual en cuanto a la repartición hacendaría para el Estado de México. Porque mientras Sectur trabaja en 32 entidades federativas, la Secretaría estatal debe hacerlo en 125 municipios, con recursos financieros escasos. El cuadro comparativo

²⁷ Entre los que podemos mencionar Toluca, Valle de Bravo, Metepec, Ixtapan de la Sal, Tonalco y Malinalco (Fonatur, 2008).



2.1 sintetiza la evolución histórica de la descentralización del turismo en el Estado de México.

CUADRO 2.1. COMPONENTES Y DIFERENCIAS DEL TURISMO EN EL ESTADO DE MÉXICO

Variables de análisis	Ámbito Federal	Ámbito Estatal
Planeación	Es una planeación turística con base en el Plan Nacional de Desarrollo y con una perspectiva de largo plazo.	Es una programación turística con una visión de corto plazo.
Organización	La Secretaría de Turismo se apoya en FONATUR, CMPT y la Comisión Ejecutiva del Turismo.	La Secretaría de Turismo cuenta con el Consejo Consultivo Económico del Estado de México.
Carácter de los órganos colegiados	Ejecuta y corresponsabiliza a otras Secretarías federales.	Funciona sólo como órgano consultor de la Secretaría de Turismo estatal
Cabeza operativa del sector	Se apoya operativa y financieramente en otras Secretarías	No existe apoyo financiero y coordinación con las Secretarías estatales
Gestión	A través del Acuerdo de descentralización opera en los estados	Carece de delegado y operadores regionales. Además de acuerdos intermunicipales en los 125 municipios.
Función	Facilita	Responsable

Fuente: Elaborado con base en el *Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008*.

Las variables de análisis señaladas en el cuadro anterior reflejan el panorama desolador del turismo en el Estado de México. Lo que repercute en aspectos como falta de apoyo a políticas de promoción empresarial, recursos humanos, desarrollo territorial, financiamiento y políticas destinadas a aprovechar el potencial de la comunidad. Por lo que en el contexto de serias limitaciones humanas y financieras, si la planeación turística carece de participación y corresponsabilidad, entonces la organización y gestión se transforman en desorden.

2.2 Regionalización territorial del Estado de México y sus repercusiones en el turismo

En el ámbito estatal existió una congruencia con el ámbito federal o más aún quizás una gran dependencia. En la entidad también se vio al gobierno como promotor, coordinador y direccionador de las políticas económicas, más que turísticas, baste



citar que dicho sector permaneció por sexenios subordinado a la Secretaría de Desarrollo Económico a través de la Dirección General de Turismo y no es hasta 2006, cuando adquiere rango de Secretaría.

En ese contexto, fue a mitad de la década de los ochenta, cuando el gobierno del estado se encargó del diseño de una regionalización o polo²⁸ que funcionará a partir de la coordinación política y administrativa, permitiendo la unificación de los servicios públicos, de tal forma que se convirtiera en un elemento rector de la estructura y funcionamiento integral de una administración pública para el desarrollo. Una estrategia dirigida hacia la planeación y acción gubernamental, con base en la mejor utilización de los recursos y en el logro de "un mando único". Es decir, mediante la regionalización se buscó la descentralización de la gestión pública con la consecuente dispersión en las zonas del Estado de México (Trujillo, 1997).

Esta regionalización se estableció para ordenar las actividades agropecuarias y forestales, y no las turísticas. Pronto fue secundada por las demás dependencias de gobierno, tales como las Secretarías de Desarrollo Económico, de Desarrollo Urbano, de Gobierno, entre otras, validación que dio lugar a lo que se denominó como regionalización única.

La región única correspondió a un espacio continuo convencional en el que cada una de las partes o zonas constituidas presentan elementos, características y relaciones similares con base en algún criterio. Este espacio continuo termina cuando existe otro diferente, es decir son espacios similares hacia dentro, pero diferentes hacia fuera. Algunos ejemplos pueden ser de tipo geográfico: selvas o desiertos, o de tipo

²⁸ La planeación del turismo en México se ha desarrollado en función de algunas de las teorías, especialmente a partir de las tesis del desarrollo desequilibrado, con Myrdal, J. Boudeville, Hirschman, N. Hansen, Kolowski, T. Hagerstrand y F. Perroux a la cabeza, en donde a la región se califica en plan o polo homogéneo. Según este último autor, un polo es una unidad económica motriz, líder propulsora o un conjunto formado por esas unidades. Una unidad simple o compleja, una empresa, una industria o una combinación de industrias es motriz cuando ejerce un efecto de atracción o de dominación sobre las demás unidades relacionadas con ella. Una unidad es motriz en un determinado espacio social y económico cuando la resultante de todos los efectos generados por ella es positiva en el sentido de proporcionar un cambio de estructura y hacer que la producción real neta del conjunto de unidades experimente una mayor tasa de crecimiento+citado por Trujillo (1997: 8-10).



económico: municipios con los mismos índices de especialización económica o con igualdad en el nivel del poder adquisitivo.

Para el logro de los objetivos de la regionalización única, se emitieron dos principales normas de funcionamiento (Aranda, 1990):

- Respetar la división municipal como mínima expresión territorial, lo cual aseguraba su funcionamiento, a partir de la participación de los presidentes municipales, es decir, mediante una organización político-administrativa.
- Considerar la configuración física natural del estado, lo cual le daba un matiz de región-paisaje en donde la homogeneidad del territorio es fundamental para determinar la similitud entre los elementos y las dinámicas interregionales.

La regionalización única respondió a una idea de poder político y de ejercicio de gobierno con la mira puesta en el desarrollo regional del Estado de México. El criterio manejado fue el de regiones económicas, de las cuales se identificaron ocho, cada una de ellas con una sede estratégica que sumadas, cubrieron en su totalidad el territorio estatal, enlistado y dividido como se muestra en el siguiente cuadro 2.2 y mapa 2.3.

CUADRO 2.2 REGIONES ECONÓMICAS DEL ESTADO DE MÉXICO

Region	Nombre	No. Municipios
I	Toluca	
II	Zumpango	24
III	Texcoco	30
IV	Tejupilco	25
V	Atlacomulco	05
VI	Coatepec	09
VII	Harinas	12
VIII	Valle de Bravo	09
	Jilotepec	07

Fuente: *Plan Estatal de Desarrollo Urbano 1983.*



MAPA 2.3. DIVISIÓN TERRITORIAL DE LA REGIONALIZACIÓN ÚNICA



Fuente: *Plan Estatal de Desarrollo Urbano 1983*.

Con la regionalización única, se facilitarían la desconcentración administrativa de todos los servicios públicos, por medio de un nivel intermedio que buscaría la coordinación de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), determinada por dos factores: la integración de los recursos de cada oficina gubernamental y la definición de una unidad estructural-funcional para su planeación (Trujillo, 1997).

Según se observa en el cuadro anterior y mapa de región única, es innegable la importancia que el modelo le otorga a los destinos primarios²⁹ y a la participación municipal, al fin y al cabo el desarrollo regional era una responsabilidad total del gobierno, ya que en él recaía la planeación de la economía.

La región única con características homogéneas es contrario a la condición de discontinuidad que tiene el turismo, ya que se presenta en el territorio de manera

²⁹ Según Trujillo Rincón. El *destino primario* es el sitio que concentra la infraestructura, servicios públicos, turísticos, y complementarios, por lo que el turista elige para su estancia como lugar principal (1997)



nodal, con la aparición de factores como los atractivos, planta de servicios y la infraestructura. De este modo, a partir de la concentración de esos elementos se localizan destinos turísticos y entre esos destinos existen extensas áreas de terreno que son utilizadas para diversas actividades económicas, entre las que destacan los cultivos, por lo tanto, el concepto de región única no es aplicable al desarrollo turístico (Rosga, 2004).

2.3 Funcionamiento de la región única

La regionalización única del Estado de México funcionaba en tres niveles estratégicos: El *centro o capital* estatal que concentra el poder político y económico, *la cabecera regional* con su representante estatal y *los municipios* que correspondían a alguna de las ocho regiones. Su funcionamiento se planteó en términos de relaciones verticales y lineales que buscaron descentralizar la gestión por medio de oficinas operativas.

El procedimiento utilizado, según Aranda (1990), fue el siguiente:

- Se elaboró una regionalización física-natural, llamada regionalización de referencia, con base en factores climáticos, división político-administrativa, producción agrícola y comunicaciones.
- Se confrontó a esa regionalización de referencia con las instituciones del sector agropecuario y forestal que funcionaban en el territorio estatal.
- Se analizaron las diferencias encontradas entre los dos primeros criterios y se acordaron las adecuaciones operativas.
- Se aproximaron las diferencias para llegar a la regionalización única.



Sin embargo, para el sector turístico este procedimiento no fue funcional, por las siguientes razones:

En lugar de promover la descentralización esperada, se generó una burocratización de la gestión, ya que el nivel intermedio era innecesario, pues no existían los organismos regionales y territoriales del turismo a quienes coordinar. Porque no se pensó en una política de abajo hacia arriba o de lo local a lo estatal, que se hiciera cargo al menos de tres funciones:

a) Analizar de manera permanente el comportamiento del turismo a fin de anticipar externalidades y situaciones que presentaran oportunidades y amenazas.

b) Diagnosticar la estructura de cada región turística mediante la identificación de los componentes existentes con el fin de diseñar una oferta y demanda de producto(s) por municipio.

c) Evaluar la efectividad de la gestión pública y privada realizada para lograr los objetivos anteriores con base en dos aspectos clave: la satisfacción del cliente y los beneficios sociales y económicos en la localidad y la región (Gobierno del Estado de México, 1994).

Los criterios para el diseño de la regionalización fueron, agropecuarios y forestales. Por lo que el sector turístico tuvo que adoptarla como propia, a pesar de no responder a sus propios criterios y necesidades.

Aunado a lo anterior, las comunidades de municipios considerados como turísticos, esperaban del gobierno la conducción de la actividad y la inversión directa en infraestructura y servicios. Parecía que con sólo enunciarlo, se desarrollaría el turismo.



Muy a tono con los gobiernos populistas³⁰ funcionaron campamentos, albergues y balnearios municipales, los cuales tenían el propósito de arraigar a la población rural en su lugar de origen, evitando su migración hacia zonas urbanas. Sin embargo, sólo dos de las ocho regiones contaban con infraestructura y el resto no pudo consolidar algún tipo de avance en la integración de una oferta importante, cuestión que dejó a Valle de Bravo y a Coatepec Harinas (Ixtapan de la Sal) como las propicias geográficamente para recibir turistas nacionales e internacionales (Aranda, 1990).

Por otra parte, la división convencional en regiones con base en el reconocimiento de los distritos rentables pudo funcionar para las áreas de finanzas o de gobierno, pero fue inoperante para el turismo, quedando sólo como una representación cartográfica en la entidad.

Además, el desarrollo del sector turístico es viable si se incorporan a todos los actores sociales, pero no es tan benéfica si se subordina a un sólo mando municipal que no cuenta con expertos ni especialistas que dirijan las acciones, disminuyendo su capacidad de organización. Debido a que al turismo sólo se le entendió como una actividad que detonaba con sólo invertir en hospedaje; es decir, de manera aparente el hotel garantizaba por sí mismo la generación de flujos turísticos y beneficios económicos (Zizumbo y Salvatierra, 2005).

El criterio de incluir a todos los municipios, fuesen o no turísticos, obtuvo dividendos en el terreno político, pero no así en el turístico, a pesar que se desarrollaron programas como el de "las posadas familiares", en los que el gobierno estatal, a

³⁰ No referimos en particular a los sexenios de Luís Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), dichas políticas fueron bien intencionadas, pero equivocadas en sus trazos macroeconómicos. Se cayó en un Estado dispendioso, que generó desequilibrios en las finanzas públicas, debido a que se abusó del fideicomiso como un instrumento jurídico y económico que en otras épocas había servido bien. Asimismo, se multiplicó la burocracia al crearse un sinnúmero de empresas públicas ineficientes para desarrollar la actividad turística, que además de duplicar funciones administrativas, operaron con números rojos, por el sobregiro en el gasto corriente. A la larga éste exceso del gasto público provocó un sobreendeudamiento, un abuso de la economía mixta, a través de proyectos turísticos mal concebidos y peor aplicados, subsidios desproporcionados a empresarios ineficientes y finalmente la inflación. Esta última fue el subsidio más ofensivo, lacerante e injusto, el que más gravitó sobre las clases populares que se quiso rescatar (Jiménez, 1993).



través de los presidentes municipales, apoyó con financiamiento a las familias para integrarse en micro y pequeñas empresas.

Los resultados a mediano plazo fueron un desastre, debido a que no se efectuaron los estudios técnicos de localización para los lugares más viables a la inversión y las mejores condiciones para hacerlo, llevando a la mayoría de las Pymes a desaparecer, obligándolas a reestructurar el financiamiento o a buscar otra demanda no precisamente turística (Gutiérrez y Pellegrini, 1994).

En suma, el esfuerzo por impulsar el turismo con un enfoque homogéneo en ocho regiones fracasó porque en su implementación sólo intervino el sector público y su papel se limitó a políticas generales que tenían como objetivo conducir a las regiones hacia una administración de los recursos para su desarrollo. Mas no tenía como propósito desarrollar políticas que promovieran el desarrollo local con base en sus características geográficas, naturales y vocaciones específicas.

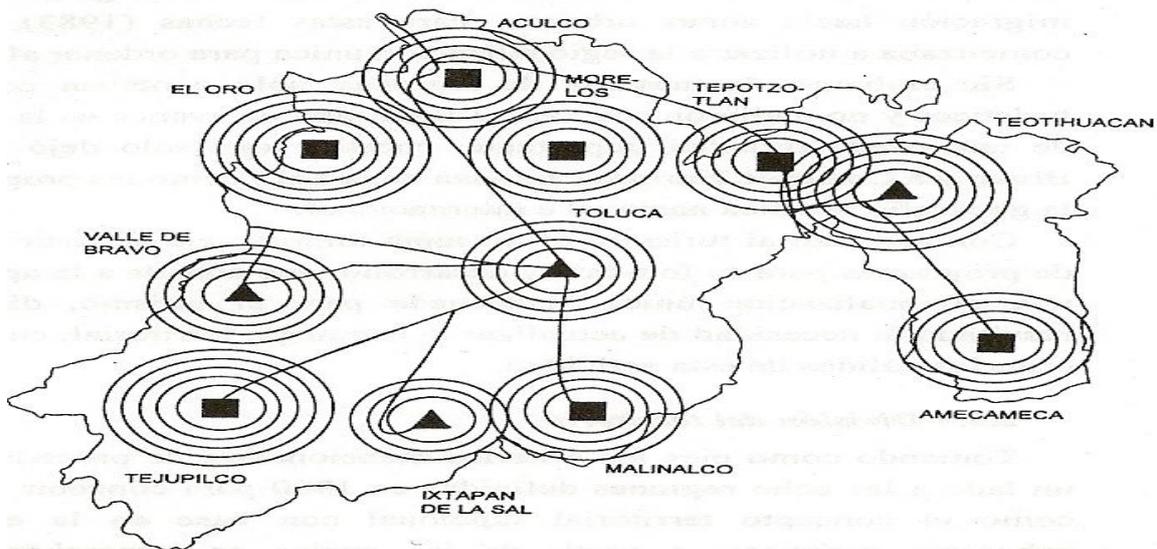
2.4 El reconocimiento de las regiones turísticas

Tomando como ejes los criterios mencionados, a principios de la década de los noventa se procedió a dejar de lado las ocho regiones definidas, y en su lugar se establecieron once que buscaban integrar polos de desarrollo y áreas de influencia.

Las once cabeceras elegidas fueron: Toluca, Ixtapan de la Sal, Valle de Bravo, Teotihuacán, Morelos, Tejupilco, Tepotzotlán, Amecameca, El Oro, Aculco y Malinalco. Sin embargo, el crecimiento del sector en cada uno de las cabeceras fue diferente, por lo que su evolución se clasificó en función de la oferta y la demanda (Gobierno del Estado de México, 1994).

El territorio quedó dividido de la siguiente manera:

MAPA 2.4. ONCE CABECERAS TURÍSTICAS CON POLOS DE DESARROLLO



Fuente: *Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Gobierno del Estado de México 1994.*

La clasificación de los elementos del sistema turístico se dividió en dos núcleos: aquellos que constituían un emisor, y aquellos que constituían un receptor. En el primer caso se tomó en cuenta al turista o visitante y sus requerimientos mínimos para el desplazamiento, infraestructura, transporte, motivos del viaje, capacidad económica y tiempo libre.

En el segundo caso, sólo los atractivos, la planta de servicios y la infraestructura fueron los elementos tangibles que dieron sentido al crecimiento del turismo en el contexto de un modelo unilineal e incrementalista que imperaba en el momento, es decir, variables que se podían monitorear muy fácil. Lo que significó la búsqueda de mayor inversión en la planta de servicios y en la infraestructura, mientras que en el caso de los atractivos, significó su aprovechamiento como motivo del desplazamiento (Trujillo, 1997).

Por consiguiente, al inicio de la década de los noventa los flujos turísticos se convirtieron en criterios esenciales para el diseño de la forma de ordenamiento territorial del Estado de México. Sin embargo, a pesar de presentar cabeceras, a manera de polos, la zonificación implicaba otra vez la forma homogénea del territorio.



La zonificación quedó integrada de la siguiente manera:

Zonas en prospección. Este tipo de zona implica la combinación de uno o varios atractivos naturales y culturales desaprovechados, una planta de servicios turísticos incipiente y una pequeña infraestructura. Las zonas que se identificaron con estas características fueron: Amecameca, Teotihuacán, Tepotzotlán, Morelos, Aculco y El Oro.

Zonas en desarrollo. Este tipo de zona combinaba a uno o varios atractivos de importancia nacional e internacional con una diversa planta de servicios que incluiría equipamiento e instalaciones y una adecuada infraestructura como soporte de la actividad turística. Las zonas identificadas fueron Toluca, Valle de Bravo, Tejupilco, Ixtapan de la Sal y Malinalco (Gobierno del Estado de México, 1994).

No obstante, estas dos zonas estuvieron limitadas porque en el caso de la primera se incluyeron todos los pequeños o grandes sitios que tenían posibilidades de desarrollo y hasta los que no la tenían, lo que condujo, al igual que en la regionalización única, hacia un criterio de inclusión y no de exclusión. Por otra parte, la zona que se encontraba en desarrollo se manejaban como estado terminal, o cuando menos eso parecía, ya que no se encontró un tercer nivel o algún estadio al que se pretendía llevarla, lo que significa que el camino debía ser el mismo: mayor aprovechamiento de los atractivos, crecimiento de la planta de servicios y una mayor inversión para la creación, ampliación y mantenimiento de la infraestructura.

Otra vez, según García (2004), la crítica más fuerte estuvo encaminada hacia la selección de cabeceras turísticas. Porque no se encontraron los criterios que llevaron a las autoridades a determinar que Amecameca, Teotihuacán, Tepotzotlán, Morelos, Aculco y El Oro, fueran cabeceras turísticas y no lo fuera Texcoco, que por su feria y su gastronomía pudiese tener una mayor importancia. Al parecer el criterio político o de inclusión volvió a pesar, ya que sólo abarcando a estos municipios, se cubría el territorio mexiquense.



Asimismo, no se aprecia la similitud entre el desarrollo turístico de Amecameca, Teotihuacán, Tepotzotlán con el de Aculco y El Oro, considerando que existen grandes diferencias entre ellos, sobre todo en relación a la importancia de los atractivos y a su posicionamiento en el mercado turístico. Una cuestión muy parecida sucedió en las zonas de desarrollo, en el que se ubica Toluca, Valle de Bravo, Tejupilco, Ixtapan de la Sal y Malinalco, en donde sí se cumple con atractivos diversificados, pero se carece de una planta de servicios variada (García, 2004).

A pesar de ello, en esta ocasión las once cabeceras divididas en dos zonas simulaban áreas de influencia de la actividad turística a manera de centros de redistribución. No obstante, se volvieron a quedar al margen, diversos atractivos que incluían una numerosa cantidad de recursos, pero ahora con dos obstáculos:

- La importancia de las cabeceras municipales generaba mayores servicios e infraestructura turística por lo que la visita al resto de la zona pasaba a un segundo término, es decir, que la supuesta diversificación de la oferta se reducía, en la mayoría de los casos, a la contenida en el centro de las localidades.
- Las carreteras se plantearon como conectores entre espacios turísticos localizados en una misma zona, sin embargo, en algunas ocasiones se convirtió en el factor que las determinó. Tal y como sucedió en los casos de Texcaltitlán, Sultepec, Almoloya de Alquisiras y Coatepec de Harinas en donde los accesos a Tejupilco y a Ixtapan de la Sal los dejan fuera de la zona de desarrollo, pero geográficamente se incluyeron (Trujillo, 1997).

Este planteamiento condujo a una zonificación con criterios incipientes al turismo, pero con el predominio del enfoque homogéneo en función de la inclusión del mayor número de municipios. No obstante, con la instrumentación de las dos zonificaciones se apreció un trabajo de planeación turística más apegado a resolver las necesidades del sector, es decir, una visión más precisa de hacia dónde llevar a la entidad.



Aunque se deduce que el factor determinante fue otra vez el político, porque imperó el criterio de inclusión y no el de exclusión, ocasionando la formación zonas homogéneas, que en la realidad son heterogéneas, con una sede o cabecera turística.

La cuestión es que sólo en la teoría funcionaron las cabeceras municipales, a través de círculos concéntricos con zonas en donde se localizaban atractivos, carreteras y servicios turísticos. Situación que sólo fue útil para recopilar información y organizar los reportes estadísticos de la actividad, mas no para institucionalizar una Secretaría de Turismo Estatal como el eje articulador de relaciones intergubernamentales e interinstitucionales.

2.5 Aplicación y efectos de los enfoques keynesiano y neoclásico en la planeación del turismo estatal

Aunque las causas del desarrollo de los dos enfoques de planeación descritos estén relacionadas con múltiples variables, una de las fundamentales tiene que ver con las desigualdades regionales en este sentido podemos apuntar que, en el Estado México, al igual que en el resto del país, fueron dominantes dos visiones económicas: la keynesiana y la neoclásica. La primera parte de que el mercado es amplificador y reproductor de las diferencias regionales, por lo cual se propone la intervención del Estado con la aplicación de una política compensatoria a las regiones más subdesarrolladas (García, *et al*; 1998).

Esta forma de entender las desigualdades regionales fue predominante entre el periodo de 1940 a 1980. Durante el mismo observamos una creciente intervención del Estado a través del turismo encaminada a fortalecer polos de crecimiento, que ya consolidados irradiarían desarrollo hacia el resto del territorio que conforma la entidad. Por lo que correspondía al gobierno estimular las inversiones privadas, realizar nuevas inversiones públicas y mantener un nivel de gasto público para garantizar la estabilidad de la economía. Los resultados de dicha política fue mayor desigualdad regional e interregional, concentración de recursos e inequitativa distribución de los ingresos (Sánchez, 2006).



Para finales de los ochenta, en la última etapa del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado ante la fuerte inestabilidad de la economía que culminó con posteriores devaluaciones sexenales, era evidente que el Estado debía reducir su participación en la economía, ya que distorsionaba los mercados y generaba grandes y costosas burocracias que en definitiva estaban bloqueando las posibilidades de integrarse con ventaja al proceso de globalización de la economía mundial.

Entonces se hizo dominante la visión neoclásica que, en lo que respecta a las desigualdades regionales, sustenta que existe la perfecta movilidad de factores entre regiones y que si bien se parte de desequilibrios regionales los factores tenderán a moverse hacia zonas que permitan que las productividades marginales se igualen, lo que a su vez equilibrará la tasa de rentabilidad y salarios para dar como resultado la igualdad del ingreso per cápita. Con esta visión, los gobiernos han emprendido la retirada poco a poco del turismo usando como vía principal la privatización y funcionando sólo como reguladores de los mercados (Sánchez, *et al*; 1998).

Independientemente de las explicaciones económicas dominantes sobre las causas de las diferencias regionales, lo que resulta relevante para el caso que nos ocupa es observar como la acción directa y desde arriba del gobierno fue errónea en su intervención, ignorando capacidades, preferencias y proyectos locales, porque era necesario retener el control político y económico de los municipios para su legitimación. Se puede decir, que ante los escasos resultados de las políticas turísticas para eliminar la pobreza y la desigualdad regional, la formulación de propuestas de desarrollo entró en un proceso de democratización irreversible caracterizado por una mayor participación de los actores. Como se observa en el siguiente cuadro comparativo.



CUADRO 2.5. DOS MODELOS DEL TURISMO ESTATAL

Unidades de Análisis	Modelo Keynesiano (1940-1985)	Modelo Neoclásico (1985 a la fecha)
Responsabilidad del gobierno	El modelo de desarrollo se entiende como compartido, sobresaliendo un Gobierno federal muy centralista que influye totalmente en los estados y en los municipios.	La tendencia del modelo de desarrollo es hacia una mayor descentralización estatal y municipal, con un mayor énfasis en la inversión privada. El gobierno se convierte en promotor, coordinador y regulador.
Entorno económico	El gobierno participa directamente en el diseño y desarrollo de destinos turísticos, ya que se le adjudica al turismo beneficios económicos tradicionales.	Crisis económica internacional (1985 y 1994) Agudización de la crisis económica nacional. Incremento de la competencia internacional y nacional por la incorporación de nuevos destinos turísticos.
Contexto estatal	Los estados tienen una dependencia política y económica con el nivel federal. Con la regionalización se busca un mayor control local.	Con la descentralización y privatización se busca el arraigo local para inhibir la migración.
División territorial	Con la regionalización homogénea se divide al Estado de México en 8 regiones económicas. Prevalece un criterio de inclusión de todos los municipios. Posteriormente se divide al estado en 11 zonas turísticas que, para diferenciarlas, se combinan tres elementos: la infraestructura, los atractivos y los servicios, pero sin modificar la inclusión municipal.	Se divide nuevamente el territorio y se reconoce a Amecameca, Texcoco, Tlanepantla y Toluca como cabeceras de sinergias regionales con estructuras, procesos, resultados y vocaciones diferentes.
Funcionamiento	Relaciones verticales y lineales entre los tres ámbitos estratégicos: estatal, regional y municipal.	Aunque se reconocen facultades, responsabilidades y decisiones desde lo local, no se ha consolidado el turismo como sector, aún se le percibe sólo como aspecto económico.
Análisis estratégico	No existió un análisis estratégico matizado para el sector turístico. Sólo se clasifica a las zonas en prospección y desarrollo.	A través de la delimitación geográfica, vocación turística y una amplia red de carreteras se busca que las cuatro sinergias regionales reciban flujos turísticos desde la ciudad de México y su zona Metropolitana.
Mercado	No existió una planeación, organización y gestión turística adecuada para concertar apoyos públicos, privados y sociales.	Persiste desarticulación e ineficiencia en la planeación, organización y gestión gubernamental, privada y social.

Fuente: Elaboración propia, con base en los Planes Estatales de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México, 1983, 1888, 1994 y 2000.



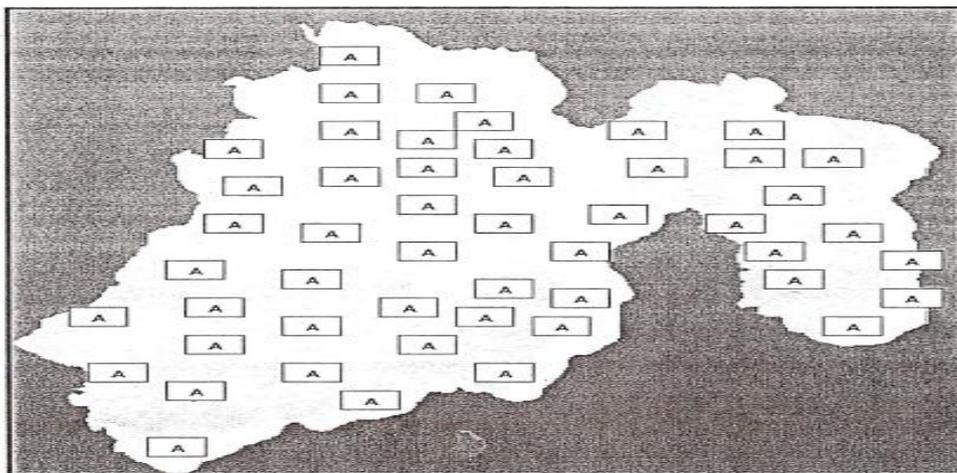
A partir de estos dos modelos, se interpreta que el espacio para la discusión y la implementación de iniciativas locales se ha incrementado gracias a la combinación de dos fuerzas aparentemente antagónicas: por una parte, la formación de grandes firmas transnacionales que encuentra vacíos legales en su beneficio, en donde los tres ámbitos de gobierno tienen una menor intervención y, por otra, una mayor conciencia ciudadana en torno a la defensa de sus intereses. Así, se ha dado paso a la gobernanza que pretende fomentar la económica y la democracia participativa (Beltrán, 2000).

2.6 Diagnóstico actual del Estado de México

La centralización política condujo hacia la regionalización y la centralización económica hacia la zonificación; las dos fueron formas congruentes de planeación regional y turística para el Estado de México en su momento. Sin embargo la descentralización política y social que hoy se está experimentando se convierte en una posibilidad de desarrollar en cada región vocaciones, y líneas de productos según sus atractivos.

En ese sentido, como se puede observar en el siguiente mapa 2.6, los atractivos turísticos cubren a casi todos los municipios de la entidad.

MAPA 2.6. ATRACTIVOS TURÍSTICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO



Fuente: *Programa Estratégico de Desarrollo turístico del Estado de México 2008.*



La localización de los atractivos turísticos en la cartografía estatal permite apreciar una oferta natural y cultural muy amplia en cuanto a cantidad y calidad; una de sus características es la diversidad. Asimismo, en su gran mayoría la relación entre atractivo, actividades y tiempo de permanencia es baja. A pesar de que éstos son susceptibles de aprovechamiento, en la actualidad se reduce a la observación.

En ese sentido, de los documentos encontrados a través de *la Secretaría de Turismo Federal, el Programa Estratégico de Desarrollo turístico del Estado de México 2008 y los Informes trimestrales Estadísticos del Turismo 2008*, son muy reveladores como a se muestra en los siguientes apartados.

2.6.1 Perfil del visitante, permanencia, transporte y demanda

En promedio, del 2003 al 2007 el Estado de México recibió en mayor cantidad a visitantes nacionales. Como se observa en el cuadro 2.7.

Cuadro 2.7. Tipo de visitantes en el Estado de México						
	Nacionales		Extranjeros		Total de afluencia	
Año	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2003	28,985,000	96.0	1,216	4.0	30,201,000	100.0
2004	29,641,000	96.8	994,000	3.2	30,635,000	100.0
2005	29,800,790	96.5	1,050,210	3.5	30,851,000	100.0
2006	31,204,418	94.2	1,911,177	5.8	33,115,595	100.0
2007	32,943,603	96.4	1,214,186	3.6	34,157,789	100.0

Fuente: Secretaría de Turismo Federal, Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008 y el Informe Trimestral de Turismo 2008.

Asimismo los datos encontrados en materia de permanencia muestran en el cuadro 2.8 que en promedio 9 de cada 10 visitantes a la entidad duran hasta 8 horas en el sitio elegido. Y es mayor el número de excursionistas, con el 90%, mientras que el de turistas oscila alrededor del 10%.



Año	Excursionistas		Turistas	
	Cantidad	%	Cantidad	%
2003	26,984,000	89.4	3,217,000	10.6
2004	27,356,000	89.3	3,279,000	10.7
2005	27,505,200	89.2	3,345,800	10.8
2006	29,715,236	89.7	3,400,359	10.3
2007	30,511,998	89.3	3,645,791	10.7

Fuente: Secretaría de Turismo Federal, Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008 e Informe Trimestral de Turismo 2008.

En cuanto al transporte, la vía terrestre es la más utilizada. El 93% se transporta a través de automóvil y autobús, como se muestra el cuadro 2.9.

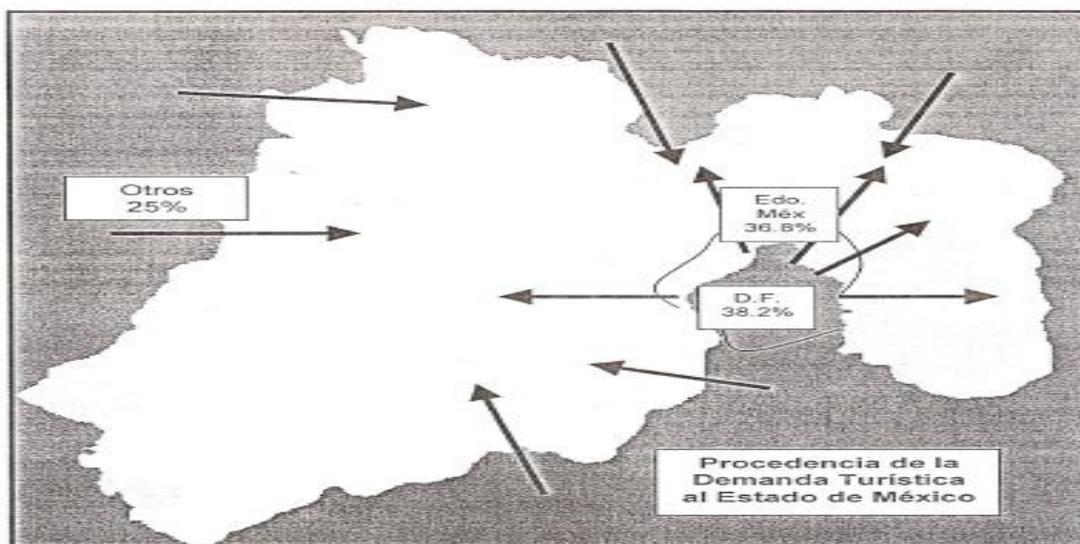
Año	Automóvil		Autobús		Otros	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2003	14,513,000	48.1	13,753,000	45.5	1,935,000	6.4
2004	14,338,000	46.8	14,096,000	46.0	2,201,000	7.2
2005	15,007,000	48.7	13,716,000	44.5	2,128,000	6.8
2006	16,237,995	49.0	14,867,805	44.9	2,009,795	6.1
2007	16,522,133	48.4	15,439,701	45.2	2,195,955	6.4

Fuente: Secretaría de Turismo Federal, Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008 e Informe Trimestral de Turismo 2008.

El mapa 2.10 señala con claridad la importancia del mercado metropolitano en el comportamiento de la actividad turística del Estado de México, por lo que la demanda turística en la entidad es en su mayoría regional. El turismo que visita el Estado de México procede del D.F. en un 38.2 %, de los municipios del mismo estado en 36.8% y un 25% de otros estados de la república mexicana, lo que nos señala que el turismo doméstico es el que sostiene económicamente la actividad.



MAPA 2.10. PROCEDENCIA DE LA DEMANDA TURÍSTICA EN EL ESTADO DE MÉXICO



Fuente: Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008.

2.6.2 Segmento, motivos y forma de viaje

El cuadro 2.11 muestra una constante presencia de los jóvenes en todos los años, y los segmentos de adultos y niños son similares.

Cuadro 2.11. Porcentajes de edad predominante						
	Adultos		Jóvenes		Niños	
Año	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2003	9,324,000	30.9	11,276,000	37.3	9,601,000	31.8
2004	9,488,000	31.0	11,333,000	37.0	9,814,000	32.0
2005	9,599,000	31.1	11,362,000	36.8	9,890,000	32.1
2006	10,360,802	31.3	12,401,738	37.4	10,353,055	31.3
2007	10,631,121	31.1	12,631,078	37.0	10,895,590	31.9

Fuente: Secretaría de Turismo Federal, Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008 e Informe Trimestral de Turismo 2008.

Resulta interesante, observar en el cuadro 2.12, cómo por un lado, los motivos que responden a segmentos de mercado como salud y negocios se mantienen, mientras que por otro, a pesar de que tiene el mayor porcentaje, el rubro de diversión pierde participación en el mercado para darle paso a la cultura.



Cuadro 2.12. Porcentajes de motivos de viaje								
	Salud		Negocios		Diversión		Cultura	
Año	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2003	375,000	1.3	3,453,000	11.4	21,203,000	70.2	5,170,000	17.1
2004	340,000	1.1	3,356,000	11.0	21,515,000	70.2	5,424,000	17.7
2005	356,000	1.1	3,237,000	10.5	21,494,000	69.7	5,764,000	18.7
2006	396,100	1.2	3,646,976	11.0	21,864,288	66.0	7,208,231	21.8
2007	386,410	1.1	3,556,846	10.4	22,940,669	67.2	7,273,864	21.3

Fuente: Secretaría de Turismo Federal, Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008 e Informe Trimestral de Turismo 2008.

En cuanto a la forma de viaje, el cuadro 2.13, muestra que el Estado de México es un destino predominante familiar y grupal, formas que es posible asociar a la diversión y la cultura.

Cuadro 2.13. Porcentajes de forma de viaje						
	Individual		Familiar		Grupal	
Año	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2003	1,331,000	4.4	20,629,000	68.3	8,241,000	27.3
2004	1,191,000	3.9	21,124,000	69.0	8,320,000	27.1
2005	1,154,000	3.7	21,594,000	70	8,103,000	26.3
2006	1,451,302	4.4	22,620,445	68.3	9,043,848	27.3
2007	1,339,149	3.9	23,422,812	68.6	9,395,828	27.5

Fuente: Secretaría de Turismo Federal, Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008 e Informe Trimestral de Turismo 2008.

En efecto, el cuadro muestra un interés anual de más de 30 mil turistas por la diversión y la cultura, cifra que puede ir en aumento si los actores logran articular políticas integrales en relación a su infraestructura, oferta y demanda.

2.6.3 Nivel socioeconómico, hábitos de consumo y gasto promedio

Los espacios turísticos que oferta la entidad responden a los tres niveles socioeconómicos (alto, medio y bajo). En términos generales, es accesible a todos los estratos sociales, porque cubre una amplia diversidad según gustos, preferencia



y capacidad de compra, no obstante el estrato medio es el que mayor gasto realiza en el estado, como se muestra en el cuadro 2.14.

Cuadro 2.14. Porcentajes socioeconómicos de turistas						
	Alto		Medio		Bajo	
Año	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2003	7,980,000	26.4	18,493,000	61.2	3,728,000	12.4
2004	8,258,000	27.0	18,694,000	61.0	3,683,000	12.0
2005	8,367,000	27.1	18,266,000	59.2	4,218,000	13.7
2006	8,919,410	26.9	19,906,754	60.1	4,289,431	13.0
2007	9,410,586	27.6	20,236,922	59.2	4,510,281	13.2

Fuente: Secretaría de Turismo Federal, Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008 y el Informe Trimestral de Turismo 2008.

Un promedio de 40% de consume alimentos en mercados y puestos ambulantes, asimismo un 23% los consume en restaurantes y similares y un 37% porta sus alimentos, ello habla de la importancia de diversificar la oferta, mejorar la calidad, higiene y precios que se otorgan. Véase cuadro 2.15.

Cuadro 2.15. Porcentajes de hábitos de consumo						
	Restaurantes y similares		Mercados y puestos		Visitantes que portan alimentos	
Año	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2003	7,538,000	25	12,269,000	40.6	10,394,000	34.4
2004	7,384,000	24.1	12,463,000	40.7	10,788,000	35.2
2005	5,734,000	18.6	11,991,000	38.9	13,126,000	42.5
2006	8,329,513	25.1	13,429,340	40.6	11,356,742	34.3
2007	7,733,568	22.6	13,432,512	39.3	12,991,709	38.1

Fuente: Secretaría de Turismo Federal, Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008 e Informe Trimestral de Turismo 2008.

En ese contexto, como se observa en el cuadro 2.16, la actividad turística en la entidad no ha escapado a las condiciones económicas del país. A pesar de todo, el gasto promedio per cápita está al alcance de los tres niveles socioeconómicos de la ciudad de México y su zona metropolitana.



Cuadro 2.16. Porcentajes de gasto promedio per cápita			
Año	Excursionismo	Turismo	Visitas
2003	\$55.15	\$251.15	\$76.03
2004	\$66.58	\$287.62	\$90.24
2005	\$84.82	\$377.95	\$116.54
2006	\$94.9	\$483.21	\$136.46
2007	\$124.85	\$529.24	\$168.01

Fuente: Secretaría de Turismo Federal, Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008 e Informe Trimestral de Turismo 2008.

Si sumamos el gasto promedio de los excursionistas, turista y visitantes por día en el año 2007 da un total de \$ 822.00 pesos esta cifra nos señala que el estado de México es accesible a diferentes tipos de clases sociales, gustos y preferencias, pero también nos advierte el poco interés que se ha tenido por diversificar la infraestructura, servicios y actividades turísticas a los municipios que abarcan las carreteras México. Puebla, Cuautla, Morelos, Texcoco. México. Teotihuacán y México. Querétaro. Estos municipios aunque cuentan con recursos naturales y culturales son sitios marginales y poco atractivos en relación a los flujos turísticos que se dirigen hacia Morelos y Querétaro.

2.6.4 Sitios visitados

Los sitios enlistados, en el cuadro 2.18 es posible diferenciar los de excursión y visitas de aquellos considerados como turísticos. Los primeros han sido sombreados.



Cuadro 2.18. Los diez sitios más visitados del Estado de México

No.	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	Chalma	Chalma	Chalma	Chalma	Chalma	Chalma
2	Toluca	V. de Bravo	V. de Bravo	V. de Bravo	Teotihuacán	V. de Bravo
3	Naucalpan	Toluca	Toluca	Toluca	V. de Bravo	Teotihuacán
4	V. de Bravo	Naucalpan	Naucalpan	Naucalpan	Toluca	Toluca
5	Tlalnepantla	Tlalnepantla	Tlalnepantla	Tlalnepantla	Naucalpan	Naucalpan
6	I. de la Sal	Tlalnepantla	Tlalnepantla			
7	Teotihuacán	Teotihuacán	Teotihuacán	Teotihuacán	I. de la Sal	I. de la Sal
8	La Marquesa	La Marquesa	La Marquesa	Texcoco	Texcoco	La Marquesa
9	Tenancingo	Texcoco	Texcoco	La Marquesa	La Marquesa	Texcoco
10	Texcoco	Tenancingo	Tenancingo	Tenancingo	Tenancingo	Tenancingo

Fuente: Secretaría de Turismo en su página de internet www.mexico-travel.com

Como se observa en el cuadro anterior, sólo Ixtapan de la Sal y Valle de Bravo pueden considerarse sitios de pernocta turística en su totalidad, Toluca, Naucalpan y Tlalnepantla son destinos clasificados para actividades de negocios, comerciales e industriales, el resto se clasifica dentro de la categoría de excursionistas y visitantes.

2.6.5 Empresas turísticas y hospedaje

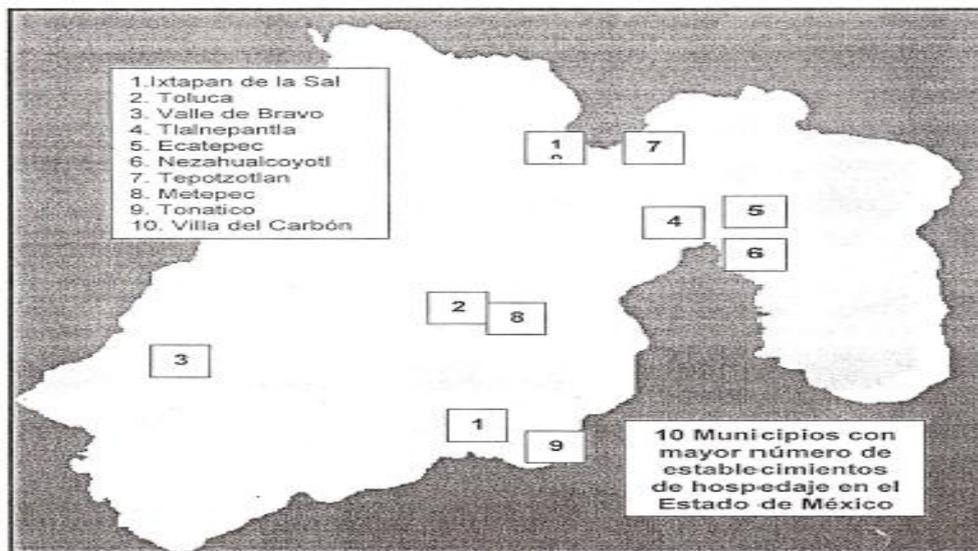
Hasta el 2007 el Estado de México tenía, 3012 empresas turísticas, cifra que equivale al 6.89% del Producto Interno Bruto Nacional, ocupando el lugar 17 de 32 entidades, sitio que no lo hace protagonista en la materia (Anuario Estadístico de Turismo 2008).

A pesar de que en la entidad opera un considerable número de agencias de viajes, éstas se dedican principalmente al boletaje y a la promoción del turismo foráneo, situación que se complica por la ausencia de un organismo rector que organice,

articule e integre encadenamientos de servicios estatales y promueva el turismo receptivo.

Por otro lado, el hospedaje en el Estado de México juega un papel fundamental debido a que es el ancla que permite la pernocta y las posibilidades del efecto multiplicador de gasto y la derrama económica hacia otras empresas. De los números encontrados, solo diez municipios cuentan con una cifra considerable de hoteles, como se observa en el mapa 2.19.

MAPA 2.19. DIEZ MUNICIPIOS CON MAYOR NÚMERO DE HOSPEDAJE EN EL ESTADO DE MÉXICO



Fuente: *Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008*.

De estos municipios sólo Ixtapan de la Sal, Tonalco, Valle de Bravo, Villa del Carbón y Tepotzotlán, pueden presumir de pernocta turística. Toluca y Metepec se vinculan en su mayoría con actividades de negocios. Tlalnepantla, Ecatepec y Netzahualcóyotl, se relacionan más a actividades industriales y comerciales (Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008).

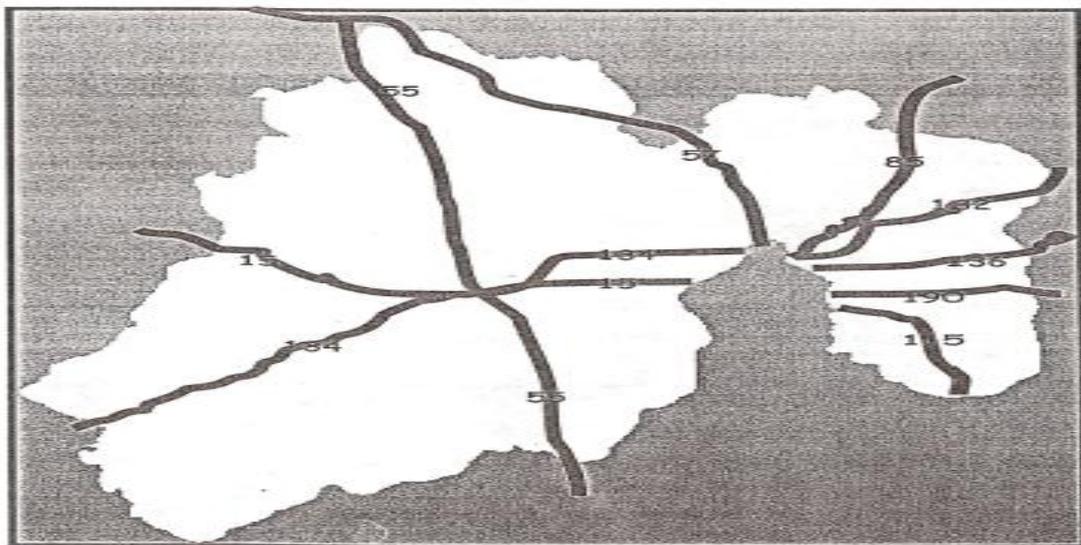
2.6.6 Red carretera y acceso a las cuatro sinergias estatales

La estructura carretera federal que permite a la población de la Ciudad de México y su zona metropolitana visitar el Estado de México es una amplia red estatal que

ofrece cobertura total. El servicio carretero federal permite desplazamientos rápidos disminuyendo las distancias y los tiempos de recorrido, situación que posibilita al visitante regresar el mismo día a su lugar de origen.

Aunque en los casos de las carreteras de cuota su costo se percibe como alto, y el transporte es insuficiente, induciendo a que los visitantes utilicen vehículos propios. Véase mapa 2.20.

2.20. MAPA DE RED CARRETERA EN EL ESTADO DE MÉXICO



Fuente: *Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008*.

De esta red carretera, el Gobierno del Estado de México, en el 2003 tomó la decisión de dividir la entidad en cuatro sinergias turísticas. De tal modo que las autopistas determinan los flujos cuando la demanda sale de la Ciudad de México y la zona metropolitana.³¹

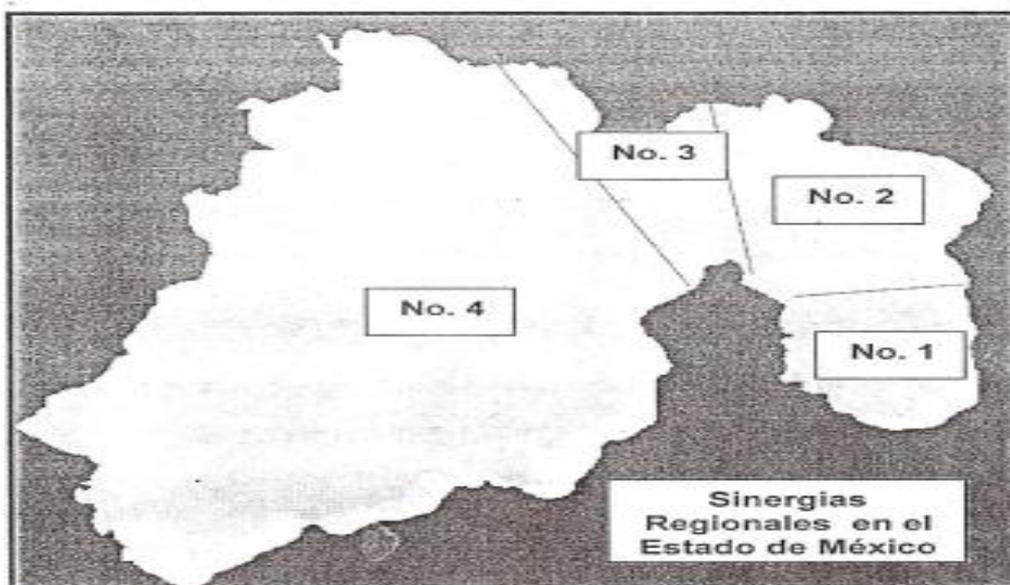
³¹ Se debe advertir que el *Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2006* propone un Programa de Regionalización+, que tiene por objetivo general atender directa y permanentemente a la sociedad y promover el desarrollo regional sustentable. Para ello se dividió el Estado de México en 12 regiones, por lo que el *Programa Estratégico de Desarrollo Turístico estatal 2008* lo ha vinculado a la red de carretera estatal.



"Sinergia es acción y creación colectivas; es unión, cooperación y concurso de causas para lograr resultados y beneficios conjuntos; es concertación en pos de objetivos comunes" (Boisier, 2003). Es por ello que la forma más importante de capital que se encuentra en el seno de toda comunidad es el capital sinérgico, o sea "la capacidad social o, mejor, la capacidad *societal* (como expresión más totalizante) de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados" (Boisier, 2003).

El mapa 2.21 muestra las cuatro sinergias. La primera sinergia que abarca la carretera México. Puebla hacia Cuautla, Morelos, ha generado una dinámica regional sustentada en el comercio pero deprimida por la reactivación del volcán Popocatepetl; incluye a los municipios de Amecameca, Cocotitlan, Temamatla, Tlalmanalco, Amecameca, Ozumba, Atlautla y Tepetlixpa.

MAPA 2.21. SINERGIAS TURÍSTICAS EN EL ESTADO DE MÉXICO



Fuente: Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008.

La segunda abarca la carretera Texcoco. México. Teotihuacán, esta sinergia ha permitido el crecimiento urbano hacia la parte nororiente y la ubicación de



reconocidos centros educativos de nivel superior e institutos de investigación en la entidad.

Crecimiento que a su vez ha hecho posible el aprovechamiento turístico de la zona arqueológica de Teotihuacán por parte de los *touroperedores* de la Ciudad de México y de eventos culturales y comerciales como las ferias regionales. Incluye los municipios de Acolman, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec, Ixtapaluca, Los Reyes la Paz, Netzahualcóyotl, Otumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, San Salvador Atenco, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Texcoco, Tezoyuca.

La tercera sinergia comprende la carretera México. Querétaro, ésta ha influido en el crecimiento urbano, industrial, comercial y de servicios a lo largo del periférico, incluyendo a municipios como Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán, Cuautitlan Izcalli, Atizapán de Zaragoza, Tultitlán, Coacalco y Tepotzotlán. Esta carretera se extiende hasta el norponiente de la entidad.

La cuarta sinergia regional, en cuanto a tamaño del territorio, es la que concentra la mayor cantidad de atractivos, empresas y turistas. Por su magnitud y debido a la configuración de sitios que han logrado desarrollar se ha dividido en cuatro cabeceras regionales:³²

a) La primera abarca la carretera México. Toluca, que comunica a la capital del Estado de México con la capital nacional. Esa comunicación ocasionó el crecimiento urbano comercial y de servicios a lo largo de la autopista. Toluca como ciudad ha reproducido el fenómeno de conurbación al crecer hacia otros municipios colindantes entre los que se puede señalar a: Metepec, San Mateo Atenco, Lerma, Temoaya, Almoloya de Juárez, Zinacantepec, Mexicaltzingo, Chapultepec, San Antonio La Isla,

³² Esta división, según el Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008, se hizo así porque el Valle de Toluca juega una función de redistribuidor de los flujos carreteros dirigiéndolos hacia tres puntos cardinales: el norte, el sur y el poniente. En el primer caso, el nodo de contacto es Atlacomulco; en el segundo, Valle de Bravo y el tercero es Ixtapan de la Sal.



Texcalyacac, Tenango del Valle, Almoloya del Rio, Tianguistenco, Capulhuac y Ocoyoacac (Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008).

b) Los flujos carreteros dirigidos hacia el norte encuentran un centro regional importante con infraestructura y equipamiento de servicios desde donde se expanden los desplazamientos. Los municipios incluidos en esta región son Ixtlahuaca, Jocotitlán, Atlacomulco, El Oro, Temascalcingo, San Felipe del Progreso, Aculco, Acambay, Polotitlán, Timilpan, San Bartolo Morelos, Chapa de Mota, Villa del Carbón y Jilotepec.

c) Cuando los flujos se dirigen hacia el poniente, el nodo de contacto es Valle de Bravo, aunque existen otros municipios que se suman: Villa Victoria, San José Villa de Allende, Donato Guerra, Amanalco de Becerra, Ixtapan del Oro, Santo Tomás de los Plátanos y Temascaltepec. Esta región es identificada como forestal y agrícola. Sin embargo, tanto en Valle de Bravo como en Temascaltepec ha crecido una oferta de servicios de alojamiento y de entretenimiento a partir de deportes acuáticos, terrestres y aéreos, así como de la ubicación de atractivos únicos como la mariposa monarca.

d) La última corresponde a Ixtapan de la Sal. Desde Toluca es factible desplazarse hacia esta zona por dos vías: la carretera de cuota y la carretera libre. En el primer caso el desplazamiento se reduce a unos 40 minutos, mientras que el segundo tiene una duración de una hora. Es evidente que al utilizar la carretera libre, el beneficio se esparce por los municipios que atraviesa: Tenancingo y Villa Guerrero.

Por ello, es importante reconocer que con un enfoque de planeación regional, Tenancingo puede jugar una función importante como punto de destino individual, pero también como conexión hacia Malinalco y Ocuilan. Asimismo, el crecimiento urbano de Ixtapan de la Sal, generado por la actividad turística y la residencia secundaria, ha propiciado el desarrollo turístico de un municipio colindante: Tonatico.



2.6.7 Actores y necesidades del turismo

Por lo que corresponde a los actores, el gobierno del Estado de México (2006-2012), ha impulsado y promovido diferentes acuerdos del sector, a través de la reordenación del comercio ambulante, reparación y recuperación de inmuebles, rehabilitación de plazas, rescate de monumentos históricos y corredores ecoturísticos; todo ello encaminado a fortalecer la actividad económica de las localidades.

Apoyado por la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de la entidad, como órgano que aglutina a 27 mil agremiados,³³ el gobierno y el mencionado organismo han impulsado tareas y actividades turísticas que permitan el desarrollo de las regiones y municipios. Asimismo, han colaborado en conjunto en la organización de ferias, exposiciones, presentaciones y eventos que fomenten y eleven la actividad empresarial del comercio y los servicios.

En ese contexto, hasta el año 2008 existían alrededor de 47 Organizaciones no Gubernamentales de apoyo al turismo en el estado, entre las que sobresalen profesionistas, académicos, colonos, estudiantes y grupos de jóvenes agrupados en: Colegio de Licenciados en Turismo del Estado de México; Universidad del Valle de México; Universidad Autónoma del Estado de México; Escuela de Administración Turística de la Universidad Anáhuac Norte; Club de Turismo del Estado de México, AS; Fondo de Promoción Turística del Estado de México y Viamex Tour de México; Operadora Mayorista de Turismo Receptivo y Miembros Permanentes de la Asociación Mexicana de operadores de turismo receptivo A.C. AMATUR, entre las más representativas.³⁴

Esta gran diversidad de gremios e intereses hace que las redes de actores y sus intereses muestren diferentes fines. En ese sentido, la forma en que se han

³³ Los cuales se dividen en empresas grandes, medianas y pequeñas, o según sector: hotelería, gastronomía, agencias, entre otras.

³⁴ Véase www.canacoedomex.com.mx/regiones.asp



construido las agendas municipales pone de manifiesto la complicada interdependencia entre los actores, al tiempo que demuestra las asimetrías de poder y de información. Por este motivo las relaciones en los ámbitos de gobierno, con los sectores involucrados y fuera de las localidades han impactado de manera determinante en la orientación de las políticas turísticas.³⁵

En efecto, una investigación de campo elaborada por el Gobierno del Estado y publicada en el Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008, permitió confirmar la desunida participación de los actores y la limitada capacidad de los gobiernos municipales para la definición de programas estratégicos en la materia.

Por tal motivo, se consideró, -según el Programa que sería publicado hasta el 2008- llevar a cabo tres acciones fundamentales: 1) la incorporación de dos seminarios de expertos de turismo que se efectuaron en Metepec y Tepetzotlán en el año 2004 y 2005 2) la organización de talleres regionales en Tlalnepantla, Valle de Bravo, Jilotepec y Tenancingo con un total de 120 participantes y 3) la realización de trece entrevistas a presidentes gremiales, directivos, y representantes de instituciones académicas y sociales claves del sector turístico estatal.³⁶

El objetivo de estas acciones fue recopilar la información necesaria para detectar necesidades y demandas de empresarios, académicos y ONG a fin de incorporarlas

³⁵ Como se muestra en el apartado de red de carreteras y acceso a las cuatro sinergias, la región de Toluca es la que concentra la mayor cantidad de atractivos, empresas y turistas. Por su magnitud y debido a la configuración de sitios que han logrado desarrollar, el Valle de Toluca juega una función de redistribuidor de los flujos carreteros dirigiéndolos hacia tres puntos cardinales: el norte, el sur y el poniente. En el primer caso, el nodo de contacto es Atlacomulco; en el segundo, Valle de Bravo y el tercero es Ixtapan de la Sal.

³⁶ Dicho Programa señala que se entrevistó a los presidentes del Colegio de Licenciados en Turismo del Estado de México, Asociación de Hoteleros Turísticos del Estado de México, Asociación Mexicana de Agencias de Viajes del Valle de Toluca, Viamex Tour de México, Operadora Mayorista de Turismo Receptivo; la Asociación Mexicana de Operadores de Turismo Receptivo A.C. AMATUR, Consejo Empresarial de Fomento al Turismo del Estado de México, Fondo de Promoción Turística del Valle de Bravo. Al Director Federal del Programa Corazón de México. Académicos de la Facultad de Turismo, UAEM y Escuela de Administración Turística de la Universidad Anáhuac Norte. Asimismo, a los directores de Inversión Turística, Desarrollo Turístico, Comercialización y Promoción de la Secretaría de Turismo estatal.



al Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008, como aspectos que determinen la gestión pública para el corto, mediano y largo plazo. La información que se encontró fue repetitiva y abundante, por lo que se depuró en el cuadro 2.22 y se clasificó en veinte necesidades y tres prioridades a saber:

Cuadro 2.22. Veinte necesidades del turismo en el Estado de México	Prioridad otorgada
1. Financiamiento y asesoría para ampliaciones de establecimientos y apertura de nuevas empresas.	1
2. Mayor presupuesto federal y estatal a favor del turismo.	
3. Mayor apoyo estatal para integrar un portafolio de inversión en proyectos turísticos.	
4. Seguridad en las áreas urbanas y rurales, así como en carreteras	
5. Creación de una entidad gubernamental que coordine políticas, programas y convenios turísticos desde los municipios.	
6. Convenios intermunicipales a fin de aprovechar integralmente los beneficios del turismo en las regiones.	
7. Especialistas en planeación, organización y gestión del turismo municipal.	
8. Mejoramiento organizacional al interior de la Secretaría de Turismo Estatal.	
9. Protección del patrimonio natural y cultura estatal.	
10. Rehabilitación y equipamiento de sitios naturales y culturales, a fin de diversificar su oferta.	2
11. Promoción y publicidad impresa y electrónica de servicios turísticos.	
12. Mayores ferias, congresos y talleres, a fin de adaptarse a las tendencias turísticas mundiales.	
13. Modernización del marco jurídico estatal.	
14. Capacitación de los recursos humanos del nivel operativo en servicios.	3
15. Asesoría a empresarios y autoridades municipales para incrementar su coordinación y cooperación.	
16. Información cuantitativa y cualitativa a los interesados en materia de turismo.	
17. Promoción de una cultura turística entre la población de la entidad.	
18. Impulsar corredores ecoturísticos en la entidad.	
19. Difusión de avances en materia de desarrollo turístico.	
20. Limpieza de áreas públicas, mercado, parques y calles. Mayor cobertura de recolección.	

Fuente: Elaborado con base en el Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México 2008.

De las necesidades señaladas, todavía se desprenden problemáticas, que van desde la escasez de agua, pugna por la concesión de aguas termales, desunión del gremio hotelero y gastronómico, competencia desleal entre prestadores de servicios, insuficiencia presupuestal, débil actuación del gobierno municipal, monopolio de la oferta, hasta conflictos políticos.



En virtud de que son las cabeceras municipales las que impulsan el turismo, varios de estos aspectos tienen repercusión más o menos directa entre la población, y sin embargo las autoridades de los diferentes ámbitos no han reconocido tal situación como un problema que amerite por tanto ser incluido en su agenda de atención inmediata.

Si bien el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Turismo ha hecho un esfuerzo para impulsar la actividad, las condiciones culturales y socioeconómicas propias de las localidades han ejercido un mayor contrapeso a las tareas de los ayuntamientos. Porque ni las propias autoridades municipales están convencidas de los beneficios del turismo, relegándolo a un tercer plano, lo cual ha contribuido a la falta de acciones empresariales y sociales de desarrollo territorial.

Recordemos que los barrios y los pueblos en los municipios son más que una división de la localidad. Constituyen verdaderas comunidades con fuerza y capacidad de acción frente a lo que consideren que afecte a sus intereses; sus habitantes actúan incluso de manera autónoma cuando así lo consideran necesario. Es por ello que los ayuntamientos, además de lidiar con grupos políticos, deben también hacerlo con los delegados de los distintos barrios. Esto ha complicado sin duda, las posibilidades de las autoridades para establecer negociaciones con los distintos actores.

Sin embargo, cuando las autoridades municipales tienen visión de liderazgo dichas manifestaciones de rechazo, pueden revertirse en expresiones de cooperación. Un ejemplo de ello son las organizaciones civiles y empresariales, que con su participación han orientado acciones en beneficio directo o indirecto del turismo; con trabajos de conservación cultural o ecológica, han permitido mantener atractivos patrocinios a eventos e integración de fideicomisos para el rescate de monumentos históricos.



2.7 Desarrollo regional, diferenciación del territorio y vocación turística

Es evidente que la polarización de actores complica el impulso de mecanismos de cooperación y colaboración del turismo en los municipios, no obstante la ejecución de las políticas y planes del turismo es responsabilidad tanto de las administraciones públicas como del sector privado.

Al sector público corresponde la política, la planeación; crear infraestructura básica; cuidar y proteger atractivos naturales y culturales; fijar y hacer cumplir la normatividad para servicios e instalaciones; fijar y administrar la ordenación del territorio y los reglamentos de protección ambiental; estimular y fijar estándares para la educación y formación en turismo; mantenimiento de la salud, seguridad pública y prevención de desastres naturales. Al sector privado le corresponde desarrollar servicios (alojamiento, restaurantes, agencias, transporte, diversiones, giras y demás empresas turísticas), a fin de generar empleos, bienestar social y mejor calidad de vida de la población en las regiones.

En los municipios de nuevo desarrollo turístico, los gobiernos deben asumir un papel de liderazgo facilitando y coordinando la actividad, tomando en consideración que la voluntad política es el incentivo más importante para destrabar conflictos y conciliar intereses.

Para ello las autoridades municipales deben identificar dos aspectos principales, a través de las cuatro sinergias regionales ya señaladas en el apartado 2.6.6, la forma y la función. **La forma** es el resultado de la vocación turística: rural, urbana o natural, es decir, implica un criterio regional para su configuración en el que se ubica a una cabecera y su área de influencia (Trujillo, 1997).

Por otro lado, **la función** es el resultado de una o varias líneas de productos turísticos, para el Estado de México destacan:



1. El golf. Es la entidad con mayor número de campos para la práctica de este deporte, sin embargo, la mayoría de estos son valor agregado a desarrollos residenciales e inmobiliarios
2. Turismo de aventura o ecoturismo. Dispone de una gran cantidad de parques y áreas naturales protegidas, que reguladas con programas de manejo permitirán experiencias competitivas de educación ambiental para una población residente de una zona metropolitana muy sensible al problema de la contaminación.
3. Museos. La oferta turística del Estado de México señala una gran cantidad de atractivos culturales, entre los que destacan los museos, centros culturales y sitios históricos que dan muestra de su importancia histórica.
4. Arqueología. El territorio dispone de Teotihuacán, Huamango, Malinalco, Calixtlahaca, Tenayuca, Santa Cecilia, Tezcutzingo, entre otras, con las que se ha trabajado desde hace años con la entrada de la primavera y su equinoccio.
5. SPA. Ixtapan de la Sal se ha posicionado como uno de los balnearios y destinos de SPA más competitivos de la zona centro de México, junto a otros localizados en entidades como Morelos e Hidalgo. Sin embargo, Ixtapan ha desarrollado una curva de experiencia importante que le garantiza competitividad.
6. Turismo Social. La entidad ha sido vanguardia de esta materia, por lo que dispone de una oferta de posadas familiares que pueden ayudar a reposicionarlo como líder nacional en este mercado, en el contexto de un aumento de la importancia del turismo interno.
7. Viajes de negocios y reuniones de trabajo. Las regiones con cabecera en Toluca y Tlalhepantla concentran industrias, comercio y servicios que propician este tipo de viajes, por lo que requieren de apoyos y servicios especializados a través de centros de negocio y atención empresarial que faciliten los objetivos de estos viajes.



Es decir, es la conjugación de la vocación turística: rural, urbana o natural, con líneas de productos turísticos. Es la consecuencia de la gestión del destino a través de la imagen-objetivo que los actores integralmente encauzarán.

Reconociendo lo anterior, las cuatro sinergias según el Programa Estratégico de Desarrollo turístico del Estado de México 2008, se sintetiza en el anexo 2.23.

A su vez, las sinergias presentadas permiten elaborar el cuadro 2.24 que resume el diagnóstico, tal y como se observa a continuación.

CUADRO 2.24. SINERGIAS TURÍSTICAS DEL ESTADO DE MÉXICO Y TIPO DE DESTINOS									
Reg.	Cabecera	Municipios Incluidos	Destinos primarios	Destinos secundarios	Sitios de interés turístico	Sitios de Interés recreativo	Vocación turística		
							Urb.	Rur.	Nat.
I	Amecameca	18			X	X		X	X
II	Texcoco	18			X	X	X	X	
III	Tlalnepantla	17	X	X	X	X	X	X	
IV. A	Toluca	18	X		X	X	X	X	X
IV. B	Atlacomulco	18	X	X	X	X	X	X	X
IV. C	Valle de Bravo	18	X	X	X	X		X	X
IV. D	Ixtapan de la Sal	18	X	X	X	X	X	X	

Fuente. Propia. Elaborado con base en el *Programa Estratégico de Desarrollo turístico del Estado de México 2008*.

Según Trujillo Rincón (1997), el *destino primario* es el sitio que concentra la infraestructura, servicios públicos, turísticos y complementarios, por lo que el turista elige para su estancia como lugar principal.

Por otra parte, el destino secundario es el sitio que se encuentra dentro del área de acción del primero y que permite extender la estancia en función de las expectativas de viaje.



El *sitio de interés turístico* es el lugar que presenta un atractivo localizado dentro del área de influencia de los dos anteriores y que genera expectativas en el turista por lo que considera que es digno de visitarse, aunque carece de componentes turísticos.

Por último, el *sitio de interés recreativo* es el lugar que presenta un atractivo localizado dentro del área de influencia y que genera expectativas en los excursionistas para visitarlo de forma periódica, aunque las estancias son menores a un día.

2.8 Balance turístico: alcances y limitaciones

Como se ha observado, la planeación turística en el Estado de México ha buscado expandir su desarrollo hacia otros municipios menos favorecidos. Ello ha abierto la posibilidad de implementar políticas sustentables de largo plazo, que dependerá en el futuro de sus actores, recursos y organización al menos con los siguientes alcances y limitaciones.

Alcances

Las tendencias mundiales que se han hecho presentes en México señalan una fragmentación del mercado turístico con base en dos criterios básicos: demanda segmentada y productos especializados.

Lo anterior está conduciendo hacia la diversificación del mercado turístico nacional, pasando de las playas como un único destino turístico a su combinación con otras experiencias relacionadas a otro tipo de atractivos y actividades.

En ese sentido, el Estado de México tiene una oferta amplia y diversa que permite la operación de una gran cantidad de actividades recreativas y turísticas en casi la totalidad de los municipios. Y se presenta en distintos tipos de espacio: urbano, rural



y natural, lo que le posibilita competir en una variedad de segmentos de mercado nacional.

Asimismo, su localización y clima le garantiza una demanda permanente desde la Ciudad de México debido a que los desplazamientos entre ésta y el Estado de México son cortos y su red carretera le permite una cobertura amplia ofertando diferentes precios.

Limitaciones

La Ciudad de México y su gran proceso de urbanización, está influyendo en el desbordamiento de la mancha urbana sobre una cuarta parte de los municipios de la entidad, impactando sus atractivos culturales y naturales.

La Secretaría Turismo del Gobierno del Estado carece de mecanismos e instrumentos efectivos para organizar y coordinar a los gobiernos municipales, organismos sociales y empresarios locales en la gestión del desarrollo turístico de las regiones (García del Castillo, 2000).

Los gobiernos municipales tampoco cuentan con recursos humanos, financieros y materiales para convertirse en líderes de productos turísticos competitivos, entendidos éstos como multicomponentes de servicios ubicados en un área geográfica,³⁷ situación que deja la responsabilidad a los *tour-operadores*, con dos desventajas: primero, no hay en la entidad y, segundo, éstos obedecen sólo a leyes de mercado.

³⁷ Un producto turístico esta conformado por *recursos*: arqueología, rural, urbano, cultural, natural y playas; *servicios*: hospedaje, restaurantes, agencias de viaje, guías de turistas, entre otros; *infraestructura*: aeropuertos, carreteras, agua potable, alcantarillado, telecomunicaciones, electricidad, señalización, centros de información y servicios médicos. Integrando todo ello es posible elaborar un análisis de la *oferta* (evaluación del inventario turístico y de la infraestructura disponible) *demanda* (análisis del mercado turístico potencial) y una *planeación estratégica de la región* (análisis del entorno y posición competitiva) (Sectur, 2008: 8-10).



Asimismo, el concepto regional de producto turístico presenta retos de información y organización que los actores locales no han sabido aprovechar porque, por un lado la información cuantitativa y cualitativa que alimenta la planeación y los programas de capacitación, promoción e inversión turística es limitada, carece de validez y confiabilidad necesaria, y por otro, su organización se muestra al mercado de manera desarticulada, es decir, improvisada en su metodología y desordenada en su implementación (Hiernaux, 2000).

Por otra parte, los atractivos turísticos³⁸ de la entidad requieren de infraestructura o mantenimiento preventivo para cuidar la capacidad de carga, por lo que el presupuesto para tal efecto es indispensable. Situación que ha ocasionado estancias en su mayoría por horas, basadas sólo en la observación, debido a que no existe en todos los municipios servicios diversificados e innovación para desarrollar actividades recreativas y turísticas, que en el mejor de los casos duran el fin de semana.

En resumen, el turismo en la entidad ha crecido, pero en contraste, la planeación de largo plazo no se ha contemplado. La carencia de litorales le ha limitado las posibilidades de progreso, quedando fuera de las expectativas de la demanda internacional, principal objetivo de la política turística nacional. No obstante, su localización le ha permitido adjudicarse la misión de espacio recreativo para la población de la Ciudad de México y su zona metropolitana.

2.9 Prospectiva

Con este panorama, el turismo en la entidad tiene tres oportunidades para enfrentar la competencia y dirigir el desarrollo: 1) el debilitamiento del producto turístico playero de México; 2) la tendencia de fragmentación del mercado turístico mexicano, y 3) la libertad de actuación con base en la inexistencia de un liderazgo federal en los

³⁸ Los atractivos turísticos se componen por uno o más recursos de origen totalmente natural (grutas, montañas, cañones, cascadas, senotes) o por recursos creados en forma artificial (centros de diversión y parques temáticos) o por una mezcla de ambos, complementados con una gama de actividades a desarrollar. En general, la principal virtud de los atractivos es su capacidad para cautivar y atraer a los turistas+(SECTUR, 2008; 13).



términos en los que se conocía antes.³⁹ Situación que ubica a las cuatro sinergias regionales con la posibilidad de transformar su entorno y encontrar sus áreas de oportunidad para mejorarse a si mismas, desde el punto de vista del gobierno, la empresa y las organizaciones sociales (Porter, 2005).

Por lo que el espacio deseable de la gobernanza implica una mezcla razonable de tres tipos de planeación:

Territorial, a partir de la coordinación, organización y gestión territorial del turismo definiendo agrupamientos en torno a la existencia de tres variables: oferta, demanda y accesibilidad.

Estratégica, cuando los agrupamientos definidos se incorporan a un trabajo de redes de política (*policy-networks*) ubicando mercado, competidores y posición.

Participativa, ya que sólo a través del compromiso y la cooperación de los diferentes actores será posible desarrollar el turismo local.

En el próximo capítulo se presenta un diagnóstico turístico de Texcoco, a fin de describir cuál es su potencial; ¿qué dificultades enfrentan los actores para coordinarse y cooperar? ¿cuáles son las principales causas que originan ese estado de cosas?, y ¿cómo se instrumenta una política de promoción turística?

³⁹ Este último punto debe ampliarse con el fin de una mayor explicación. Hasta hace algunos años, los estados circunscribían su actuación a la dirección que había marcado la federación a través de la Secretaría de Turismo. Bajo la situación actual, se hace presente la necesidad de una coordinación, debido a que los partidos gobernados en la federación y en la entidad son diferentes, por lo que es visible la necesidad de relacionarse en dos vertientes: cooperación y gobernanza. Por lo que la primera vertiente debe alimentar a la segunda, ya que en la medida que la federación promueva la gobernanza de los estados y sus regiones, su competitividad como nación crecerá, de lo contrario seguirá en declive.



CAPÍTULO 3

DIAGNÓSTICO TURÍSTICO DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO





CAPÍTULO 3

DIAGNÓSTICO TURÍSTICO DEL MUNICIPIO DE TEXCOCO

El apartado en cuestión, hace un diagnóstico turístico del municipio, a fin de identificar con precisión sus problemas y áreas de oportunidad en su planeación y gestión gubernamental, por lo que se realizan entrevistas a actores involucrados con la actividad, dichas conversaciones permiten detectar con detalle sus demandas y necesidades.

3.1. Advertencia metodológica

Considerando el argumento de sinergias apuntadas en el capítulo 2, en este apartado se hace un diagnóstico turístico de Texcoco por regiones. A partir del sistema turístico propuesto por SECTUR (2008: 58-60) y *European Institute For Comparative Urban Research* (Euricur) (Berg *et. al.*, 1995).

Tres elementos concentran la atención de los dos organismos mencionados: atractivos, infraestructura y servicios. En conjunto los tres elementos integran un producto turístico el cual como se mencionó en el apartado 2.8, está conformado por **recursos**: arqueología, rural, urbano, cultural y natural; **infraestructura**: carreteras, agua potable, alcantarillado, telecomunicaciones, electricidad, señalización, centros de información y servicios médicos y **servicios**: hospedaje, restaurantes, agencias de viaje, guías de turistas, entre otros; (Berg *et al.*, 1995).

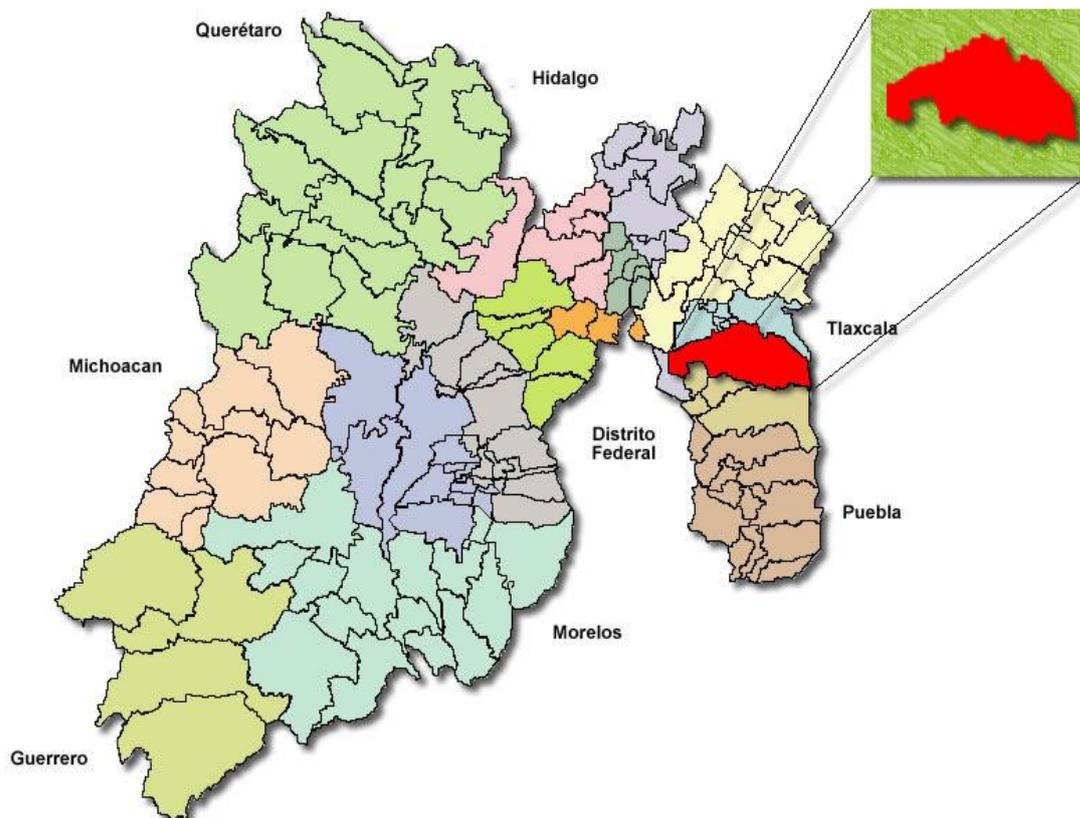
Integrando todo ello, es posible elaborar un análisis de la oferta, demanda y gestión gubernamental. El primero consiste en una evaluación del inventario turístico e infraestructura disponible, el segundo es un análisis del mercado turístico potencial y el último, es una mirada particular a los problemas y áreas de oportunidad en la planeación e implementación del turismo de Texcoco en el periodo de gobierno 2006-2009.



3.2 Localización y contexto histórico-cultural de Texcoco

El municipio de Texcoco se localiza en la porción oriente del Estado de México se encuentra a 25 kilómetros del Distrito Federal. Colinda al norte con los municipios de Atenco, Chiconcuac, Papalotla, Chiautla y Tepetlaoxtoc; al sur con Chimalhuacán, Ixtapaluca, Chicoloapan y Netzahualcóyotl; al oriente con el estado de Puebla, y al poniente con Netzahualcóyotl y Ecatepec. (Ver mapa 3.1). Su principal asentamiento es la cabecera municipal denominada Texcoco de Mora y cuenta con 56 localidades urbanas entre las que destacan, por su tamaño, San Miguel Coatlinchán y Santiago Cuautlalpan (Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009).

3.1. MAPA DEL ESTADO DE MÉXICO Y TEXCOCO

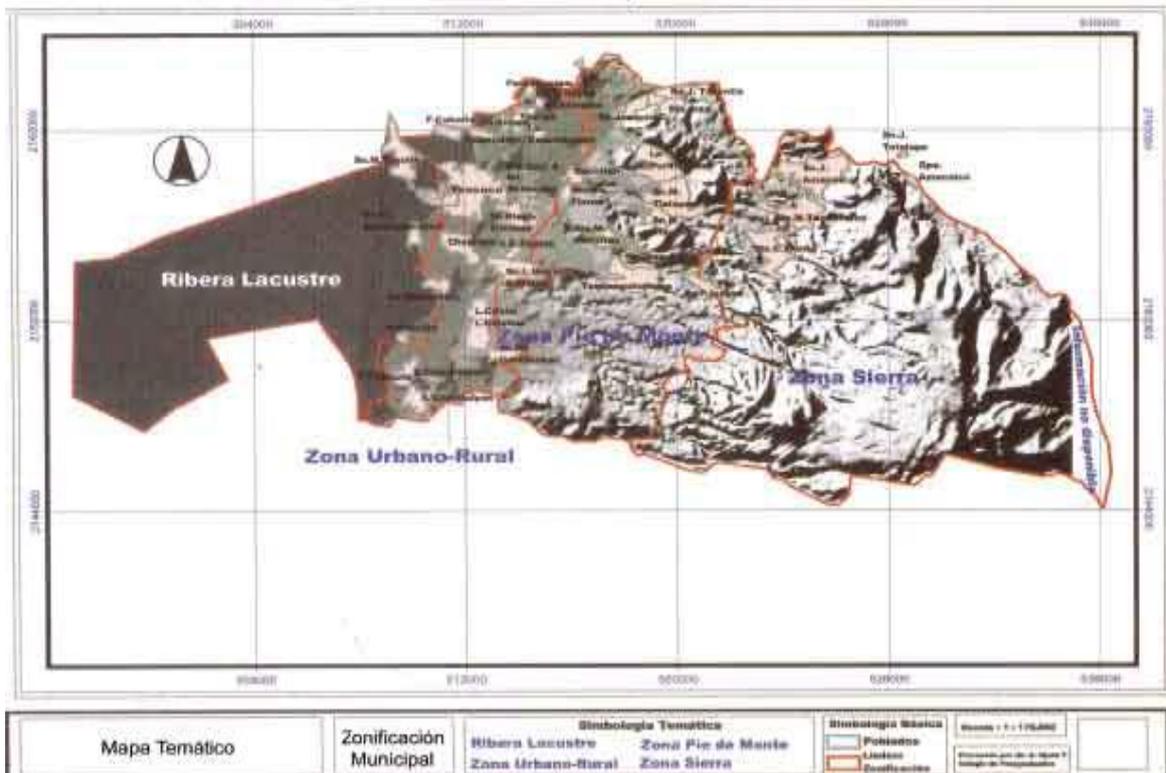


Fuente: *Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2003.*



Como se aprecia en el mapa 3.2, Texcoco tiene una extensión territorial de 418.69 km cuadrados, que se distribuyen desde las zonas planas del antiguo vaso del ex Lago de Texcoco al Poniente, hasta la Sierra Nevada al oriente, por lo que se presentan relieves planos, de lomeríos suaves, así como pendientes abruptas en la sierra. La parte baja del municipio arranca en la cota por abajo de los 2 200 msnm en el vaso del ex Lago y alcanza más de 4 100 msnm en la parte alta de la sierra. Dividida en cuatro zonas: Rivera Lacustre; Pie de Monte; Urbano Rural y Sierra. Tiene su vez, tres manantiales, cinco ríos, veinte arroyos y dos acueductos (Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009).

3.2 MAPA DE TEXCOCO



Fuente: Dr. E. Ojeda. Colegio de Posgraduados, Chapingo, México.

La historia antigua de Texcoco está ligada a muchos de los pueblos de la vieja ribera del Lago de Texcoco, desde Chimalhuacán, Nexquipáyac y Tequizistlán, hasta Chiconautla, y con otros pueblos tierra adentro como Teotihuacán, Tepexpan,



Acolman, Tepetlaoxtoc, Huexotla y Coatepec. Según los cronistas antiguos, el Acolhuacán fue poblado por grupos chichimecas que fueron aculturizados por los toltecas, quienes les transmitieron su lengua y sus conocimientos sobre la agricultura (Boletín Cultural de Texcoco, 2007).

Bajo la dirección del rey Tlatoani Netzahualcóyotl (1402-1472), Texcoco se convirtió en una ciudad esplendorosa⁴⁰ que hacia el norte llegaba hasta Teotihuacán y por el sur abarcaba hasta Chimalhuacán e Ixtapaluca; el centro Alcohua se situaba en Texcoco y Huexotla, ciudad que también llegó a ser capital de Acolhuacán. Como capital del señorío, Texcoco constituyó junto con Azcapotzalco y Tenochtitlán, la Triple Alianza; Texcoco, como núcleo central del reino del Acolhuacán, fue el centro cultural más importante de Mesoamérica.

Los primeros franciscanos que llegaron a México Tenochtitlán, se asentaron en Texcoco, donde Fray Pedro de Gante fundó la primera escuela. En 1551, Carlos V, el rey de España, expidió la Cédula Real que estableció a Texcoco como capital de la Nueva España. Durante la primera etapa de la Colonia los conventos y las parroquias fueron cuantiosos,⁴¹ surgieron las encomiendas, después las haciendas y los ranchos, para dar vida a una economía agropecuaria y textil en la región (Moreno, 2008).

En el siglo XIX Texcoco jugó un papel importante en la gesta de la independencia y se mantuvo como región agropecuaria y forestal, en tanto se desintegraban los pueblos indios fundados durante la colonia. Durante el porfiriato las haciendas

⁴⁰ En efecto, la ciudad contaba con grandes palacios y uno de ellos era el de Netzahualcóyotl que se extendía hasta los límites del lado norte de la ciudad, hay indicios históricos que hacen suponer que este Palacio contaba con varias recámaras y cinco patios donde había numerosas plantas y fuentes monolíticas, con comida y agua para las aves y así como animales domésticos. También incluía un tianguis y un patio con Tlaxco (juego de pelota). En la época que llegó Hernán Cortés a Texcoco según Bernal Díaz del Castillo, los españoles se aposentaron en este Palacio que tenía aproximadamente 85 años de haberse construido.

⁴¹ Entre ellos sobresalen: la Catedral de Texcoco, Capilla de la Enseñanza, Capilla de San Antonio, Capilla de la Tercera Orden, Convento de San Juan de Dios, Parroquia de San Antonio, Convento de Coatlinchan, Templo de Cuautlalpan, Convento de San Luis Huexotla, Templo de Nuestra Señora de la Purificación, Templo de Santa María Nativitas, Templo de San Dieguito Xochimanca, Templo de Texopa, Templo de Xocotlán, Templo de San Joaquín Coapango y Templo de la Trinidad (Guía turística de Texcoco 2007).



cerealeras y pulqueras de Texcoco y sus alrededores alcanzaron su máximo desarrollo abasteciendo a la ciudad de México con granos y pulque (Guía turística de Texcoco, 2007).

En la época posrevolucionaria surgieron los ejidos al afectarse las haciendas de la región y a mediados del siglo XX Texcoco se convirtió en una cuenca lechera que abastecía a la ciudad de México; en la década de los setenta dio inicio la decadencia de la actividad agropecuaria y forestal agudizada en los últimos veinte años y que abrió la puerta a un proceso de urbanización anárquico y acelerado.

A pesar de dichas transformaciones Texcoco y sus alrededores constituyen una región que ha mantenido sus tradiciones, las que se manifiestan vivamente en sus fiestas patronales y en la organización de los pueblos y comunidades que a través de las mayordomías se encargan de la realización de las festividades.

Al respecto opina el Diputado Local 2006-2009:

Los campesinos del Texcoco junto con sus vecinos de los municipios que conforman la región Atenco- Texcoco son herederos del Acolhuacán, la tierra de Netzahualcóyotl. Este elemento de identidad puede constituir un recurso importante para la búsqueda de un desarrollo alternativo, pues se encuentra vigente en la cultura agrícola de raigambre prehispánica, expresada en sistemas de riego, terrazas, especies y tradiciones, usos y costumbres que han sido ejemplo de productividad y pueden sustentar la idea de una visión diferente y alternativa. Al mismo tiempo los ejidatarios y comuneros de Texcoco son salvaguardas de una importante reserva de agua, de paisaje y de ambiente natural, fundamental para construir una nueva estrategia de desarrollo en la que se valoricen los servicios ambientales y nuevas opciones de aprovechamiento de los recursos naturales. Finalmente, una parte importante de los ejidatarios y comuneros del municipio realizan actividades artesanales y artísticas que por su calidad pueden lograr acceso a mercados nacionales e internacionales. (Entrevista realizada: 7 de agosto de 2010).

Por otra parte, toda vez que *los Planes de Desarrollo Municipal 2003-2006 y 2006-2009* presentaron una caracterización detallada de las zonas que conforman el territorio municipal enfatizando sobre los suelos, la disponibilidad de agua y las actividades agropecuarias, en este apartado será posible partir de dichos Planes para marcar algunos énfasis sobre la oferta turística de Texcoco desde una perspectiva integral. Para ello se utilizará el análisis a través de tres regiones: montaña, planicie lacustre y rural-urbana.



3.2.1 Región de la montaña. Recursos naturales y culturales

La región de la montaña se localiza en el extremo oriente del municipio en la zona serrana del Tláloc, en una altitud sobre el nivel del mar que va de los 2,700 a los 4,100 metros. Abarca cuatro pueblos: San Jerónimo Amanalco, Santa María Tecuanulco, Santa Catarina del Monte y San Pablo Ixáyoc. En su parte más elevada, tiene terrenos nacionales considerados como reserva⁴² que se incluyen en la Sierra Nevada, misma que se extiende en un área muy extensa en la que ubican, hacia el suroeste los volcanes Iztaccíhuatl y Popocatepetl (Plan de Desarrollo Municipal, 2006-2009).

La montaña se caracteriza por su densidad cultural, comunitaria y por su importancia ecológica. De acuerdo con la clasificación de Rzedowski, la región responde principalmente a gradientes altitudinales y de topografía, como es el caso entre cañadas húmedas y secas, lo que hace posible encontrar una gran diversidad de hábitat, como en las partes bajas donde se presenta el bosque de pino, bosque de pino-encino, bosque de oyamel y pastizales amacollados (*apud* Melo, 2002).

Por lo que corresponde a la fauna, los mejor representados son los roedores (ardillas, tuzas, ratas y ratones) de los cuales se presentan cinco familias y 21 especies. El segundo lugar lo ocupan los carnívoros, con cuatro familias y 11 especies. Le siguen los murciélagos con dos familias y 10 especies, las musarañas, con una familia y cuatro especies, los conejos, con una familia y tres especies y por último se encuentran los tlacuaches, armadillos y venados cola blanca con una especie. De las

⁴² Nos referimos al Parque Nacional Iztaccíhuatl Popocatepetl, Zoquiapan y Anexos, lo conforma el Parques Nacionales Iztaccíhuatl Popocatepetl y el Parque Nacional Zoquiapan y sus Anexos, cuenta con una superficie de 45 097 hectáreas (25 679 hectáreas para el Izta-Popo y 19 418 hectáreas para Zoquiapan) Ocupan parte de los Municipios de Texcoco, Ixtapaluca, Tlalmanalco, Amecameca, Atlautla y Ecatzingo en el Estado de México, así como Tlahuapan, San Salvador el Verde Domingo Arenas, San Nicolás de los Ranchos y Tochimilco, en el estado de Puebla y Tetela del Volcán en Morelos (Melo, 2002).



especies mencionadas se consideran en peligro de extinción el puma, el linco, el armadillo y el venado cola blanca (Melo, 2002).

Con respecto a la avifauna, las zonas altas y montañosas propician el establecimiento de comunidades vegetales variadas, generando ambientes y microambientes de gran importancia para la supervivencia de innumerables especies de aves. La zona destaca porque el 75% de las especies son reportadas como residentes y porque funciona como un punto de transición de las rutas migratorias entre el Pacífico y el Golfo de México. Las aves que presentan mayor rango de dispersión son aquellas que tienen gran capacidad de vuelo durante su ritmo de vida diario; ejemplos característicos son las aves rapaces, auras, vencejos, golondrinas, cuervos y ultramarinas (Melo, 2002).

Los cultivos más importantes son maíz, alfalfa y avena destinados para forrajes, que son los que tienen la mayor área; también se produce maíz, frijol y calabaza para autoconsumo. En la zona de San Jerónimo Amanalco, Santa María Tecuanulco, Santa Catarina del Monte se realiza agricultura en terrazas y bordos de origen prehispánico, cercadas por nopal tunero o por maguey pulquero.

En la parte más alta de Santa Catarina del Monte y San Pablo Ixáyoc hay producción de flor en invernaderos y huertos familiares que producen frutales, flor de ornato y plantas medicinales. Esta fue una zona de producción frutícola que en los años ochenta languideció por la competencia de frutas introducidas, pero que aún cuenta con potencial para su reactivación mediante la producción orgánica y la elaboración de mermeladas, ates, licores y deshidratados (Plan de Desarrollo Municipal, 2006-2009).

La ganadería principalmente de traspatio y pastoreo se circunscribe al ganado ovino y escasamente al bovino y porcino, mientras que en las comunidades de la zona forestal se recolectan . además de leña, madera y hongos comestibles- heno, musgo, perilla y hojas que se emplean para manufacturar adornos en la temporada navideña.



La Directora General de Fomento Económico del trienio 2006-2009, comenta con gran claridad la problemática de esta región:

En esta zona se aprovechan los escurrimientos superficiales de los ríos para riego que derivan a estanques de almacenamiento, para posteriormente canalizarse a través de la red de canales presentes en las comunidades; destaca San Nicolás Tlaminca cuyos canales alcanzan una extensión de 8 a 10 km y posee un tanque de almacenamiento de 2 millones de litros de agua. Paradójicamente en esta zona es donde se presentan las mayores dificultades para la obtención de agua potable tanto a nivel superficial como subterráneo, debido al abatimiento de los manantiales de la zona serrana y la deforestación, lo que obligó a la perforación de pozos profundos, dificultada por la dureza de los suelos. En la montaña es patente el impacto de la reforestación y las técnicas de control de azolves que impulsó el Plan Lago de Texcoco. (Entrevista realizada, el día 14 de agosto del 2010).

Las iglesias coloniales franciscanas de los siglos XVI, XVII y XVIII son los atractivos arquitectónicos de la época barroca más importantes de esta región destacan en este orden: la Iglesia en San Jerónimo Amanalco, Santa María Tecuanulco, San Pablo Ixáyoc y Santa Catarina del Monte. Por ser una zona boscosa es ideal para realizar actividades de turismo, aventura, excursiones, caminatas, que pueden vincularse a actividades educativas sobre historia, paisaje, fauna silvestre, medio ambiente incluyendo visitas al centro ceremonial tolteca en la cima del cerro Tláloc.⁴³

Por lo que hace a la gastronomía y al folklore, los domingos y días festivos los visitantes pueden degustar algunos alimentos típicos como son: barbacoa, carnitas, tlacoyos y quesadillas, acompañado con el tradicional pulque. Además es posible contratar las diversas bandas de música popular y en los días de fiesta apreciar su música; ya que intervienen en las fiestas cívicas y ceremoniales. Ver anexo 3.3.

Dentro de los problemas para el desarrollo del turismo, opina la Directora General de Fomento Económico 2006-2009:

Existe desconfianza por un sector de los comuneros de desarrollar proyectos ecoturísticos. Sin embargo, el gobierno municipal está gestionando los recursos económicos para dotar a la región de la montaña de infraestructura básica . agua, drenaje y alcantarillado- y vías de comunicación alternas al centro de Texcoco, a fin de prestar servicios de ayuda y auxilios en casos de emergencia, así como señalización, módulos de información turística y guías especializados. Una organización de este tipo, paralelamente, contribuiría a hacer cesar la

⁴³ Entrevista realizada al Cronista de la Presidencia de Atenco y Tezoyuca: 04 de agosto 2010.



caza ilegal, la tala clandestina de árboles y aminorar los incendios forestales. (Entrevista realizada: 14 de agosto del 2009).

En efecto en esta zona sobresale la falta de organización social para el manejo sustentable de los recursos naturales y la desconfianza por desarrollar proyectos ecoturísticos, lo cual contrasta con la capacidad de cohesión social y cultural que se muestra en las fiestas tradicionales. Asimismo, sobresale la dificultad para la aplicación del marco legal, a fin de aminorar la deforestación, debido a problemas de tenencia de la tierra y a la incredulidad social que genera el incumplimiento de las instituciones promotoras del desarrollo comunitario.

3.2.2. Región planicie lacustre. Recursos naturales y culturales

La zona lacustre se encuentra ubicada en la parte poniente del municipio de Texcoco. Constituye una franja que colinda al norte con el municipio de Atenco; al sur con el municipio de San Vicente Chicoloapan, al oriente con la carretera federal México- Los Reyes- Lechería y al poniente con la zona federal del Lago de Texcoco. La zona lacustre la conforman los poblados de Vicente Rivapalacio, la Magdalena Panoaya, San Miguel Tocuila, San Felipe, Boyeros, Montecillos y el Tejocote (Plan de Desarrollo Municipal, 2006-2009).

Esta porción del territorio municipal enfrenta una acelerada y caótica urbanización, así como importantes restricciones para la producción agrícola, especialmente porque sus suelos presentan un alto contenido de sales. Pese a ello se realiza una importante actividad agrícola y pecuaria, que incluye el manejo de las aguas residuales tratadas y un conjunto de prácticas tradicionales que han permitido incorporar áreas salinas a la producción agrícola, consistente principalmente en hortalizas, alfalfa, avena y maíz para forraje.

La ganadería bovina tiene como objetivo principal la producción de leche y sus derivados y en menor medida de carne. La ganadería ovina se orienta a la producción de barbacoa. En los terrenos con mayor salinidad se pueden encontrar todavía



actividades tradicionales como la explotación de tequesquite y ahuate, en esta zona se pueden observar tres áreas: el espacio federal del Plan Lago de Texcoco dedicada a la restauración, el área ocupada con actividades agropecuarias, y la zona urbana prácticamente desprovista de espacios verdes.⁴⁴

El Director General de Desarrollo Urbano y Ecología 2006-2009 considera que:

Los principales problemas que aquejan a la zona lacustre son el empleo de aguas negras sin tratamiento que contaminan los suelos, el nulo manejo de desechos sólidos, el abandono de tierras, la falta de infraestructura para un manejo eficiente del agua potable y el agua para uso agrícola, la ausencia de normatividad para el uso y manejo de los recursos naturales locales, el empleo inadecuado de agroquímicos, la falta de organización de los productores y la pérdida de rentabilidad de las actividades agropecuarias. (Entrevista realizada el día 19 de agosto de 2009).

El potencial turístico de esta región radica en su cercanía con el Lago de Texcoco, la carretera federal y con el municipio de Atenco, lugares de proyección regional toda vez que existen sitios turísticos ya establecidos en dicho municipio como son el parque ejidal, el balneario El Contador, las zonas arqueológicas del Huatepec y el Tepezingo. En todos estos sitios a lo largo de la carretera México Texcoco, es posible disfrutar de la comida típica de la región.

Por otra parte, uno de los atractivos turísticos de esta zona es el mayor yacimiento de restos paleontológicos de América Latina (alrededor de cuarenta sitios han sido detectados) y poseer el único museo paleontológico de Tocuila que cuenta con infraestructura museística, aunque carece de servicio de custodios, señalamientos y difusión.

En el plano histórico y arquitectónico existen iglesias del Siglo XVIII y XIX: Santiago Apóstol en Santiago Cuautlalpan y la Capilla de San Felipe de Jesús, en San Felipe. Las iglesias del Siglo XIX están ubicadas en San Bernardino, Montecillo, la Magdalena Panoaya y San Miguel Tocuila. Ver anexo 3.4.

⁴⁴ Información obtenida a través del Jefe de Capacitación y Promoción Artesanal. Trienio 2006-2009: 21 de agosto del 2009.



En el aspecto del patrimonio cultural vivo, la región cuenta con tradiciones y costumbres religiosas y cívicas, así como una cultura gastronómica de origen lacustre que aunque incipiente, es de gran importancia y atractivo turístico.

3.2.3. Región planicie rural-urbana. Recursos naturales y culturales

Esta región se ubica entre las comunidades de Huexotla, Coatlinchán, San Nicolás Tlaminca, Molino de Flores y centro de Texcoco, a una altura promedio de 2,300 metros sobre el nivel del mar, es la de mayor densidad poblacional y mejores recursos para las actividades agropecuarias, dispone de terrenos planos y profundos, con suelos altamente productivos y además de riego, lo cual permite cultivar maíz, hortalizas y forrajes, asociada a la producción intensiva de leche en ranchos muy productivos como los de Cuautlalpan y La Castilla, entre otros (Plan de Desarrollo Municipal, 2006-2009).

La producción agrícola se dirige principalmente al sostenimiento de la actividad pecuaria con un mayor número de tierras destinadas a la producción de forrajes (maíz, alfalfa, avena); en menor proporción se destinan tierras a la producción de hortalizas. La producción pecuaria principal es el ganado bovino destinado a la producción lechera y sus derivados. En segundo lugar se ubica la ganadería ovina para la producción de carne (Plan de Desarrollo Municipal, 2006-2009).

La problemática de esta región, según la Directora General de Fomento Económico, es:

El acelerado crecimiento urbano, destacando la disminución de las áreas dedicadas a las actividades agropecuarias, el deficiente manejo del agua para riego y vivienda, el incremento de la inseguridad, las adicciones y el deterioro de las normas de convivencia y tradiciones entre los viejos agricultores, sus familias y los nuevos pobladores avecindados, así como el problema de manejo de la basura y las aguas negras que se descargan de los drenajes de las comunidades aledañas a los afluentes de los ríos que atraviesan esta planicie (Entrevista realizada: 7 de agosto de 2009).



Esta región presenta enormes problemas de sustentabilidad económico-ambiental y sus condiciones ejercen una influencia determinante en la viabilidad del desarrollo local y municipal.

Los recursos con potencial turístico de la región planicie-rural urbana a visitar incluyen las comunidades de: Molino de Flores; San Miguel Tlaixpan; Santa Cruz Mexicapa; San Juan Tezontla; San Joaquín Coapango; La Purificación Tepetitla; San Nicolás Tlaminca; San Dieguito Xochimancan; Santa María Nativitas y Tequesquinahuac. Ver anexo 3.5.

Sin embargo mención especial merecen el Parque Nacional Molino de Flores, Parque Ecológico San Miguel Tlaixpan y la Zona arqueológica del Cerro de Tezcotzinco.

El primero corresponde a una zona donde se encuentra el casco de la Hacienda del mismo nombre que administra el municipio, pero dada la característica de ser un sitio nacional y de que sus edificios son anteriores al siglo XVIII, intervienen en su preservación la Semarnat y el INAH. En este Parque se ha establecido un conjunto de locales en los cuales se ofrece comida y artesanías de la región, a cargo de artesanos y comerciantes que se han multiplicado en los últimos años, siendo necesaria su regulación. También se tiene sobrecarga de visitantes que ocasiona problemas de acumulación de basura y de vehículos, a lo que debe sumarse la descarga de aguas negras en el río Coxcacuaco que atraviesa las instalaciones, el deterioro natural de la zona y el envejecimiento de sus especies arbóreas.

Por lo que atañe al Parque Ecológico San Miguel Tlaixpan, opina la Coordinadora de la Región III de Texcoco, Semarnat

Es una zona comunal que por decisión de la asamblea del ejido se destinó para la creación de un espacio que recibe visitantes los fines de semana y días festivos, en donde se ofrecen por parte de la comunidad, los servicios de alimentación, venta de productos regionales y se puede disfrutar del contacto con la naturaleza, además de observar la recuperación de suelos, reforestación y enotecnias. Dado que recientemente se trabaja en esta área, aún es insuficiente su infraestructura para recibir visitantes. No obstante, existe interés de la comunidad para que este



parque pueda convertirse en un sitio piloto en donde se promuevan las técnicas forestales integralmente vinculadas al ecoturismo.+(Entrevista elaborada: 27 de septiembre del 2009).

Por lo que toca a la zona arqueológica del Cerro de Tezcotzinco es un monumento histórico nacional a la cual se le ha agregado una superficie de exclusión por decreto expropiatorio del año 2000. Es uno de los sitios arqueológicos de mayor importancia de todo el Acolhuacán, conocido popularmente como %los baños de Netzahualcóyotl+, incluye una zona arqueológica, que en la época prehispánica fue parte de un jardín botánico con especies tradicionales, plantas medicinales, un sistema hidráulico y terrazas.

El Director de la Cámara Nacional de Comercio y Turismo en Texcoco comenta:

Por su importancia como sitio arqueológico, se ha creado una infraestructura regional que atiende a los visitantes, dentro de los que se pueden mencionar: gastronomía local, visitas guiadas en fechas específicas, como es el equinoccio de primavera y la fecha de nacimiento del rey Poeta. Cercano al punto de inicio de la subida al sitio, se tiene un balneario ejidal con alberca, que comparte la zona de estacionamiento y área comercial+. Sin embargo la zona tiene un conflicto agrario con las comunidades aledañas, ausencia de señalamientos y escasos servicios al público, incluyendo la vigilancia, que facilita actos de vandalismo. (Entrevista realizada el día 10 de septiembre de 2009).

La región planicie rural-urbana incluye también, el Casco de la Exhacienda de Chapingo. Ver anexo 3.6. Y los atractivos del centro histórico de Texcoco, que abarca desde las calles de Abasolo (Sur), Morelos (norte), avenida Fray Pedro de Gante (Poniente) y 2 de Marzo (Oriente). Es el lugar más frecuentado por los visitantes y lugareños que buscan vida nocturna y cultura. No obstante que sus arterias presentan problemas de saturación vehicular, falta estacionamiento y seguridad. Ver anexo 3.7.

3.3 Análisis de los recursos naturales

En Texcoco, como en la mayor parte del país, las tierras de la propiedad social, ejidales y comunales se encuentran de manera predominante en las condiciones ambientales menos favorables desde el punto de vista agrícola; en cambio, las propiedades privadas se ubican en los terrenos planos y profundos de la zona urbano rural, aledaña a las poblaciones importantes del municipio donde la infraestructura



urbana ha crecido y es además la que tiene mayor posibilidad de cambiar de uso agrícola a urbano.

Sin embargo, aunque la propiedad privada se concentra en la planicie urbana rural, no alcanza las dimensiones de la propiedad ejidal, pues sólo representa el 34.8 % de la superficie irrigada del municipio. Esta faceta de la configuración territorial resulta especialmente relevante, pues define el importante papel de la propiedad social en la preservación de un perfil de sustentabilidad para el municipio de Texcoco (Plan de Desarrollo Municipal, 2006-2009).

Al respecto, comenta la Directora General de Fomento Económico 2006-2009:

En el caso de los terrenos ejidales, la organización social de las comunidades usos y costumbres sobre todo en la montaña y en menor medida en la zonas planicie-lacustre y rural ha impedido que el crecimiento urbano del municipio sea aún más dinámico, no sólo por medio de expresiones públicas abiertas en contra de la venta de tierras, sino también mediante el establecimiento de cooperaciones civiles y religiosas, negando servicios, multas muy elevadas, faenas o trabajo comunitario han limitado de alguna manera el crecimiento urbano intenso. Por otro lado las zonas de mayor crecimiento urbano en tierras ejidales se presentan en las dos planicies sin embargo, en la lacustre han proliferado los asentamientos irregulares en mayor proporción. (Entrevista realizada, el día 7 de agosto del 2009).

De acuerdo con los datos de Escalona (2005) los ejidos periurbanos de Texcoco contaban en el año 2000 con 1,677 hectáreas irrigadas, que representan el 55.9% de la superficie de riego del municipio, así como con otras 550 hectáreas de agricultura de temporal. Esta superficie está en la mira de los negocios inmobiliarios, los fraccionadores y las empresas constructoras.

En ese mismo sentido, en el municipio se reconocen 30 dotaciones ejidales que se distinguen por ser muy pequeñas, van desde 10 hectáreas la más pequeña, correspondiente a San Joaquín Coapango, hasta 2,477 hectáreas en San Miguel Coatlinchán. Estas dotaciones se caracterizan por la escasa siembra, que fluctúa alrededor de 1 ha por unidad de producción. La superficie total de los ejidos asciende a 17,488. 81 ha y la de las tierras comunales alcanza 5,527.42 has (Escalona, 2005).



Cabe señalar que mientras que la mayor cantidad de tierras ejidales dedicadas a la actividad agropecuaria se concentra en la zona urbana rural, el grueso de los terrenos comunales dedicados a la actividad agropecuaria se concentra en la región de la montaña, en condiciones ambientales relativamente más restrictivas.

De cualquier modo, los campesinos enfrentan problemas muy graves que afectan sus condiciones productivas -y que sólo pueden ser encarados con el concurso de redes de políticas a través de la coordinación y colaboración entre actores, entre ellos destacan la pérdida de fertilidad y erosión de los suelos, disminución del agua disponible para riego, contaminación con aguas negras y abandono de sistemas de riego tradicionales y terrazas. A esto se agregan los problemas de la comercialización, agravados por el tamaño de las unidades de producción, el tipo de productos obtenidos, la desorganización y el manejo del mercado deficiente entre los productores.

Por lo que resulta impostergable un conjunto de acciones para el fortalecimiento productivo del espacio rural, a saber: a) Rescate del sistema hidrológico municipal. b) Recuperación, conservación de suelos y bosque. c) Tecnificación de la producción agrícola. d) Producción y promoción a la agroindustria regional. e) Construcción y promoción de corredores turísticos, ecológicos y culturales.

3.4 Análisis de la accesibilidad interna

Si bien el municipio de Texcoco cuenta con carreteras internas pavimentadas para acceder a las tres regiones señaladas, el crecimiento del transporte público se ha concentrado en la cabecera municipal. Ello significa que al funcionar el primer cuadro como centro redistribuidor, se convierte en obligada escala de tránsito para el turista o visitante que desea desplazarse a otros sitios de interés, lo que refleja una fuerte problemática de factor tiempo, debido a la escasa diversificación de rutas e



inadecuado servicio de los autobuses y transporte de menor aforo.⁴⁵ Es decir, el turista o visitante valorará cuántas horas tendrá que invertir, si es que desea conocer alguno de los sitios en las tres regiones señaladas.

Esta limitada accesibilidad está relacionada con la optimización de las infraestructuras existentes y la creación de otras alternativas de comunicación que será necesario atender en un futuro, tales como: información y adaptación de los recursos y servicios a los horarios del turista, viabilidad y redes de transporte público, señalización, acceso fácil a sitios y servicios turísticos e integración de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para mejorar el acceso.

Dentro de la accesibilidad interna, es necesario hacer una mención especial al papel de las páginas Web del Ayuntamiento y la Cámara de Comercio de Texcoco que se encarga de la promoción y comercialización del turismo.⁴⁶ No sólo en el sentido de que funcionen como una buena agenda de eventos en los que puedan estar interesados los turistas, sino también como medios de información interactivo para los mismos. Así se podrá facilitar a través de estos portales la compra de entradas a eventos culturales o deportivos, conocer información útil sobre la localidad, medios de transportes, clima, entre otros.

A su vez, es necesario establecer permanentemente módulos de información en los sitios de entrada y salida del municipio, que permitan dar a conocer a los visitantes toda la información sobre regiones, atractivos, servicios e infraestructura de apoyo. También puede hacerse uso de las TIC, en el envío de mensajes SMS a los teléfonos

⁴⁵ En la ciudad de Texcoco operan 13 empresas de transporte colectivo, de las cuales cuatro brindan servicio de transporte foráneo y 6 agrupaciones de taxistas, adicionalmente existen otras 10 agrupaciones más en las comunidades de Texcoco. En conjunto y considerando las distancias que recorren y la relación calidad/precio, se percibe que el servicio de transporte en Texcoco es caro y deficiente, pero lo más grave es que el desorden y falta de funcionalidad con que operan representa para los ciudadanos problemas de seguridad, riesgo de accidentes, caos vial y aumento de la contaminación vehicular. (Director General de Transporte y Vialidad, 2006-2009).

⁴⁶ La promo-comercialización, supone completar un ciclo que culmina con la introducción efectiva de las tres regiones de Texcoco en el mercado. Promocionar es la acción de ~~dar~~ a conocer+ y comercializar es la acción ~~de vender~~+



celulares cuando se ingrese al municipio u ofertas y promociones de otros servicios complementarios al turístico.

3.5 Análisis del perfil del visitante

En relación al perfil del visitante y de acuerdo al Jefe del Departamento de Turismo en Texcoco, 2006-2009:

En el 2006, fue del 100% procedencia nacional, 50% del Estado de México (principalmente de los municipios de Acolmán, Netzahualcóyotl, Ecatepec, Tezoyuca, Chicoloapan, Chimalhuacán y Chalco), el 24% de los visitantes provienen del Distrito Federal, el 2% de los Estados de Sonora, el 1% de Puebla, San Luís Potosí 1%, Tamaulipas 1% y 21% no especificó su procedencia.

El 41% de los visitantes visita Texcoco por motivos de ocio, recreo y vacaciones, el 12.4% por visita a parientes y amigos, el 16.6% por negocios y motivos personales, el 13.7% por cultura, el 2.7% por motivos de religión, el 2% por tratamientos de salud y el 11.6% por otros motivos. Según el tiempo de permanencia, 90% son visitantes de un día y el 10% turistas. (Entrevista elaborada, el día 3 de agosto de 2010).

De acuerdo a la forma de viaje, el 41.8% se desplaza en familia, el 31.7% de manera individual y el 26.5 restante en forma grupal. El medio de transporte del que hacen uso generalmente es el automóvil con un 42.7%, el 22.1% de las personas se traslada en autobús y el otro 35.2% contestó que se traslada en otros medios de transporte sin especificar cuáles. Según la edad predominante 78.1% son jóvenes, el 18.3% son adultos y el 3.6 son niños (Vargas, 2004).

De acuerdo al nivel socioeconómico, el 50.5% pertenece a un nivel medio, el 26.9% al bajo y el 22.6% a una clase alta. Según los hábitos de consumo, 32.9% portan alimentos al salir, el 51.4% consumen en mercados y puestos, y el 15.7% en restaurantes y similares. De las personas que pernoctan en el municipio, 13.6% se quedan con familiares y amigos, 4.7% de las personas se quedan en hoteles, 1.2% se hospedan en casas de vacacionistas y el 80.5% no contestaron la pregunta. El gasto global promedio es de 550 pesos. (Vargas: 2004).

Del análisis del perfil de la demanda en Texcoco, podríamos indicar que en el futuro será necesario saber interpretar las necesidades y los deseos de los turistas, es decir,



analizar sus motivaciones y expectativas. Ésta es una importante información a tener en cuenta a la hora de construir un producto turístico para Texcoco. Los gestores del turismo son especialistas en realizar este tipo de análisis, anticipándose a confeccionar ofertas que respondan adecuadamente a las demandas. Por ello habrá que coordinar a tres grandes grupos: touroperadores superintegrados; touroperadores especializados y touroperadores virtuales.

Los touroperadores responderán a cualquier exigencia relacionada con las preferencias y con el poder adquisitivo del visitante. De esta forma, los superintegrados gestionarán el turismo de masas a precios accesibles, haciendo que los turistas no tengan que preocuparse de cómo tienen que hacer su viaje, qué comer, qué visitar y cómo divertirse. Los especializados, estarán dirigidos a los gustos más exigentes y con mayor poder económico, alternando aventura y formalidad. Finalmente los virtuales, serán los que a través de Internet gestionaran un mercado, que en la actualidad es incipiente, pero que está creciendo exponencialmente, y que se caracteriza por la reducción en los costos de gestión y un sin fin de alternativas para el ocio, muy accesibles fundamentalmente para la gente joven (Nájera, 2007).

Por tanto, y teniendo en cuenta esta información, se puede deducir cuál es el comportamiento presente y futuro del mercado turístico en Texcoco. Sólo de esta forma, el municipio podrá enfrentar esta oportunidad con cierta garantía de éxito.

3.5 Análisis de vocación turística y servicios

En lo que corresponde al análisis de los servicios turísticos, la economía del municipio de Texcoco, como líder regional,⁴⁷ muestra la consolidación de un perfil de

⁴⁷ El *Plan Estatal de Desarrollo Urbano* del Gobierno del Estado de México 2003, nombra a Texcoco junto con Atenco como cabecera regional. Así, se ha dividido al Estado en XII regiones, la número VII llamada Atenco- Texcoco, la integran: Atenco, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Tepetlaoxtoc, Texcoco y Tezoyuca. Dicha regionalización busca facilitar una adecuada integración, congruencia y eficacia en los programas, obras, acciones o proyectos que se desarrollen (*Plan Estatal de Desarrollo Urbano*, 2006).



especialización en términos de generación de crecimiento económico, claramente definido hacia el sector terciario el cual generó entre 1994 y el 2004, 250,835.40 millones de pesos al valor agregado total (Censo Económico INEGI, 1999 y 2004).

Asimismo el sector terciario aportó 210,904.99 millones de pesos del valor agregado sectorial, por actividades ligadas al comercio restaurantes y hoteles. En el cuadro 3.8 se aprecia este perfil de especialización cuya expresión concreta es la existencia de una cultura comercial y de servicios en el municipio, que a su vez abre posibilidades a la promoción de actividades ambientales y culturales compatibles con un nuevo perfil de desarrollo (Censo Económico INEGI, 2004).

**CUADRO 3.8 VALOR AGREGADO EN MILLONES DE PESOS POR DIVISIÓN ECONÓMICA DE LA REGIÓN ATENCO
TEXCOCO 2004**

Municipios	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte, almacenaje y comunicaciones	Servicios financieros inmobiliarias alquiler	Total
Región AT	308,964.84	35,338.24	6,119.48	350,422.57
Atenco	10,918.53	128.50	55.82	11,102.85
Chiautla	4,380.52	0.00	51.54	4,432.06
Chiconcuac	58,737.29	487.65	552.73	59,777.67
Papalotla	1,510.21	0.00	0.00	1,510.21
Tepetlaoxtoc	2,700.71	0.00	16.39	271.71
Texcoco	210,904.99	34,518.53	5,411.88	250,835.40
Tezoyuca	19,812.59	203.56	31.12	200,472.70

Fuente: Propia. Elaborado con base al Censo Económico INEGI, 2004.

Como se observa en el cuadro anterior, es notorio el alto grado de especialización con el que cuenta Texcoco, lo que lo convierte en el motor económico de la región número VII y se expresa en el monto de sus contribuciones al valor agregado regional y en cada una de las tres divisiones señaladas.

Igualmente el cuadro 3.9, señala que el municipio concentra 5,715 unidades económicas que emplean 16,779 personas. Asimismo genera 290,256 millones de pesos del ingreso familiar y 1,152, 298 millones de pesos del producto regional, de lo anterior se desprende que el nivel de concentración regional a favor de Texcoco es



mayor en las actividades comerciales y de servicios, básicamente porque la actividad es incipiente en los seis municipios restantes.

CUADRO 3.9 IMPORTANCIA ECONÓMICA REGIONAL DE TEXCOCO COMERCIO Y SERVICIOS 2004

Municipio	Unidades económicas en miles	Personal ocupado en miles	Remuneraciones en Millones	Valor agregado censal bruto en Millones
Estado de México	326,078	979,513	27,662,350.00	93,464,732.00
Región AT	10,307	27,090	356,650.00	1,588,901.00
Atenco	788	1,356	5,058.00	35,835.00
Chiautla	259	728	9,350.00	27,661.00
Chiconcuac	2,733	6,298	23,129.00	261,783.00
Papalotla	107	209	2,069.00	8,260.00
Tepetlaoxtoc	254	532	2,540.00	14,241.00
Texcoco	5,715	16,779	290,256.00	1,152,298.00
Tezoyuca	451	1,188	33,248.00	88,823.00

Fuente: Elaborado con base en el Censo Económico INEGI, 2004.

Por otra parte, se puede apreciar en el anexo 3.10 una notable diversificación de la economía en Texcoco, comparando el porcentaje de participación de las nueve grandes divisiones económicas en la generación de valor agregado del municipio, se aprecia que tan amplio o restringido es el abanico de actividades que sostienen su economía. Así, aún cuando la aportación de la primera gran división es de sólo 5.9%, vemos que la mayoría de los municipios que rebasan esta proporción se caracterizan por tener participaciones muy bajas o inexistentes en una o más de las grandes divisiones económicas, destacando como excepción el municipio de Tecamac que presenta 9.8% del valor agregado censal bruto generado en las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras, con una aceptable diversificación económica.

También en el índice de especialización económica de los municipios conurbados, ver anexo 3.11, podemos observar que Texcoco cuenta con ventajas competitivas en comparación otros municipios con valores superiores a 1, en las actividades agropecuarias, forestales, comercio, restaurantes, hoteles, transporte, almacenamiento y comunicaciones. Que refuerza las condiciones para generar un



producto turístico a través de la combinación de recursos naturales y culturales dispuestos en su territorio.

Estos índices de especialización en términos de generación de crecimiento económico, claramente definido hacia el sector terciario se traducen en 16 hoteles, 32 restaurantes, 23 de comida rápida, 12 cafeterías, 14 bares, 7 discotecas, 9 establecimientos para eventos sociales, conferencias y seminarios, 3 centros comerciales, 5 balnearios, 7 agencias de viajes y 3 transportadoras internacionales (Dirección General de Desarrollo Económico, 2006-2009).

Cabe señalar que las dos últimas han hecho posible el aprovechamiento del turismo de la ciudad de México que visita la zona arqueológica de Teotihuacán, y que su vez, pueden generar estrategias de promo-comercialización para Texcoco, como otra alternativa turística por sus eventos comerciales y culturales: como la Feria del Caballo y el Festival Netzahualcóyotl.

Con miras a mejorar los servicios y de difundir la propuesta de turismo alternativo, los hoteles y restaurantes de Texcoco son piezas clave en el aumento de la demanda, asimismo sus recursos naturales y culturales son un potencial económico, social y ambiental que debe ser aprovechado, en función de la vocación turística, explicado en el apartado 2.7. Destaca sobre todo el turismo de aventura, cultural y rural, donde los turistas puedan pernoctar, disfrutar de la gastronomía local, observar y compartir actividades populares, sobre todo en el Parque Nacional Iztaccíhuatl ubicado en la región de la montaña.

Los beneficios de estas modalidades van directamente a la comunidad local, en tanto que los turistas aprenden sobre estilos de vida, tradiciones, artesanía y actividades económicas locales, y su vez, las comunidades anfitrionas pueden servir de guías para excursiones a parajes cercanos y organizar eventos culturales. Por lo que el éxito de estas modalidades no estriba en grandes inversiones, pero debe ser cuidadosamente planeado y gestionado, debido a que los grupos interesados



necesitarán asesoría técnica y financiera, sobre todo para operar las instalaciones y servicios.

Normalmente se deberá llevar a cabo un programa conjunto de promoción y comercialización con la participación de los tres ámbitos de gobierno, pero su gestión inmediata deberá ser responsabilidad del gobierno municipal. Debido a que éste debe aplicar la regulación del turismo, en función de la capacidad de carga y a fin de evitar problemas medioambientales y sociales a mediano y largo plazo (OMT, 2008).

No obstante, es conveniente recordar que un recurso turístico no es un producto turístico. El hecho de que Texcoco posea recursos humanos, naturales y culturales,⁴⁸ no hace al municipio un producto turístico. Un producto es la suma resultante de los recursos humanos, naturales, culturales, servicios e infraestructura. Operacionalizado a través de la sustentabilidad, actividades, innovación, calidad y costo.

Por lo tanto, los empresarios tienen el reto de reconvertirse y modernizarse tecnológicamente, ante la creciente competencia nacional. Sin crédito, asesorías sobre la dinámica del mercado, acceso eficiente a proveedores y clientes, y sin capacidad y facilidades para generar eslabonamientos productivos con otras empresas, los inversionistas enfrentan grandes desafíos frente a la competitividad.

La desventaja de las Pymes turísticas en Texcoco no es su tamaño reducido y su menor capacidad de generar economías internas de escala, sino su baja habilidad para asociarse entre sí y generar encadenamientos de alto valor agregado. La evidencia en otras entidades del país ha demostrado que las redes turísticas,⁴⁹ conformadas por pequeñas y medianas empresas similares, ha sido exitosa para

⁴⁸ El recurso está o existe, e incluso se puede llegar a construir, como por ejemplo, un centro de convenciones o un palacio de deportes. Pero ello en sí mismo, no es un producto turístico en sentido estricto.

⁴⁹ Las redes de políticas turísticas son una concentración de empresas, ONG'S y gobiernos que operan en una región en líneas similares de intereses y cuyas relaciones fomentan el desarrollo de múltiples interdependencias como: recursos humanos, financieros, materiales e informáticos. Asimismo, los actores participan y contribuyen en la integración de los mercados laborales, creación de instituciones e infraestructura especializada, y es en el incremento de los flujos de información, donde se genera el marco propicio para la innovación de la oferta y demanda.



enfrentar los retos de la globalización, ya que la eficiencia con la que operan dichos conglomerados ha logrado abatir costos de forma relevante y penetrar los principales mercados con productos competitivos en precios y calidad.

3.7 Los actores del turismo en Texcoco

Prats (2009), define a los actores como individuos, organizaciones o grupos con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos. Los actores pueden verse afectados en sus medios de existencia, perder o ganar recursos y además tener influencia en los procesos de negociación. Los actores cuentan con características específicas, intereses, recursos y además definen relaciones de diferentes tipos entre ellos.

Desde esta perspectiva son algo más que mediadores, articuladores o integradores. Se definen como analistas con capacidad diagnóstica y como activistas con capacidad de acción. Son personas cuyos comportamientos permiten una elevada influencia sobre la dirección, modalidad y naturaleza del turismo local.

Así los actores desarrollan sus actividades a partir de políticas turísticas tales como: movilizar o crear sinergias económicas, apoyar iniciativas que provoquen desarrollo, promover alianzas entre ellos, apoyar la constitución de nuevas organizaciones, auxiliar la toma de decisiones, promover redes sociales, traducir en proyectos iniciativas locales, entre otras.⁵⁰

El testimonio de los actores en Texcoco nos permitió averiguar, ¿quiénes son ellos?; ¿cuál es su función o papel en la actividad turística?; ¿cuál es su percepción sobre la gestión del turismo en el ámbito municipal?; ¿qué dificultades enfrentan para

⁵⁰ Por su importancia las políticas deben ser justificables, medibles, programables en el tiempo, susceptibles de presupuestar y permitir su asignación entre los distintos responsables de su ejecución+(Sectur, 2008: 73).



participar o cooperar? y ¿cuáles son las principales causas de la planeación y gestión que originan este estado de cosas?

En Texcoco puede observarse la existencia de dos posiciones opuestas en relación con la modalidad de desarrollo turístico que pudiera seguir el municipio en su conjunto: por una parte, grupos ecologistas, integrados en su mayoría por comuneros y ejidatarios, especialmente de las comunidades de la Purificación, San Dieguito, San Joaquín Coapango, San José Mecatillo, Tlamicas, Santa Inés, Tequesquihuac, Santa María Nativitas, San Juan Tezontla, San Jerónimo Amanalco, San Pablo Ixáyoc y Santa Catarina del Monte, que pretenden la preservación de sus principales características ambientales, oponiéndose a la ocupación de zonas boscosas y de valor escénico. Este interés en la conservación del valor ambiental se explica además por una intención de desarrollar actividades agroturísticas y servicios ecoturísticos, con el propósito de proteger el valor de sus propiedades y características paisajísticas del lugar.

Por otra parte, existen inversionistas, posesionarios o propietarios de grandes extensiones de tierra, integrado por colonos, estudiantes, académicos, empresarios, políticos y religiosos, entre los que sobresalen: Diócesis de Texcoco; Universidad del Valle de México; Grupo de Acción Local Texcoco; Asociación Mexicana de Turismo para el Desarrollo de la Región Oriente del Estado de México, A.C; Fundación para el Desarrollo Territorial de la Región Texcoco y el Frente Cívico Netzahualcóyotl. En el que pretenden aprovechar el turismo sustentable, con expectativas de obtener ganancias sin afectar las características naturales del territorio, los cuales, reconocen, dan valor agregado a sus posesiones.

Ambas iniciativas se relacionan con el escaso liderazgo gubernamental en la gestión del turismo, en virtud de que sus objetivos son, la protección de las características naturales y valor ambiental del territorio local, y la búsqueda de modalidades de aprovechamiento sustentable, que los gobiernos perredistas no pudieron conciliar.



No obstante esta coincidencia que explica cada tipo de iniciativa local, la radicalización de las posiciones por parte de los actores locales ha impedido lograr acuerdos que articulen ambas posturas y armonicen los intereses particulares en la búsqueda de una solución común, pasando de la divergencia inicial a la polarización de sus posturas.

Las estrategias que han diseñado los actores locales para la consecución de los objetivos que desde su respectiva postura han planteado, son las siguientes: los grupos ecologistas, haciendo uso de sus relaciones personales e institucionales con autoridades y funcionarios estatales, han presionado para evitar la inclusión de los predios en cuestión como zonas potencialmente desarrollables, aun bajo estrictas normas y mecanismos de seguimiento, que garanticen la sustentabilidad de la ocupación del territorio. Con estas medidas pretenden, evitar el asentamiento de esas zonas de valor ambiental, y garantizar la plusvalía de sus posesiones, la calidad de vida y paisaje que valoran ante la amenaza de la mancha urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México.

Por su parte, los inversionistas y propietarios han operado diferentes estrategias, entre las que destacan elementos de presión hacia las autoridades y funcionarios públicos responsables de la ordenación del municipio en términos urbanos. En dichas estrategias pueden incluirse el cambio de terrenos de cultivo a uso de suelo habitacional. Según la Coordinadora de Semarnat de la Región III de Texcoco, (Entrevista realizada: 10 de septiembre del 2009).

Asimismo existe una fuerte pugna entre los actores, por aspectos tan diversos como escasez de agua, concesión de aguas termales, diferentes criterios para el uso de la tierra y conflictos agrarios. En virtud de que no todos consideran al turismo como una alternativa de desarrollo, opinando que sería mejor regenerar actividades agropecuarias y forestales, y sin embargo, las autoridades no reconocieron tal situación como un problema público que ameritara la inclusión en su agenda de gobierno. Porque ni ellas mismas estuvieron convencidas de las bondades que



ofrece el turismo, relegándolo a un tercer plano ya en el ejercicio de gobierno, lo cual ha contribuido a la falta acuerdos con los comuneros, ejidatarios y nuevos propietarios.+ (Director de la Cámara Nacional de Comercio y Turismo en Texcoco, entrevista realizada: 10 de septiembre de 2009).

Otro de los problemas fue el político, en virtud de que los gobiernos perredistas, enfrentaron por parte de la oposición resistencia. Un ejemplo de ello es la situación que aún vive el Molino de las Flores. En este sitio se han apostado ambulantes y establecimientos irregulares. El gobierno municipal intentó normalizar el comercio de esta zona pero la presencia de asociaciones afiliadas al PRI fueron un obstáculo para su regularización, en consecuencia las decisiones del ayuntamiento fueron boicoteadas una y otra vez, lo que impidió un control y ordenamiento del comercio.

Por otra parte, puede considerarse también a los prestadores de servicios turísticos y comerciantes del municipio como actores locales, en tanto que han incidido en la definición de un modelo de desarrollo que consolide al turismo como actividad económica fundamental, con base en sus propios intereses. En este sentido, la distinción entre turismo residente y turismo de masas no representa mayor disyuntiva para este grupo de actores, en tanto ambos son consumidores potenciales de los productos y servicios que ofrecen. Razón por la cual los hoteleros han tenido que aliarse con comerciantes de diferentes giros, a fin de que sus demandas cobren fuerza, ya que han fracasado los intentos por formar una asociación que los integre. (Director de la Cámara Nacional de Comercio y Turismo en Texcoco, entrevista realizada: 10 de septiembre de 2009).

Del mismo modo, los residentes con su participación y colaboración en diferentes comisiones han orientado acciones en beneficio directo o indirecto del turismo, con trabajos de conservación que han permitido mantener parte de atractivos paisajísticos y monumentos históricos. Estos últimos por ser patrimonio nacional han tenido que apearse a las directrices del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) que, a juicio del dirigente de la Comisión para la Conservación y Restauración de los



Sitios y Monumentos de la Región Oriente del Estado de México, ha representando más un obstáculo que apoyo, ante los requisitos que solicita dicho Instituto, para conservarlos.⁵¹

Ante la insuficiencia de recursos económicos, el gobierno municipal promovió directamente ante la Secretaría de Turismo federal la incorporación de Texcoco al Programa de Pueblos Mágicos, iniciativa que retomó la secretaría estatal del ramo. Esta propuesta permitirá al ayuntamiento contar con mayores recursos para mejorar la infraestructura del lugar y conservar su imagen urbana. Sin embargo hasta el momento esta propuesta no ha sido aprobada.

3.8 Evolución de la gestión turística

No existe en los informes gubernamentales del periodo 2006-2009, datos que expliquen la evolución turística en Texcoco.⁵² Tampoco se encontró en el portal electrónico del Ayuntamiento información sobre los procesos y procedimientos administrativos; las condiciones materiales, técnicas, informáticas, capacitación, antigüedad de los servidores públicos, situación salarial, escalafón y de promoción que revele qué alcances tuvieron las políticas y programas planteados específicamente en esta materia.

Aunque el Ayuntamiento cuenta con una página electrónica, ésta no contiene información relacionada con el sector y, por consiguiente con la rendición de cuentas.

⁵¹ Dicho entrevistado señala que la Comisión busca generar mecanismos de asesoría profesional para conservación del patrimonio histórico y potenciarlo turísticamente en beneficio de la población y el territorio de la región de Texcoco. Asimismo busca ser un organismo interlocutor entre los actores sociales, los gobiernos y las instituciones que coadyuven en la sustentabilidad.

⁵² Los informes municipales de los trienios 2006-2009 registran apoyo a fiestas y ferias locales; facilidades para que se instalen en el municipio espectáculos; nuevos sitios de alojamiento y apoyo a inversionistas potenciales; simplificación de trámites administrativos (licencias, permisos) para la instalación de establecimientos turísticos; captación de recursos adicionales para aplicarlos a la actividad turística; fomento a la integración de organismos de la sociedad civil que contribuyan a las labores de información, guías, promoción y preservación del patrimonio turístico, no obstante ninguno de los funcionarios entrevistados explica cuánto se gastó en cada caso.



De hecho, gran parte de la página existente sólo brinda información monográfica referente a la historia, cultura y comercio de municipio, que no es de utilidad para la toma de decisiones, ni la evaluación de la gestión turística (Véase <http://www.texcoco.gob.mx>).

Situación que se contradice con el Artículo 6º Constitucional, donde se establece que los municipios con población superior a 70 mil habitantes están obligados a divulgar en medios electrónicos y páginas de Internet, información de transparencia y rendición de cuentas en un plazo no mayor al 21 de julio de 2009.⁵³

Por otra parte, aunque el *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*, consignó como política prioritaria al turismo, después de tres años de gestión no se cumplió con los objetivos esperados, tal vez porque, como explica el Jefe del Departamento de Turismo, de dicho trienio:

Un plan de desarrollo no autoriza nada. Ni aún el gasto público queda autorizado por el Plan, ya que éste únicamente puede ejercerse una vez que el presupuesto anual ha sido aprobado por el Cabildo. Las cifras que figuran en el Plan de Desarrollo 2006-2009 indican expectativas, aspiraciones e intenciones, pero no compromisos obligatorios. En este sentido, puede decirse que el actual Plan en materia de turismo es lo bastante flexible como para adaptarse a cualquier situación imprevista, como puede ser incluso una disminución importante de los ingresos municipales.

Las acciones y programas turísticos que se plasman en el actual Plan usualmente se pueden considerar como *pagafuego*. El horizonte temporal de la administración municipal, las condiciones socioeconómicas de la población, los factores políticos e incluso la capacitación de los funcionarios públicos municipales, determina el predominio de lo inmediato sobre lo mediano. (Entrevista realizada: 3 de agosto de 2009).

Esto a su vez tiene diversas interpretaciones: a) el plan en materia de turismo pudo haber sido elaborado únicamente con objeto de cumplir un ordenamiento legal, b) el plan no se considera como un instrumento normativo para la toma de decisiones, y c) *el* gobierno perredista, dada su estrecha relación con la ciudadanía, estuvo especialmente dispuesto a publicar cifras infladas o maquilladas, ya que tuvieron que

⁵³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, decreto por el que se adiciona al Artículo 6º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos un segundo párrafo con siete fracciones.



desviar recursos financieros a las innumerables promesas que hicieron durante los períodos de campaña electoral⁵⁴.

En relación con el Plan de Desarrollo Municipal, el Director General de Desarrollo Urbano y Ecología aclara:

Por lo menos el último Plan de Desarrollo registra lo que el municipio necesita en materia de turismo, en vez de lo que el municipio es capaz de hacer. Las necesidades son ilimitadas; un Plan basado en las necesidades es una lista de buenos deseos, más bien que un instrumento de control. Por lo que el Plan incluye una gran cantidad de proyectos cuya probabilidad de realización es prácticamente nula. Si el objeto de un Plan es controlar el uso de recursos, debe estar basado en los recursos disponibles.

Puede pensarse que el actual Plan es una carta a *los reyes magos*. Existe una marcada tendencia a creer que la cantidad de dinero probablemente disponible estará en función de los buenos deseos apuntados en el Plan. Se piensa que el incluir un gran número de acciones o proyectos factibles y útiles que requiere financiamiento puede traer respuesta o ayuda a la sustentabilidad ambiental. (Entrevista realizada el 2 de junio de 2009).

En efecto si bien el *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009* recoge con profundidad información sobre atractivos naturales y culturales, objetivos, estrategias turísticas, problemáticas particulares y actividades a desarrollar (286-307), no se encontraron en los informes de gobierno datos sobre el control de resultados entre organismos públicos-privados y el cumplimiento de los plazos de ejecución, tampoco se hallaron cifras o indicadores sobre derrama económica, creación o ampliación de la oferta de alojamiento, nuevos servicios turísticos y presupuestos ejercidos para la gestión de dicha actividad.

Otro ángulo que mostró la ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del turismo en Texcoco fue la estructura orgánica del Departamento de Turismo, área que operó bajo un diseño y desempeño inadecuado. No se percibió una clara asignación de funciones y tareas, entre el jefe de unidad departamental y sus tres empleados, lo que si se detectó fue un esquema político unipersonal de liderazgo, ya que todas las decisiones debían ser consultadas al regidor encargado

⁵⁴ Según el Director de la Cámara Nacional de Comercio y Turismo en Texcoco (Entrevista realizada: 9 de septiembre 2009).



de la Comisión de Turismo. Esto generó una falta de agilidad en su gestión, amén de fortalecer la centralización política que desalentó esquemas eficaces de trabajo.

Por otra parte, el elemento más importante de cualquier ámbito de gobierno es su personal, si éste no cuenta con los conocimientos o la información necesaria para desarrollar sus funciones, los resultados de su trabajo serán deficientes. El jefe y el personal operativo responsables de ejecutar las políticas del turismo no tenían el perfil idóneo para ello, y en el mejor de los casos, aunque contaban con vocación y auténtico deseo de servir a la población, no tenían la capacitación o actualización necesaria.⁵⁵

En materia de finanzas públicas, la mitad de los recursos federales que recibió el municipio entre 2006 y 2009 fueron transferencias en bloque, por lo que se utilizaron de acuerdo a prioridades de gasto administrativo. La otra mitad de las transferencias federales estuvo etiquetada y sólo pudieron ser empleadas en los programas definidos *a priori* por el gobierno federal (Plan de Desarrollo Municipal, 2006-2009).

Ello implicó, según el Director de la Cámara Nacional de Comercio y Turismo en Texcoco:

Que las acciones y programas de desarrollo social que llevó a cabo el Ayuntamiento estuvieran financiadas en su mayor parte con recursos federales; asignando muy pocos recursos al gasto de inversión, con lo que su capacidad de promover el desarrollo turístico y económico fue muy limitada. Amén que desconocemos -los interesados en la materia-, estados financieros que nos expliquen qué se hizo con esos recursos y cómo se gastaron, porque en realidad no fue prioridad de los últimos dos gobiernos la política turística, aunque ésta se halle consignada en los Planes de Desarrollo de los pasados dos trienios. (Entrevista realizada: 9 de septiembre de 2009).

Entonces, ¿qué sucedió más allá de la gestión, por qué Texcoco no avanzó en el desarrollo del turismo?

⁵⁵ Es el caso del Jefe de Departamento de Turismo, aunque admite tener estudios de administración inconclusos, reconoce que obtuvo la jefatura de turismo por su liderazgo en el Frente Amplio Texcocano (FAT). El FAT, se quedó además con la Cuarta Regiduría encabezada por el Ing. Felipe Cruz Rodríguez Álvarez (Comisión de Deporte, Turismo, Cultura y Recreación) y 24 espacios administrativos; que comprenden mandos medios y auxiliares en el periodo de gobierno 2006-2009.



Primero, es importante reconocer que la problemática del turismo en el municipio es compleja, dada la diversidad de intereses y lo difícil que ha sido conciliar a dos grupos antagónicos: uno que plantea la necesidad de proteger los recursos naturales del municipio, así como la preservación de la imagen urbana y rasgos arquitectónicos característicos del municipio, oponiéndose a cualquier forma de aprovechamiento del territorio y en general de los espacios no urbanizados. Y otro, que defiende como único recurso la posesión de la tierra, aspirando a obtener el mismo beneficio de quienes con mayor visión y oportunidad han promovido su fraccionamiento y edificación, pero que ahora buscan mantener la plusvalía de sus inversiones a través de la defensa a ultranza del medio ambiente.

Esta dualidad resulta importante no sólo en términos analíticos sino aun en términos sociales, pues si bien es cierto que la incompatibilidad de proyectos y visiones complican la determinación de una organización general de los actores locales y por lo tanto de un proyecto común, en términos reales la radicalización de las posiciones observadas tiende a estancarse y a plantear un escenario poco alentador en materia de turismo para Texcoco. Porque es más fácil trabajar aisladamente que hacerlo de manera cooperativa, coordinada y corresponsable.

Segundo, otro de los factores internos, no menos importantes, que propició el escaso compromiso para impulsar el turismo en Texcoco fue la ausencia de una política integral desde diferentes aspectos como: finanzas, economía, ecología, tránsito, seguridad, obras, cultura, entre otras, por las facciones de grupo, estas facciones al interior del ayuntamiento se agruparon en cuatro: Grupo de Acción Política (GAP)⁵⁶,

⁵⁶ El grupo de Acción Política (GAP) surgió en el Estado de México cuando Higinio Martínez Miranda era presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática (1995-1997), su objetivo fundamental fue crecer al interior del Partido para ocupar los cargos de dirección dentro del mismo y posteriormente en las principales funciones de los gobiernos perredistas. Los miembros del círculo interior del GAP son quince, a saber: 1) Higinio Martínez Miranda, 2) Alberto Martínez Miranda, 3) Horacio Duarte Olivares, 4) Juan Darío Arreola Calderón, 5) Constanzo de la Vega Membrillo, 6) Raúl Rodríguez Rico, 7) Guillermo Corona Morales, 8) Virginia Ramírez Luna, 9) Adela Portugués Miranda, 10) Juan López Miranda, 11) Miriam Sánchez Monsalvo, 12) Francisco Garay Salinas, 13) Filiberto Barrientos Reyes, 14) Sandra Luz Falcón Venegas, y 15) Alejandro Sergio González González. Todos tienen o han tenido una posición estratégica, en el partido, en las administraciones 2000-2003, 2003-2006 y 2006-2009, y la diputación local y federal, entre los más influyentes se encuentran los primeros cinco.



Colectivo Texcoco (UGOCM), Frente Amplio Texcocano (FAT) y Unidad Democrática, A. C. (UD), los cuales obtuvieron puestos administrativos en el ayuntamiento en función del número de votos que aportaron al partido.

Por último, la respuesta tiene dos sentidos: el político y el administrativo. En el primer caso, al menos en la administración 2006-2009, el GAP negoció la asignación de Comisiones con las diferentes fuerzas políticas, dejando para su grupo político aquellas que representaron funciones importantes en materia hacendaria, obra pública, desarrollo económico, seguridad pública, entre otras;⁵⁷ mientras que cedió otras, como turismo. La relación entre el Presidente Municipal y el Cuarto Regidor, encargado de dicha actividad, se volvió intrascendente sin registrar avances.

En el segundo caso, como ya se documentó, la oficina de turismo operó con un presupuesto inexistente y sin ningún compromiso político, pues al no conseguir direcciones generales en el trienio 2006-2009, el grupo del Jefe de Departamento de Turismo, determinó en gran medida su bajo desempeño laboral, y su autonomía y rutina operativa constituyeron mecanismos idóneos para escapar del control y supervisión de los mandos superiores.⁵⁸

⁵⁷ En efecto el GAP fue el grupo hegemónico que ocupó la mayoría de los espacios del gobierno desde el 2003 al 2009. Presidente Municipal (Higinio Martínez Miranda), Contraloría Municipal (Eliseo Edmundo Rosales López), Dirección General de Administración (Juana Amaya Córdova), Dirección de Desarrollo Económico (Raúl Rodríguez Rico), Dirección de Regulación Comercial y Vía Pública (Francisco Vázquez Rodríguez), Dirección de Obras Públicas (Jesús Emilio Duarte Olivares), Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología (Víctor García Batián), Dirección de Seguridad Pública (Roberto Hernández Romero), y la Tesorería municipal (Alfredo Ramírez López). En la administración 2006-2009 varios de los nombres señalados continuaron vigentes a través de los siguientes cargos: Presidente Municipal (Constanzo de la Vega Membrillo, ex presidente del PRD y ex secretario del ayuntamiento municipal) Sindico Municipal (Juan López Miranda, miembro del círculo interior del GAP), Dirección General de Transporte y Vialidad (Alberto Martínez Miranda, miembro del círculo interior del GAP), Contraloría Municipal (Miriam Sánchez Montalvo, miembro del círculo interior del GAP). Además de estos puestos clave, la gente del GAP siguió controlando los cargos más importantes del ayuntamiento como sigue: Dirección General de Administración (Javier Hernández Livera), Dirección de Desarrollo Económico (Ricardo Manning Cardini), Dirección de Regulación Comercial y Vía Pública (Nazario Rodríguez Martínez), Dirección de Obras Públicas (José Amulfo Silva Adaya), Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología (Carlos Humberto Larqué Saavedra), Dirección de Cultura (Martha Alicia Pérez Tagle Vergara), Dirección de Seguridad Pública Preventiva y Protección Civil (Roberto Arturo Montiel Caraza) y la Tesorería Municipal (Raúl Ramos Vázquez).

⁵⁸ Es lo que Lowi (2005: 110) señala como arenas reales de poder. Estas arenas tienden a desarrollar su propia estructura, sus élites y sus relaciones de grupo, donde se libran decisiones políticas que influyen en la conformación del desarrollo turístico municipal y que por no ser procesos terminados, deciden no cooperar con los grupos hegemónicos.



Por lo que no resulta difícil imaginar la espontaneidad y novatez que privó en la implementación de políticas, programas y gestión del turismo, toda vez que los cuadros administrativos fueron sujetos de constante movilidad y a la inexistencia del servicio civil de carrera. Al respecto, se establece que la función pública no es menos delicada e importante que la privada y que por lo tanto requiere de funcionarios igualmente preparados para desempeñar profesionalmente su responsabilidad. Aquel ciudadano que se decide por hacer carrera en el Ayuntamiento y se preocupa por prepararse constantemente y desempeñarse profesionalmente puede contar con un sistema de promoción que habrá de tomar en cuenta sus méritos para premiarlo con mejores salarios o prestaciones, o con más altas responsabilidades, sobre todo al inicio de cada periodo.

Sin embargo, el patrimonialismo y el clientelismo así como la tendencia a utilizar los cargos en la administración municipal como ~~botín político~~ por trabajos en campaña, o aún peor, por remuneraciones a la misma, han provocado que el quehacer turístico en Texcoco permanezca sumido en un marasmo de ignorancia, empirismo e improvisación.

Prueba de ello es que la inercia institucional y la apatía gubernamental en gran medida se debió a que los funcionarios públicos y el resto de los actores sabían que estaban en un rito periódico trianual que, cuando fue preciso se modificó o simplemente se ignoró. Por lo que fue práctica común que los actores con poder económico y político quebrantaran lo planteado y la población de escasos recursos presionara y exigiera, a través del clientelismo y la movilización social, ciertas concesiones. De ahí que la credibilidad de las autoridades se haya erosionado y la gestión se haya simulado pero no cumplido.

Dichas limitantes han generado a través de los años varias debilidades en la planeación e implementación del turismo entre las que podemos mencionar quince a saber:



1. *Uso de suelo.* Presión demográfica por crecimiento de la densidad de población y migraciones hacia la zona metropolitana, generando fuerte demanda del uso del suelo urbano sobre los suelos agrícolas y ganaderos.
2. *Empleo.* Reducida capacidad de la economía para generar empleos, con bajas remuneraciones y mínima para generar valor agregado.
3. *Actividades económicas.* Adelgazamiento de la economía rural, bajos ingresos derivados de la actividad agropecuaria y forestal, escaso aprovechamiento de los recursos naturales, debilitamiento de la producción artesanal y lento crecimiento de la industria manufacturera.
4. *Comercio.* Persistencia del ambulante, evasión fiscal, venta de servicios turísticos dispersos, esfuerzos individuales y falta de organización y unión entre empresarios del sector.
5. *Comunicaciones, transporte y servicios.* Saturación de vialidades, transporte público inapropiado, tendencia a la concentración de los servicios y equipamiento en la cabecera municipal y deficiente prestación de servicios turísticos.
6. *Flujos turísticos.* Reducida estadía, siendo básicamente un municipio de visitantes y no de turistas de pernocta.
7. *Tecnología.* Escaso uso de las TIC en la toma de decisiones técnicas, financieras, mercadológicas, comerciales y ambientales para el aprovechamiento del turismo.
8. *Estructura administrativa de gobierno.* Excesiva burocracia e inadecuado perfil profesional que absorbe la mayor parte del gasto corriente.



9. *Limitada participación ciudadana.* En el caso de la formulación del presupuesto de ingresos y egresos turísticos y concesiones de servicios públicos que competen a la materia,⁵⁹ y en la elaboración del PNDM.
10. *Autonomía financiera.* Limitado gasto de inversión para el desarrollo del turismo, en contraste con el excesivo gasto corriente que mantiene a la hacienda pública municipal en déficit presupuestario permanente.
11. *Nulo marco normativo.* En relación a reglamentos y manuales de organización y procedimiento que encaucen una misión y visión a largo plazo en materia de: uso de recursos naturales y artificiales; creación de redes de negocios a partir de Pymes.
12. *Falta de profesionalización de los funcionarios municipales,* los cuales generalmente llegan a la administración sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios y sin el espíritu y la ética de servicio público deseable.
13. *Ausencia integral de información turística.* La falta de información actualizada y permanente limita la toma de decisiones y la confiabilidad en la planeación, gestión y evaluación del turismo en impactos como flujos e ingresos turísticos, niveles de satisfacción de los turistas, generación de empleos, beneficios sociales, daños a ecosistemas, efectividad de la promoción, entre otras.

⁵⁹ Aquí es importante señalar que la participación de la sociedad en la vida municipal, se fundamenta en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el artículo 29 fracciones II, IV y V, y artículo 123 fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; en los artículos 8, 31, fracciones I, V, XI y XII, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 164 y 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; también en los artículos 1, 30, 32, 33, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 58 fracción II y 185 del Bando Municipal de Texcoco. A su vez el Ayuntamiento se apoya en 54 Delegaciones y Consejos de Participación Ciudadana y 17 Comités Vecinales en la Cabecera Municipal. No obstante dicha participación es simulada, partidaria, corporativa y clientelar, porque en realidad sólo legitima las acciones gubernamentales del partido político en el poder. Los opositores y los ciudadanos apartidistas son marginados o no tomados en cuenta.

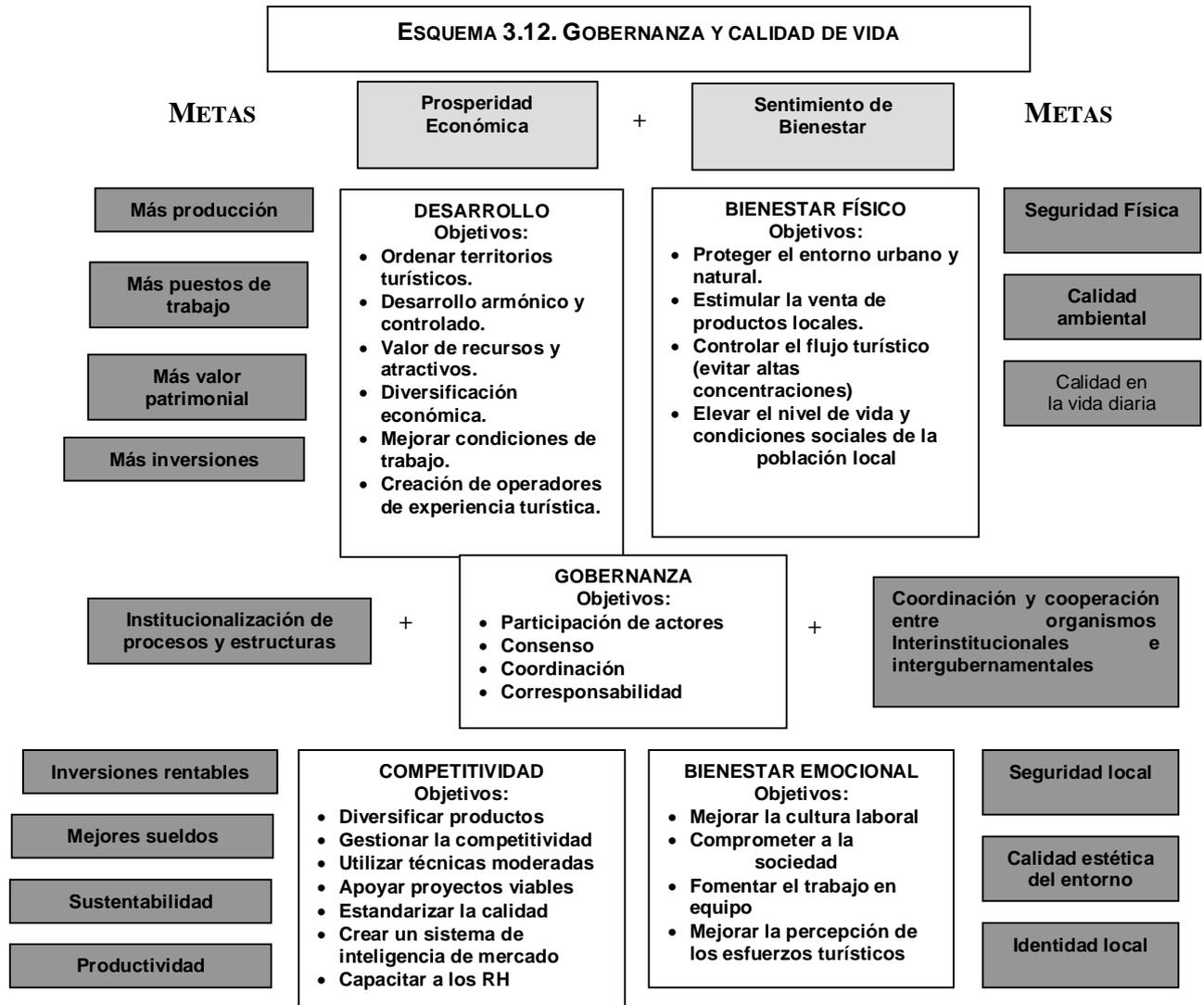


14. *Competitividad*. Existen otras entidades del centro del país que no estaban considerados como turísticos y ahora están diversificando su oferta y niveles de competitividad en forma rápida. Ejemplo de esto son Hidalgo (deportes extremos), Tlaxcala (ferias y fiestas), Puebla (ecoturismo), Querétaro (cultura) y Morelos (balnearios) (Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México, 2008).

15. *Persistencia de un sistema administrativo improvisado*. Esto ha generado ineficiencia y derroche de recursos disponibles, ante la ausencia de una Oficina integral del turismo.

En suma, la ausencia de un organismo institucional que permita concebir a Texcoco como un agente promotor y parte de un proyecto regional ha generado ineficacia en sus políticas y debilidad en sus proyectos turísticos. Este problema es consecuencia de un limitado enfoque de gestión municipal por parte de sus funcionarios, porque su meta fundamental no ha sido el desarrollo, sino el crecimiento local.

Por lo que se justifica la necesidad de un nuevo enfoque con la finalidad de optimizar recursos y generar resultados inmediatos, aceptables que en su conjunto permitan desarrollar gobernanza y calidad de vida. Como se muestra en el esquema 3.12.



Fuente: Adaptado con base en *Tourism Planning. Policies, Processes and Relationships*, (Hall, 2008).

Bajo este esquema, el quehacer turístico se fundamenta en una política integral que permita el ejercicio de la autoridad política, económica, administrativa y ambiental, a través de los cuales los actores:

- Articulan intereses.
- Ejercen derechos.
- Cumplen obligaciones.
- Concilian diferencias (Ziccardi, 2005).



El gobierno municipal entonces debe impulsar y coordinar la gobernanza a través de redes políticas (*policy-networks*) como un proceso en el que las responsabilidades de los actores sean transformadas o incorporadas en acciones con un alto sentido social.

Este proceso implica, entre otros aspectos:

- Participación de actores.
- Organizaciones comunitarias.
- Coordinación y cooperación entre organismos interinstitucionales e intergubernamentales.
- Cumplimiento de objetivos y metas de trabajo.
- Institucionalización de procesos y estructuras.
- Equidad, transparencia y rendición de cuentas (Hall, 2008).

Dando como resultado la generación, consolidación y evaluación de proyectos estratégicos en materia de:

- Competitividad.
- Desarrollo sustentable
- Calidad de vida
- Desarrollo físico y emocional (Hall, 2008).

Ahora bien, cómo poner en marcha dicha política que le de liderazgo y visión de largo plazo a Texcoco.⁶⁰ La respuesta es una Oficina de Gestión Turística de Amplio

⁶⁰ En opinión de Víctor Manuel Martínez Mayen, Director de la Cámara Nacional de Comercio y Turismo en Texcoco, es natural que en épocas de crisis, los ciudadanos se vuelvan hacia las autoridades en busca de dirección, protección y orden. Pero esto no garantiza que las autoridades se conviertan necesariamente en líderes, para que ello suceda éstas deben distinguir entre los problemas técnicos y los problemas adaptativos. La primera tiene que ver con la capacidad de distinguir entre problemas rutinarios y los que verdaderamente exigen innovación y aprendizaje. Por ejemplo, resolver un desequilibrio presupuestario podría considerarse como un problema técnico, si sólo fuera un asunto de partidas contables y movimiento de fondos. Pero es un problema adaptativo si la solución del desequilibrio pasa por el recorte o modificación de algún proyecto. Habrá seguramente actores afectados. De tal manera que el liderazgo consiste en actuar con valores adaptativos. Es decir, para progresar no sólo es necesario que el gobierno actúe con eficacia y eficiencia, sino que debe proceder con humanismo y responsabilidad ética, a fin transmitirlos como un ejemplo a sus gobernantes+.



Alcance (OGTAA)⁶¹. En el último capítulo explicaremos por qué de Amplio Alcance, así como los objetivos, estructura y calidad que debe perseguir dicho organismo gubernamental, a fin de articular una propuesta integral de gobernanza.

⁶¹ Las Direcciones de Gestión Turística de Amplio Alcance (OGTAA) son conocidas como Agencias Gubernamentales del Turismo en algunos países de Europa. Francia es un ejemplo emblemático de su implantación y buen funcionamiento. Véase Organización Mundial del Turismo (<http://www.world-tourism.org>).



CAPÍTULO 4

LA PROPUESTA: UNA OFICINA DE GESTIÓN TURÍSTICA DE AMPLÍO ALCANCE PARA TEXCOCO.





CAPITULO 4

LA PROPUESTA: UNA OFICINA DE GESTIÓN TURÍSTICA DE AMPLIO ALCANCE PARA TEXCOCO

El presente apartado propone bajo el enfoque de la gobernanza el establecimiento de una Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance que articule e incentive a las redes de actores en la gestión, coordinación y cooperación del turismo en el municipio de Texcoco.

4.1 Importancia de la Oficina de Gestión Turística Intermunicipal de Amplio Alcance

El municipio de Texcoco con el transcurso del tiempo, se ha caracterizado por ser asiento de hechos históricos imprescindibles, posee una variedad de climas, una compleja orografía, cuerpos de agua, formaciones naturales subterráneas, una gran riqueza forestal y un sin fin de manifestaciones artísticas y culturales representativas de periodos que van desde el prehispánico hasta el contemporáneo, tales como: zonas arqueológicas, conventos, pueblos típicos y muchos otros atractivos.

Sin embargo, a pesar de la cantidad de sus recursos naturales y culturales, Texcoco no ha podido sobresalir turísticamente en el mercado estatal y nacional. No así, otros municipios como Ixtapan de la Sal, Tonatico, Valle de Bravo, Villa del Carbón y Tepetzotlán, los cuales si son reconocidos como productos turísticos en la entidad (Trujillo, 1997).

¿Qué hace a estos municipios tan importantes, comparado con Texcoco?

Primero, se debe reconocer la demanda como el factor principal que ha influido en el posicionamiento de esos municipios por encima de Texcoco; segundo, estos destinos son reconocidos como productos turísticos integrados como consecuencia de un complejo proceso de planeación centralizada; tercero, los grandes flujos hacia estos municipios han llevado al gobierno estatal, así como a la iniciativa privada, a enfocar sus expectativas de inversión y de asignación de recursos hacia el diseño,



gestión, evaluación y promoción de macroproyectos turísticos en la zona del Valle de Toluca durante décadas. Y por último, estos municipios ofrecen al visitante, además de una planta turística diversificada en calidad y precio, un conjunto de actividades recreativo-turísticas posibles de efectuarse durante su visita, condición que provoca una mayor estancia y, por consiguiente, una mayor derrama económica (Calva, 1998).

El caso de Texcoco presenta desventaja en los cuatro puntos mencionados: primero, porque ha quedado al margen de las políticas de desarrollo y promoción de la inversión del gobierno federal y estatal, y segundo, quizás el más grave, es que a pesar de contar con atractivos en cantidad, no tiene un producto turístico integrado, que sean consecuencia de un proceso de planeación regional a largo plazo, sino más bien el flujo de visitantes ha sido consecuencia de su cercanía con la ciudad de México (Trujillo, 2008).

Asimismo los actores sociales en Texcoco siguen pensando que para su inserción en la geografía turística estatal sólo basta que el gobierno municipal haga uso de sus recursos para que, por medio de la inversión en obra pública e infraestructura, se logre desarrollar el turismo, no obstante, la planeación sin una adecuada colaboración en su conjunto, de poco puede servir, porque si la planeación es el punto de arranque para desarrollar el turismo, el punto operacional para hacer que las acciones ocurran, es la gestión con la cooperación de los mismos.

En ese sentido, este último capítulo propone para Texcoco el establecimiento de una Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance (OGTAA), inserta dentro de la estructura orgánica municipal, que cuente con responsabilidades, perfiles de puesto y que haga posible el desarrollo de la actividad, al menos bajo los siguientes objetivos:



- Planear zonas turísticas con base a esquemas participativos a partir de criterios, ambientales, urbanos y tecnológicos que den orden y certeza al crecimiento del sector en la localidad.
- Diagnosticar y asesorar la operación turística de las zonas con base en el análisis de su forma y función a fin de gestionar la producción y comercialización de un producto turístico competitivo.
- Analizar permanentemente el comportamiento del turismo local a fin de anticipar externalidades y situaciones que presentan oportunidades y amenazas.
- Evaluar la efectividad de la gestión pública y privada realizada para lograr los objetivos anteriores con base en dos aspectos clave: por un lado, la satisfacción del visitante o turista y, por el otro, los beneficios sociales y económicos por su estancia.

Para ello la Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance (OGTAA) tendría entre sus principales responsabilidades diseñar y operar un instrumento estadístico cuya utilidad le permita medir el impacto socioeconómico de turismo en Texcoco y los aspectos cualitativos del mismo.

Un instrumento de medición a nivel municipal del sector, ha de poder evaluar los factores tangibles y los intangibles e identificar las variables que incidan directamente en el éxito de la política turística, así como los efectos inducidos de la actividad. En otras palabras, es necesario efectuar modelos de medición cuantitativos para medir lo cualitativo. Esta es una premisa esencial que debe estar presente desde el diseño hasta la implementación de una oficina turística. De esta forma, la OGTAA podrá



cumplir su finalidad esencial, que no es otra que coordinar la planeación, gestión, promo-comercialización⁶² y evaluación del turismo (Lenglet y Vidal, 2004).

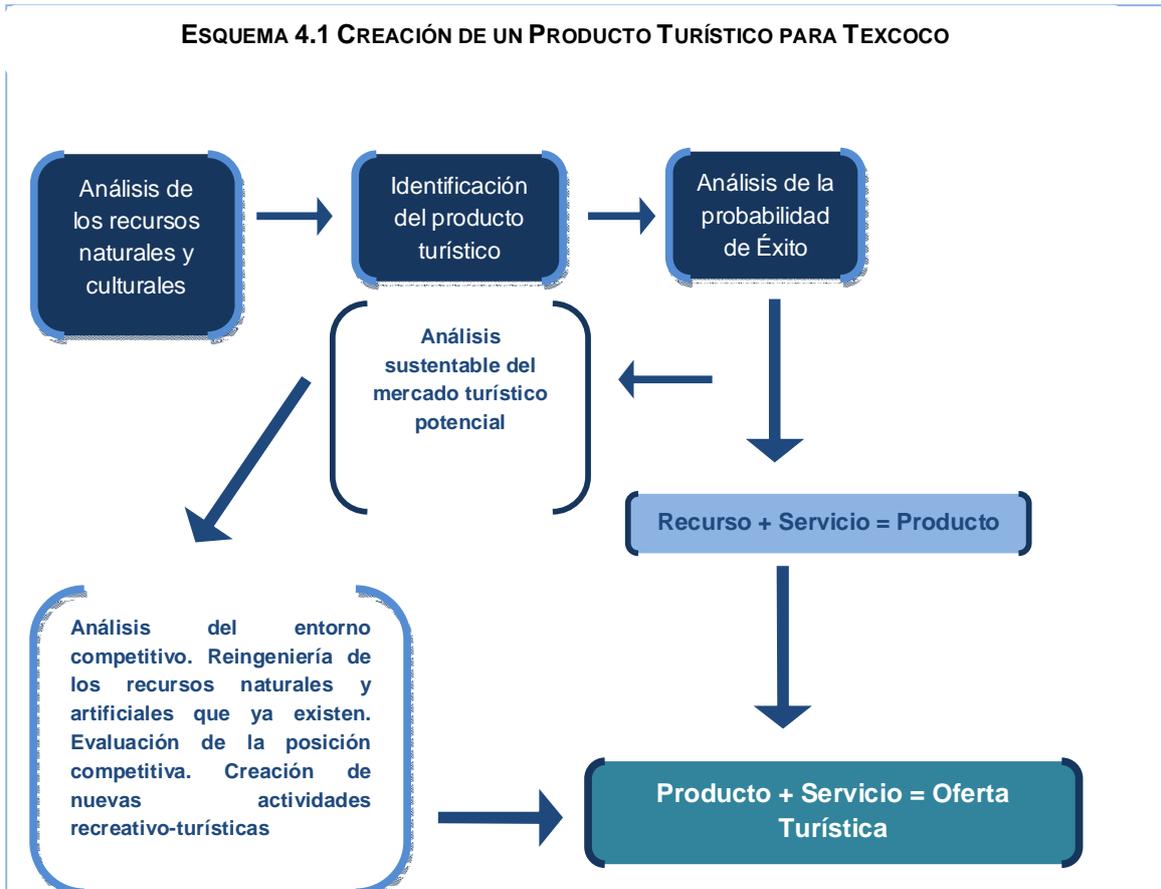
En dichas actividades, los gestores del turismo a través de la OGTAА tendrán que realizar un trabajo previo, con previsión de futuro, a fin de ayudar a los actores, a estar preparados para iniciar el camino de la actividad turística, desde una perspectiva especializada y sustentable, organizando, asesorando y sugiriendo mecanismos de financiamiento a grupos con iniciativa, para que juntos definan cuál es la posición que se desea alcanzar con un producto turístico y qué se requiere para alcanzar el posicionamiento deseado (Sectur, 2008).

Esta visión ha de impulsar un proceso de promo-comercialización con los tour operadores, utilizando para ello diversas estrategias de gobernanza (acciones directas e indirectas)⁶³. Se trataría, por tanto, de impulsar la creación de redes que, por un lado, facilitarían la introducción del municipio en los circuitos turísticos, y por otro, conservarían la capacidad para decidir sobre su propio desarrollo endógeno.

Sólo a través de la institucionalización del turismo los actores, pueden controlar la destrucción de su territorio y la dispersión rural. Permitiendo a su vez, administrar y aprovechar sus recursos naturales. En el siguiente esquema 4.1 se muestra a manera de resumen la visión de largo plazo de la Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance (OGTAA) en la creación y promoción de un producto turístico.

⁶² La promo-comercialización, supone completar un ciclo que culmina con la introducción efectiva del destino turístico en el mercado. Promocionar es la acción de hacer a conocer+ y comercializar es la acción de vender+(Nájera, 2007).

⁶³ Acciones directas (acuerdos con los intermediarios: agencias de viaje, hospedaje, tour operadores, entre otras). Acciones indirectas (convenios con el sector social y privado para establecer canales de cooperación en las distintas fases de la comercialización de un destino, entre otras). (Nájera, 2007).



Fuente: Adaptado de Nájera, 2007: 24.

4.2 ¿Por qué de amplio alcance?

Es de amplio alcance, porque ofrece grandes beneficios no sólo para Texcoco sino para la misma región que lo conforma y es una alternativa sustentable con la que pueden contar municipios como Chiautla, Papalotla, Tepetlaoxtoc o Tezoyuca si es que desean aprovechar las bondades que ofrece el turismo, no olvidemos que el turista no distingue de fronteras territoriales cuando se trata de viajar y conocer.

En este contexto, la voluntad política del gobierno estatal para apoyar la asociación de sus municipios a través de la adecuación de su marco jurídico, incentivos fiscales, asesoría legal y asistencia técnica representaría un enorme avance para el desarrollo de economías regionales que de otro modo ellos solos no podrían financiar, además de eliminar esfuerzos duplicados y lograr importantes ahorros en costos . Contrario a



lo que pueda pensarse, esa voluntad política no atañe exclusivamente a los gobiernos municipales de diferente color político, sino a los actores privados y sociales a través de redes de políticas.⁶⁴

Si la voluntad política se logrará, el liderazgo del municipio Texcoco no debe limitarse a su importancia económica, sino que en el contexto del proceso de fragilización del espacio metropolitano en el cual se inserta, puede convertirse en un modelo de gobernanza y sustentabilidad, a fin que los municipios de la región, encuentren incentivos de cooperación, al establecer paralelamente Oficinas GTAA.

Sin embargo, para Carrera (2005), también pueden existir obstáculos que amenazan la disposición para la cooperación turística. Muchas veces, la falta de confianza entre las partes actúa como obstáculo para los acuerdos; la percepción de que un municipio estaría tomando ventaja de los esfuerzos cooperativos; las diferencias y disputas entre los servidores públicos de municipios vecinos pueden tener efectos negativos sobre la cooperación intermunicipal, además, que muchas veces no resulta muy atractiva la idea de un poder supramunicipal que tenga injerencia en las decisiones locales.

Otros obstáculos son la gran heterogeneidad que existe en términos económicos, sociales e institucionales entre los municipios de la región. Satin (2002) menciona que la mayoría de los municipios mexicanos se caracterizan por pobreza, carencias financieras, técnicas y ausencia de personal capacitado, lo que debilita a sus instituciones tomadoras de decisiones y las aísla. Además, de su poca capacidad para absorber políticas de descentralización.

⁶⁴ Un ejemplo destacable es el de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del estado de Guerrero, conformada en junio de 2006. Venciendo obstáculos de tipo político, los municipios de Copalillo, Atenango del Río, Huitzuco de los Figueroa, Tepecuacuilco de Trujano, Iguala de la Independencia, Cocula, Buenavista de Cuéllar y Cuetzala del Progreso han desarrollado un trabajo consistente en los años. Fruto de esta labor, se han realizado de manera conjunta diversos estudios sobre contaminación de aguas superficiales, sistemas de limpia y recolección de basura, impacto ambiental, seguridad pública y rellenos sanitarios, los cuales han servido como apoyo para la elaboración de proyectos. Uno de los factores más destacables de este caso es que los ayuntamientos de estos municipios tienen filiaciones partidistas diferentes y a pesar de ello, han sido capaces de trabajar de manera conjunta para brindar una mejor gestión a sus comunidades (Carrera, 2005: 9).



Entonces, de acuerdo con Satin, la certeza de una posible cooperación turística pasa por tres momentos: 1) la voluntad política; 2) la personalidad jurídica; 3) la planeación y adaptación de las estructuras administrativas ante la naturaleza compleja del turismo en cuanto a fines, variedad, flexibilidad, tiempos y límites territoriales. Por lo que es necesario adaptar varios principios morales dentro de la asociación, tales como: equidad, responsabilidad, obligatoriedad, continuidad y administración de los proyectos comunes (2002).

La discusión sobre los pros y contras que tendrían los municipios para asociarse resultan controversiales en la Región Atenco Texcoco, pero no hay duda de que estamos ante un innovador acuerdo que le permitiría a algunos Ayuntamientos encontrar otras alternativas de gobierno ante su limitada capacidad financiera y su heterogeneidad en sus capacidades institucionales, sobre todo en aquellos servicios públicos que están obligados a prestar por ley.

Las siguientes secciones explican a detalle las ventajas de establecer una Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance en Texcoco OGTA, como propuesta de gobernanza en la región.

4.3 Fundamentación jurídica

De conformidad con la normatividad vigente y los lineamientos administrativos establecidos por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* el Artículo 115, determina el papel del Municipio Libre en los términos de las leyes federales y estatales relativas. Los municipios estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes desarrollo regional, los cuales deben estar en concordancia con los planes generales en materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Otras facultades, como controlar y vigilar la utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y



permisos para construcciones, participar en la creación de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia, intervenir en programas de transporte público de pasajeros, y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales y f) Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias, para dar cumplimiento al párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional (CPEUM).

Por su parte, *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*, establece en su Artículo 31, las facultades y competencias de los Ayuntamientos, destacando en su fracción IX la de crear unidades necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos+(LOAPEM).

Asimismo, la *Ley de Planeación del Estado de México y Municipios* se establece en su Artículo 2 que es responsabilidad del titular del Ejecutivo Estatal conducir la planeación para el desarrollo del Estado de México, y al interior de los municipios dicha responsabilidad recaerá en los Presidentes Municipales, quienes lo harán con base en las disposiciones legales y en ejercicio de sus atribuciones con respeto irrestricto a las garantías constitucionales, así como al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y autónomo+(LPEMM).

Esa autonomía la refrenda el Artículo 20 del *Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Texcoco 2008*, el cual establece que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno deliberante, que funciona de manera colegiada, compuesto por un Presidente Municipal en quien se deposita el poder ejecutivo, un Síndico, siete regidores electos por el principio de mayoría relativa y seis Regidores de representación proporcional,+ tal como lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de México.

Asimismo, el Bando en su Artículo 22 establece que le compete al Ayuntamiento la definición de las políticas generales del Gobierno y de la administración municipal,



así como las decisiones que atañen a la población, territorio, patrimonio, organización política y administrativa del Municipio, conforme a lo dispuesto por las Leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas aplicables.+

Por último, los Artículos 30 y 32, del citado documento señalan que ~~pa~~ para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el Ayuntamiento se auxilia de las dependencias que integran la Administración Pública Municipal, las cuales están subordinadas al Presidente Municipal.+ Asimismo, ~~pa~~ para el mejor desempeño de sus funciones las Dependencias Administrativas pueden funcionar en gabinete, integrados por acuerdo del Presidente Municipal, con el fin de coordinar, elaborar e instrumentar políticas sectoriales integrales.

De acuerdo a la fundamentación jurídica descrita anteriormente y tomada la decisión en asamblea deliberante denominada Cabildo de crear e incorporar a la Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance (OGTAA) en el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Texcoco, en el Reglamento Interior del Ayuntamiento y en el organigrama municipal, el Presidente Municipal deberá instruir al titular de la Gerencia Municipal para que afine la propuesta técnica de dicha Oficina, misma que será enviada para su notificación a la Secretaría de Finanzas y Planeación de la entidad, debido a que a esta dependencia le corresponde según el Artículo 20 del *Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios* ~~dar~~ asesoría a los municipios y el apoyo técnico para la elaboración de sus planes y programas de desarrollo económico y social (RLPEMM).

Asimismo a la Secretaría de Finanzas y Planeación le corresponde en materia de presupuestación:

- a) Integrar en coordinación con la Tesorería, las dependencias y organismos que conforman la Administración Pública Municipal, el proyecto de presupuesto por programas; b) Verificar y validar la calendarización anual para el ejercicio de los recursos autorizados para la ejecución de los programas y proyectos en el año fiscal que corresponda; c) Verificar, en coordinación con la Contraloría



Interna, que la asignación y ejercicio de los recursos se lleve a cabo en alcance de los objetivos, metas y prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal y los programas autorizados (Artículo 20, RLPEMM)

Reunidos los requisitos legales y administrativos señalados, la Oficina en Texcoco podría iniciar actividades inmediatamente, previa emisión del Decreto de Creación, publicado en la Gaceta Municipal.

4.4 Responsabilidades sugeridas para la Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance

En relación las responsabilidades sugeridas para la Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance (OGTAA), éstas se dividen en cinco: vinculación, asesoría, coordinación interna, acuerdos intermunicipales e interinstitucionales de turismo y resguardo municipal.⁶⁵

En materia de vinculación

1. Fungir como enlace con distintos ámbitos de gobierno, Cámaras de Comercio y Asociaciones civiles, a efecto de coordinar mecanismos de apoyo crediticio y asistencia técnica para el desarrollo de convenios turísticos que requiera implementar el Ayuntamiento de Texcoco.
2. Elaborar los proyectos de programas para la protección, información y apoyo al turista.
3. Gestionar y realizar los trámites administrativos ante dependencias gubernamentales, sociales y empresariales para la implementación de mecanismos de colaboración y la coordinación de acciones en materia de turismo.

⁶⁵ Dichas responsabilidades fueron adaptadas del Manual de Organización de la Secretaría de Turismo de Gobierno del Distrito Federal a través de la Dirección General de Servicios Turísticos, 2010. Véase www.gdf.turismo.gob.



4. Elaborar y gestionar la agenda de trabajo del Presidente Municipal, autoridades, funcionarios, empresarios y líderes sociales durante sus giras, así como prever las cortesías protocolarias y el ceremonial que corresponda.

En materia de asesoría

1. Investigar y recabar datos cuantitativos y cualitativos, que permitan la elaboración de material informativo para las autoridades municipales, a fin de contribuir en la toma de decisiones durante el diseño, gestión, evaluación y promoción de proyectos turísticos.
2. Generar elementos de valoración, que permita la elaboración de estudios detallados, informes ejecutivos y fichas informativas para la consideración del Presidente Municipal, autoridades y funcionarios, sobre la conveniencia de que el municipio acepte propuestas de acuerdos intermunicipales e interinstitucionales en materia de turismo.
3. General elementos de valoración, para identificar localidades u organismos privados y sociales con los que el municipio pueda establecer una relación interinstitucional, de acuerdo a la conveniencia e intereses del gobierno local.

En materia de coordinación interna

1. Coordinar y brindar apoyo a las dependencias y al resto de la administración pública municipal, en la gestión y desarrollo de actividades turísticas.
2. Coordinarse y cooperar con otras áreas administrativas, para la integración del Programa Operativo Anual (POA) sobre Acuerdos interinstitucionales e Intermunicipales de turismo que tenga suscritos el Ayuntamiento regionalmente.
3. Dar conocimiento a los compromisos asumidos por el Ayuntamiento en los acuerdos intermunicipales e interinstitucionales con base al POA, para lo cual se apoyara en las diversas áreas administrativas municipales que estarán involucradas en los proyectos de cooperación turística.



En materia de participación en las actividades del Comité Intermunicipal y Acuerdos Interinstitucionales de Turismo

1. En el caso del Titular de la Oficina, fungir como el funcionario responsable de ejecutar y dar seguimiento a las acciones que desarrolle el Comité Intermunicipal y Acuerdos Interinstitucionales de Turismo.
2. Cuando así lo establezca el Reglamento Intermunicipal e Interinstitucional, por instrucciones del Presidente Municipal, emitir la convocatoria para la selección de los ciudadanos que formaran parte del Comité. El Presidente Municipal podrán proponer candidaturas al Ayuntamiento.
3. Recomendar al Presidente Municipal modificaciones al Reglamento Intermunicipal e Interinstitucional de Turismo, con base en las inquietudes y propuestas manifestadas por los integrantes del Comité.
4. Mantener informado y elaborar reportes al Presidente Municipal sobre los temas abordados en las sesiones del Comité.
5. Informar a los miembros del Comité los proyectos turísticos que en el marco de los acuerdos firmados por el municipio, el gobierno local esté interesado en desarrollar.
6. Apoyarse en las deliberaciones y consideraciones del Comité, para la elaboración de los Programas Operativos Anuales de cada uno de los Acuerdos Intermunicipales e Interinstitucionales de Turismo con que cuente el municipio.

En materia de resguardo municipal

1. Documentar las actividades y proyectos turísticos que en el marco de Acuerdos Intermunicipales e Interinstitucionales, proponga desarrollar el Comité, a efecto



de someterlos a consideración de las áreas administrativas que correspondan al interior del municipio.

2. Mantener un registro actualizado de Acuerdos Intermunicipales e Interinstitucionales de turismo que el municipio celebre con entidades gubernamentales, privadas y sociales.
3. Resguardar, recopilar y difundir el acervo municipal, derivado de los Acuerdos Intermunicipales e Interinstitucionales.

4.5. Vinculación entre la Oficina de Gestión Turística Intermunicipal de Amplio Alcance y el Comité Intermunicipal y Acuerdos Interinstitucionales de Turismo

Es importante tomar en consideración que la Oficina de Gestión Turística Intermunicipal de Amplio Alcance no supe las funciones del Comité Intermunicipal y Acuerdos Interinstitucionales de Turismo, al ser la primera un brazo administrativo del gobierno local para la mejor planeación y coordinación de las actividades turísticas, mientras que el segundo constituye un mecanismo de gobernanza a través de redes de políticas (*policy-networks*) para garantizar la continuidad de las actividades de cooperación que el municipio desarrolle en la región con otros Ayuntamientos y organizaciones sociales.

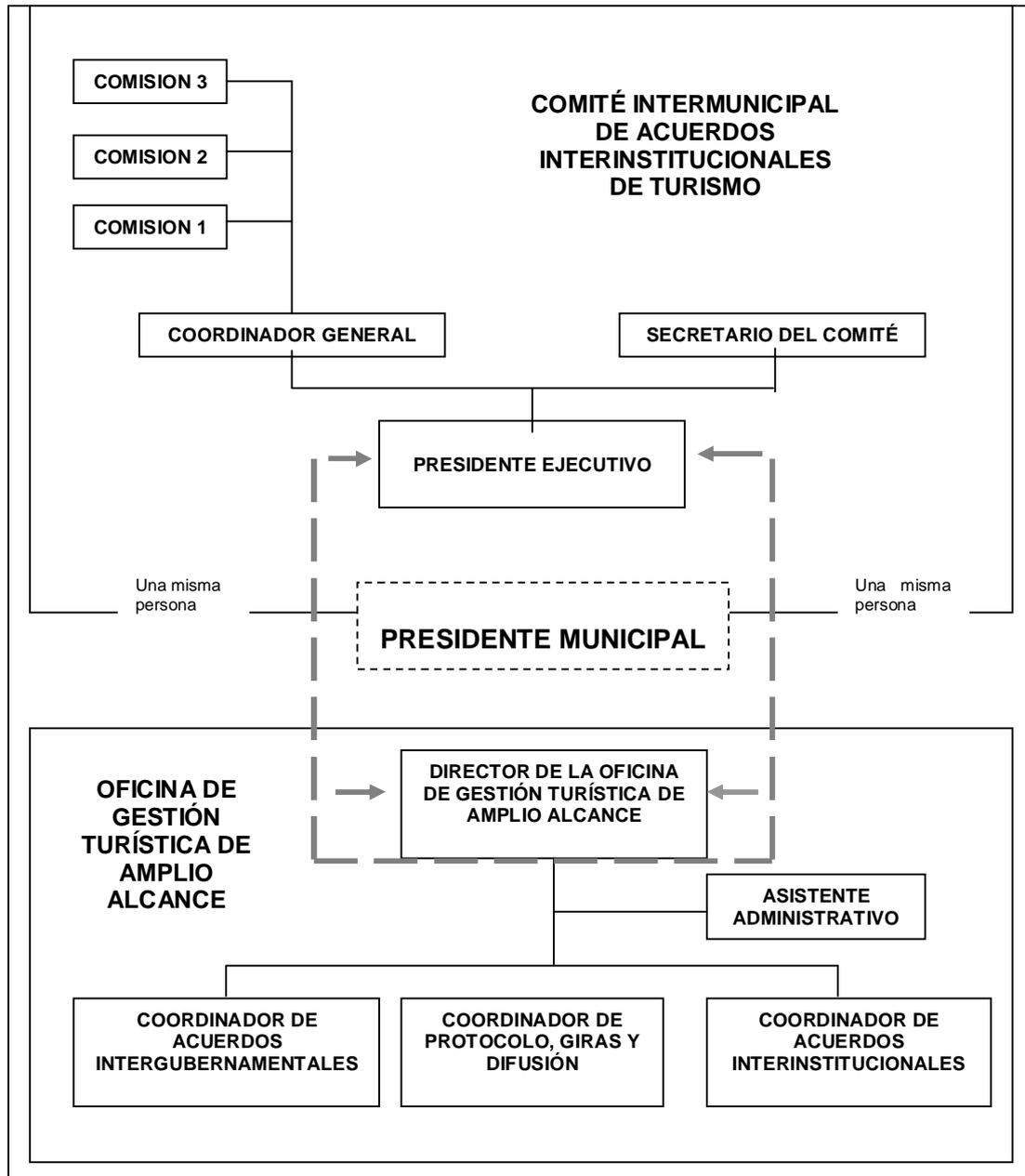
En el caso de Texcoco y para efectos del trabajo que desarrolle un Comité Intermunicipal e Interinstitucional de Acuerdos Turísticos, en donde por igual participan funcionarios y representantes sociales, se requiere la existencia de un Reglamento Municipal destinado exclusivamente a definir sus funciones, responsabilidades y competencias de sus integrantes. Dicho Reglamento debe discutirse y aprobarse por los integrantes del Ayuntamiento.

En ese sentido es necesario que la OGTAА tenga un sustento jurídico en el Reglamento Interno del Ayuntamiento, a efecto de que se promuevan políticas integrales de cooperación y coordinación con otras unidades administrativas.



Por consiguiente la coordinación de las actividades desarrolladas por cada instancia se ve respaldada a partir de que el Director de la Oficina de Gestión Turística Intermunicipal de Amplio Alcance adopta el papel de Presidente Ejecutivo del Comité Intermunicipal e Interinstitucional de Acuerdos Turísticos. Véase cuadro 4.2.

CUADRO 4.2. VINCULACIÓN ORGÁNICA ENTRE LA OFICINA DE GESTIÓN TURÍSTICA DE AMPLIO ALCANCE Y EL COMITÉ INTERMUNICIPAL DE ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES DE TURISMO



Fuente: Propia.



Con lo que se promueven las siguientes acciones:

- Representar al Presidente Municipal ante el Comité.
- Integrar programas y acciones turísticas del municipio a los trabajos del Comité.
- Al contar con un alto nivel de interlocución al interior del gobierno municipal, el Presidente Ejecutivo del Comité podrá gestionar los apoyos necesarios para el desarrollo de políticas turísticas o para plantear las inquietudes de los actores.
- Garantizar la continuidad y el seguimiento adecuado de las actividades de cooperación turística que se realicen en la región.

4.6. Integración de la Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance y su financiamiento

Es recomendable que para el mejor desempeño de sus funciones, el Director de la Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance en Texcoco tenga un adecuado nivel de interlocución con el Presidente Municipal, al ser éste el funcionario que deberá delinear las acciones en materia de turismo.

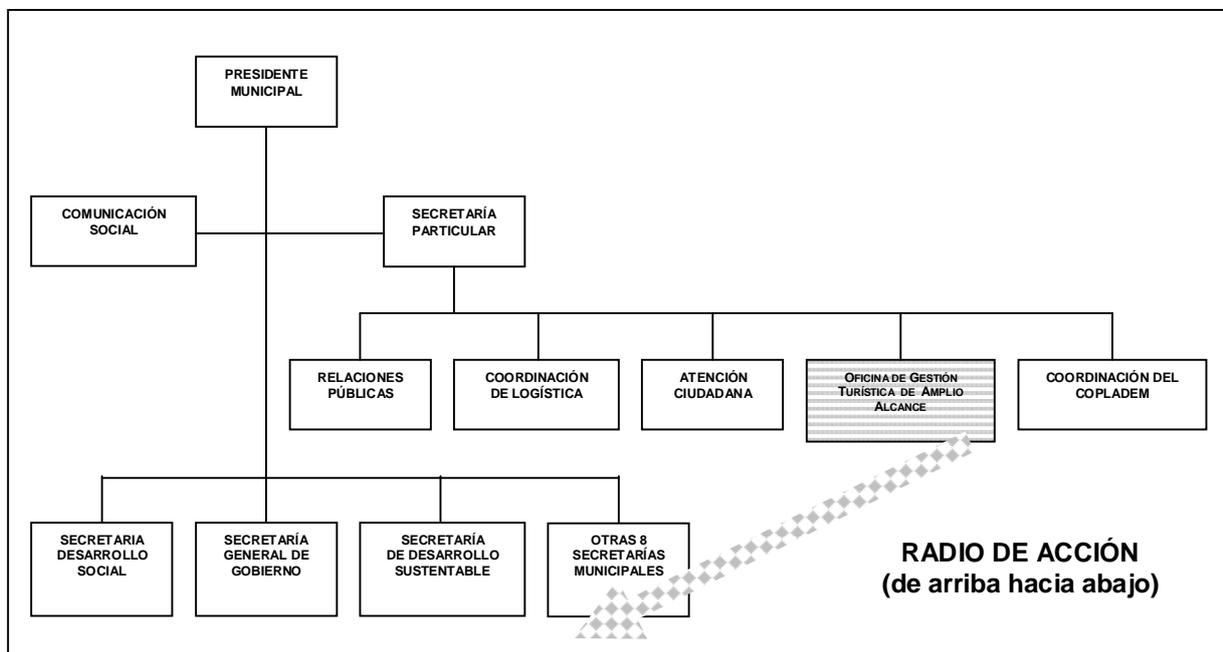
Por lo que será necesario ubicar a la Oficina GTAA dentro de la estructura de la Secretaría Particular; generalmente a su interior se encuentran otras Oficinas que le permitirían al menos contar con dos ventajas importantes:

1. Su ubicación en el organigrama municipal le otorga un margen de maniobra directa y continua con toda la estructura, por lo que está familiarizada con una multiplicidad de temas, sin necesidad de desviar sus tareas y responsabilidades.
2. Tiene un óptimo nivel de interlocución con los titulares de las Direcciones Generales y la Tesorería.



Así la Oficina de GTAA, que en un supuesto dependerá del Presidente Municipal a través de la Secretaría Particular, se coordina directamente con otras Oficinas encargadas de Relaciones Públicas, Logística o Atención Ciudadana, a fin de ofrecer una imagen institucional hacia el exterior, en atención a los medios de comunicación, actores políticos, sociales, empresariales y los propios ciudadanos. Es pues, una unidad administrativa transversal, tal y como se observa en el organigrama 4.3.

ORGANIGRAMA 4.3. INTEGRACIÓN DE LA OFICINA DE GESTIÓN TURÍSTICA DE AMPLIO ALCANCE



Fuente: Quiroga, 2009.

Una Oficina de estas características debe tener contacto con prácticamente todas las áreas del municipio; en virtud de que cada una de sus responsabilidades son susceptibles de generar iniciativas que proyecten regionalmente la imagen de la localidad.

En consonancia con el organigrama anterior, se hace también necesario considerar las posibilidades de financiamiento de la OGTA. Esta situación llevará a contemplar un buen número de opciones a las cuales se podrá recurrir para gestionar



adecuadamente los distintos fondos. Entre estos fondos, podrán considerarse, tanto los internos como los externos.

Financiamiento interno:

- Ordinarios y extraordinarios del Estado de México. (no sólo de la SECTUR Estatal, sino de todas aquellas secretarías de las que se puedan obtener fondos).
- Fondos derivados del presupuesto municipal del Ayuntamiento de Texcoco.
- Aportaciones de empresarios y emprendedores en el marco de las oportunidades de inversión (sector privado), canalizadas a través de entidades como patronatos o fideicomisos.
- Fondos derivados de presupuestos extraordinarios de la ejecución de políticas y programas turísticos locales.
- Fondos derivados de los presupuestos ordinarios municipales del Ayuntamiento.
- Inversiones directas y crédito concedidos a particulares para inversiones derivadas de programas y políticas turísticas locales.

Financiamiento Externo:

- Fondos derivados de los presupuestos Federales, ordinarios y extraordinarios y fondos derivados de programas internacionales de financiamiento y cooperación públicos o privados. Todas estas fuentes de financiamiento requerirán tanto de la voluntad política de los gestores del turismo, como de



los consensos promovidos por las redes de actores, a través de su sensibilización y cooperación.

- Fondos de la Secretaría de Turismo federal aplicados específicamente a la estrategia.
- Fondos de la Secretaría de Turismo federal aplicados a programas compatibles con las políticas propuestas.
- Fondos de otras dependencias federales aplicables a programas compatibles o coincidentes con las políticas propuestas.
- Fondos de programas de cooperación internacional con carácter finalista a fondo perdido. (BID; Banco Mundial, entre otros.).
- Fondos derivados de programas de instituciones públicas para financiación de programas de protección del patrimonio. (INAH, CONACULTA, UNESCO, entre otros).

4.7 Estructura orgánica de la Oficina agrupada en dos vertientes

La dimensión interna de la Oficina de GTAA puede determinarse de acuerdo con la intensidad en la vinculación externa de Texcoco. Si hablamos de una localidad con un significativo número de actores sociales y empresas asentadas en el municipio, podemos entonces inferir que la vinculación del Ayuntamiento adquiere gobernanza, al impulsar un liderazgo gubernamental de manera sustentable, racional y democrática.

De esta forma, vale la pena identificar las líneas del producto turístico de mayor impacto a nivel municipal, con lo cual es posible definir los alcances y



responsabilidades del área.⁶⁶ En el siguiente cuadro 4.4 se enumeran y agrupan en dos vertientes las acciones a considerar:

CUADRO 4.4. VERTIENTES Y ACCIONES TURÍSTICAS

1	Actividades y responsabilidades de la Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance	<ul style="list-style-type: none">➤ Desarrollo de proyectos turísticos Intermunicipales.➤ Elaboración del POA por cada Acuerdo Turístico Intermunicipal de Amplio Alcance, a través de consultas a las áreas administrativas internas del gobierno local.➤ Preparación de material informativo sobre las actividades Intermunicipales e interinstitucionales➤ Elaboración de estrategias de redes sociales en las actividades desarrolladas en el marco Intermunicipal de Amplio Alcance.➤ Integración de un acervo documental Intermunicipales e interinstitucionales, en donde se recopilen todos aquellos documentos que sustenten el desarrollo de actividades, en el marco de los acuerdos firmados por el municipio.➤ Elaboración de bitácoras de seguimiento sobre las acciones realizadas con las contrapartes, Cámaras de Comercio y ONG regional
2	Actividades logísticas derivadas de la promoción de las acciones de gobierno en materia de turismo	<ul style="list-style-type: none">➤ Generación de agendas de trabajo para las giras del Presidente Municipal o funcionarios municipales.➤ Atención y gestión de actividades en el municipio, durante las visitas de personalidades sociales y empresariales.➤ Planeación de eventos en donde se promuevan los beneficios de la vinculación intermunicipal e interinstitucional del turismo que impulsa el gobierno municipal.➤ Cuidado del protocolo y ceremonial en actos donde participen autoridades o funcionarios de la localidad.

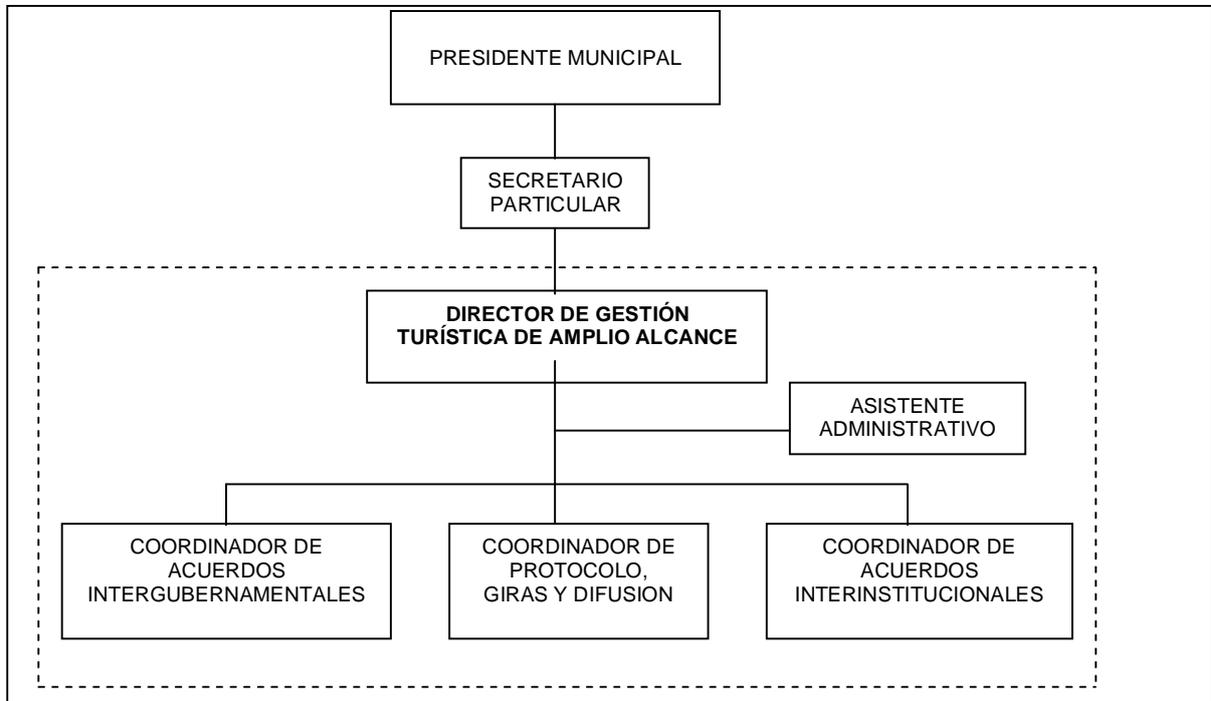
Fuente: Elaboración Propia.

La Oficina GTAA en Texcoco estaría integrada por cinco funcionarios, encabezados por un Director con nivel de responsabilidad alto, así como de tres Coordinadores y un Asistente Administrativo, con lo que podrían atenderse de manera ágil y eficiente las necesidades que plantee la vinculación intermunicipal e interinstitucional como se observa en el organigrama 4.5.

⁶⁶ Cabe señalar que las líneas del producto turístico para Texcoco ya se explicaron en el apartado 3.6, destacando sobre todo el turismo de aventura, cultural y rural.



ORGANIGRAMA 4.5 ESTRUCTURA ORGÁNICA PARA UNA OFICINA DE GESTIÓN TURÍSTICA DE AMPLIO ALCANCE



Fuente: Quiroga, 2009.

Bajo el esquema que aquí se presenta, todas las actividades tendrían un funcionario responsable de su ejecución. Naturalmente, este organigrama debe entenderse como un ejemplo de la integración de un área turística. De ahí la importancia de elaborar un diagnóstico interno sobre la organización, sistemas y procedimientos administrativos que mejor convenga al gobierno local.

4.8 Perfiles labores de los gestores del turismo⁶⁷

Titular

Nombre del cargo: Director de la Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance.

A quien reporta: Al Presidente Municipal

Número de personas a su cargo: Cuatro

⁶⁷ Los perfiles laborales de los gestores turísticos fueron adaptados del Manual de Organización de la Secretaría de Turismo del Gobierno del Distrito Federal a través de la Dirección General de Servicios Turísticos, 2010. Véase www.gdf.turismo.gob.



Poder de decisión: Alto, al reportar directamente al Presidente Municipal

Responsabilidades de puesto:

1. Fungir como el enlace del municipio con el Comité Intermunicipal e Interinstitucional de Acuerdos Turísticos y la Secretaría Particular del Presidente Municipal.
2. Fungir como el funcionario de enlace ante las contrapartes del municipio, Cámaras de Comercio y Asociaciones no Gubernamentales.
3. Coordinar el protocolo y ceremonial que habrá de seguirse durante las visitas al municipio de autoridades, funcionario, empresarios y personalidades de ONG.
4. Implementar los mecanismos para el mejor resguardo del acervo de acuerdos de cooperación específicos suscritos.
5. Vincular al municipio con las instancias empresariales, civiles, municipales, estatales o federales que sean necesarias, a efecto de impulsar de manera ordenada y con el mayor provecho posible, todas aquellas iniciativas turísticas que impliquen el desarrollo y vínculos regionales.
6. Preparar material informativo para el Presidente Municipal, miembros del Ayuntamiento o para funcionarios de la administración pública que, en el ámbito de sus responsabilidades, requieran detalles sobre determinados asuntos específicos de turísticos que se desarrollen con contrapartes, Cámaras de Comercio y Asociaciones no Gubernamentales.
7. Cuando así lo ordene el Presidente Municipal, emitir la convocatoria para la participación de ciudadanos en el Comité Intermunicipal e Interinstitucional de Acuerdos Turísticos.



8. Representar al Presidente Municipal como **Presidente Ejecutivo**, en el Comité Intermunicipal e Interinstitucional de Acuerdos Turísticos.
9. Mantener informado y elaborar reportes al Presidente Municipal, sobre los temas abordados en las sesiones del Comité Intermunicipal e Interinstitucional de Acuerdos Turísticos.
10. Consultar a las áreas administrativas sobre las actividades intergubernamentales e interinstitucionales que deseen desarrollar con contrapartes, Cámaras de Comercio u ONG para la elaboración del Programa Operativo Anual (POA) o Plan de Trabajo Anual (PTA) de cada uno de los acuerdos suscritos por el gobierno municipal.
11. Presentar al Presidente Municipal de los proyectos del POA (o PTA) que este deberá proponer al H. Ayuntamiento para su aprobación y, en su caso, para la asignación presupuestal correspondiente.
12. Dar seguimiento a los compromisos asumidos en los POA por las áreas administrativas, ámbitos del gobierno, Cámaras de Comercio y ONG para el desarrollo de las actividades turísticas.
13. Brindar asesoría especializada así como mecanismos de financiamiento a autoridades, empresarios, funcionarios y grupos con iniciativa regional.
14. El resto que le sean asignadas por el Presidente Municipal.

Condiciones de Trabajo:

1. Intensidad de viajes: Frecuentes, dependiendo de las actividades que requieran de su presencia fuera del municipio.
2. Personal bajo su responsabilidad: Un Coordinador de Acuerdos Intergubernamentales; Un Coordinador de Protocolo, Giras y Difusión; Un Coordinador de Acuerdos Interinstitucionales; Un Asistente Administrativo.



3. Horario de trabajo: Variable.

Factores personales recomendados:

1. Perfil educativo: Titulado en áreas afines al turismo, administración pública o ciencias políticas.
2. Idiomas adicionales al español: inglés obligatorio.
3. Experiencia recomendada: Experiencia laboral en la administración pública, organizaciones civiles y empresariales.
4. Habilidades: Experiencia en elaboración y promotor de proyectos; en persuasión y negociación; liderazgo en la coordinación de grupos de trabajo; habilidades para resolver conflictos; ordenado en el manejo de la información; creativo en el diseño de proyectos y en la planeación de su ejecución; experiencia en la integración de expedientes y habilidad para el seguimiento de procesos.

Asistente Administrativo

Nombre del cargo: Asistente Administrativo

Descripción general del puesto: Realización de actividades logísticas y procesos administrativos, facilitando el cumplimiento y el desarrollo de los objetivos de la Dirección.

A quién reporta: Al Director de la Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance.

Número de personas a su cargo: Ninguna

Poder de decisión: Bajo

Responsabilidades del puesto:



1. Brindar apoyo en los trámites administrativos que correspondan en el despacho de los asuntos del Director y de los Coordinadores del área.
2. Apoyar en la organización, control y resguardo de la documentación, que forme parte del acervo documental derivado de los Acuerdos Intermunicipales e Interinstitucionales de Turismo.

Factores personales recomendados:

1. Perfil educativo: Preferible con estudios concluidos en educación media superior y con estudios en computación y/o secretariales.
2. Idiomas adicionales al español: inglés (recomendable).
3. Experiencia recomendada: En puestos administrativos similares.
4. Habilidades: Organizado, dinámico, eficiente y discreto.

Coordinador de Acuerdos Intergubernamentales

Nombre del cargo: Coordinador de Acuerdos Intergubernamentales

Descripción general del puesto: Coordinación de las actividades y proyectos turísticos que se desprendan de los Acuerdos Intergubernamentales formalizados por el municipio e instancias de carácter municipal, estatal y federal.

A quién reporta: Al Director de la Oficina de Gestión Turística Intermunicipal de Amplio Alcance.

Número de personas a su cargo: Ninguna

Poder de decisión: Medio



Responsabilidades del puesto:

1. Elaborar, revisar y hacer cumplir los trámites legales que correspondan, para que el gobierno local pueda suscribir acuerdos turísticos de cooperación con instancias de carácter municipal, estatal y federal.
2. Analizar la conveniencia de desarrollar acciones de cooperación turística, considerando los intereses de las partes y de las capacidades del municipio.
3. Con base en la información proporcionada por las diversas áreas del ayuntamiento, validar y determinar la viabilidad de los proyectos turísticos a desarrollar con los ayuntamientos regionales e instancias de carácter estatal y federal.
4. Con base en la validación de los proyectos turísticos que propongan las diversas áreas del ayuntamiento, integrar un Programa Operativo Anual (POA), que deberán integrarse por el Presidente Municipal para su posterior discusión y aprobación en el H. Ayuntamiento.
5. Asesorar a las dependencias y áreas administrativas del ayuntamiento en la formulación y aplicación de proyectos turísticos.
6. Dar seguimiento a las actividades y proyectos de cooperación turística que se desprendan de los compromisos establecidos con los ayuntamientos regionales o instancias estatales y federales.
7. Valorar las propuestas que emita el Coordinador de Protocolo, Giras y Difusión, sobre las actividades que podrían desarrollarse con los ayuntamientos regionales o instancias estatales y federales.



8. El resto que le sean asignadas por superior jerárquico inmediato, en apego a las disposiciones normativas.

Condiciones de Trabajo

1. Intensidad de viajes: Variable, dependiendo de la agenda y de lo que considere el Director.
2. Personal bajo su responsabilidad: Ninguno.
3. Horario de trabajo: Variable.

Factores personales recomendados:

1. Perfil educativo: Titulado en áreas afines al turismo, administración pública o ciencias políticas.
2. Idiomas adicionales al español: inglés (obligatorio).
3. Experiencia recomendada: Experiencia laboral en la administración pública, organizaciones civiles y empresariales.
4. Habilidades: Experiencia en elaboración y promotor de proyectos; en persuasión y negociación; liderazgo en la coordinación de grupos de trabajo; habilidades para resolver conflictos; ordenado en el manejo de la información; creativo en el diseño de proyectos y en la planeación de su ejecución; experiencia en la integración de expedientes y habilidad para el seguimiento de procesos.

Coordinador de Protocolo, Giras y Difusión

Responsabilidades



Nombre del cargo: Coordinador de Protocolo, Giras y Difusión.

Descripción general del puesto: Coordinación del protocolo y ceremonial en actos oficiales de vinculación intergubernamental e interinstitucional; apoyo logístico en el desarrollo de giras de trabajo, durante la visita a la localidad de personalidades empresariales, gubernamentales, sociales y eventos que tengan como objetivo la promoción de actividades turísticas.

A quién reporta: Al Director de la Oficina de Gestión Turística Intermunicipal de Amplio Alcance.

Número de personas a su cargo: Ninguna

Poder de decisión: Medio

Responsabilidades del puesto:

1. Mantener una agenda en materia turística que deba guardar la autoridad municipal, respetando horarios, días y eventos en los cuales el Presidente Municipal, Regidores y Directores de Área asistan a eventos de manera personal.
2. Organizar ceremonias oficiales que impliquen actos de cooperación.
3. Mantener el cuidado de las precedencias en los actos oficiales que impliquen vinculación turística.
4. Proponer la entrega de obsequios, distinciones, premios o reconocimientos a visitantes distinguidos, de acuerdo con la normatividad aplicable y llevar un registro de la entrega de los mismos.



5. Asesorar a las autoridades y funcionarios del municipio en los discursos y en todas aquellas actitudes o acciones turísticas en las que se involucre la imagen del gobierno local.
6. Elaborar material escrito y de audiovisual para las conversaciones en los encuentros que sostenga la autoridad municipal con personalidades empresariales, gubernamentales y sociales.
7. Redactar Actas y minutas de eventuales acuerdos turísticos o declaraciones conjuntas, durante los encuentros con personalidades empresariales, gubernamentales y sociales.
8. Gestionar las facilidades necesarias para la realización de reuniones, encuentros o eventos que tengan lugar durante la visita de personalidades empresariales, gubernamentales y sociales a la localidad.
9. Elaborar agendas de trabajo a través de la gestión de reuniones con entidades gubernamentales y organismos empresariales y sociales.
10. Cuando así lo determine el Director, realizar visitas previas de inspección a los sitios en donde estará presente el Presidente Municipal, a fin de conocer los escenarios y coordinar la atención de los requerimientos.
11. Generar los informes de actividades de las giras oficiales de trabajo que se desarrollen en la región, cuidando incluir los principales resultados de las mismas.
12. Con base en las modalidades de cooperación turística establecidas en los acuerdos intergubernamentales e interinstitucionales, emitir propuestas para la mejor difusión de las distintas actividades que pueden llevarse a cabo, como parte de estrategias para cumplir con los compromisos asumidos.



13. Gestionar y proveer los recursos financieros y materiales, así como los requerimientos que sean necesarios para el desarrollo de proyectos y programas turísticos.
14. El resto que le sean asignadas por el Director, en apego a las disposiciones normativas.

Condiciones de Trabajo

1. Intensidad de viajes: Variable, dependiendo de la agenda y lo que considere el Director.
2. Personal bajo su responsabilidad: Ninguno
3. Horario de trabajo: Variable.

Factores personales recomendados

1. Perfil educativo: Titulado en áreas afines al turismo, administración pública o ciencias políticas.
2. Idiomas adicionales al español: inglés (obligatorio).
3. Experiencia recomendada: Experiencia laboral en la administración pública, organizaciones civiles y empresariales.
4. Habilidades: En planeación y programación de actividades de trabajo; buen manejo de relaciones públicas; experiencia en interacción y negociación con diversos grupos de personas; experiencia en la integración de expedientes y habilidad para el seguimiento de procesos.

Coordinador de Acuerdos Interinstitucionales



Nombre del cargo: Coordinador de Acuerdos Interinstitucionales

Descripción general del puesto: Coordinación de las actividades y proyectos turísticos que se desprendan de los Acuerdos Interinstitucionales formalizados por el municipio e instancias de carácter empresarial y social.

A quién reporta: Al Director de la Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance.

Número de personas a su cargo: Ninguna

Poder de decisión: Medio

Responsabilidades del puesto:

1. Incentivar y establecer estrategias de vinculación con empresas e instancias sociales.
2. Elaborar, revisar y hacer cumplir los trámites legales que correspondan, para que el gobierno local pueda suscribir acuerdos turísticos de cooperación con empresas e instancias sociales.
3. Analizar la conveniencia de desarrollar acciones de cooperación turística, considerando los intereses de las partes y de las capacidades del municipio.
4. Con base en la información proporcionada por las diversas áreas del ayuntamiento, validar y determinar la viabilidad de los proyectos turísticos a desarrollar con las empresas e instancias sociales.
5. Con base en la validación de los proyectos turísticos que propongan las diversas áreas del ayuntamiento, integrar un Programa Operativo Anual (POA), que deberán integrarse por el Presidente Municipal para su posterior discusión y aprobación en el H. Ayuntamiento.
6. Asesorar a las dependencias y áreas administrativas del ayuntamiento en la formulación y aplicación de proyectos turísticos.



7. Dar seguimiento a las actividades y proyectos de cooperación turística que se desprendan de los compromisos establecidos con las empresas e instancias sociales.
8. Valorar las propuestas que emita el Coordinador de Protocolo, Giras y Difusión, sobre las actividades que podrían desarrollarse con las empresas e instancias sociales.
9. El resto que le sean asignadas por superior jerárquico inmediato, en apego a las disposiciones normativas.

Condiciones de Trabajo

1. Intensidad de viajes: Variable, dependiendo de la agenda y lo que considere el Director.
2. Personal bajo su responsabilidad: Ninguno
3. Horario de trabajo: Variable.

Factores personales recomendados

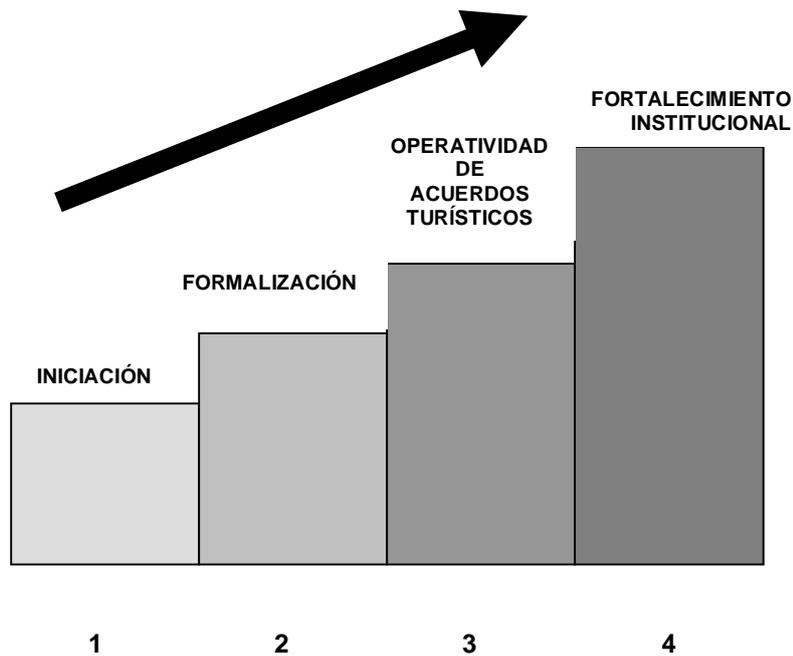
1. Perfil educativo: Titulado en áreas afines al turismo, administración pública o ciencias políticas.
2. Idiomas adicionales al español: inglés (obligatorio).
3. Experiencia recomendada: Experiencia laboral en la administración pública, organizaciones civiles y empresariales.
4. Habilidades: En planeación y programación de actividades de trabajo; buen manejo de relaciones públicas; experiencia en interacción y negociación con diversos grupos de personas; experiencia en la integración de expedientes y habilidad para el seguimiento de procesos.



4.9 ¿En qué consisten las etapas operativas de la Oficina GTAA?

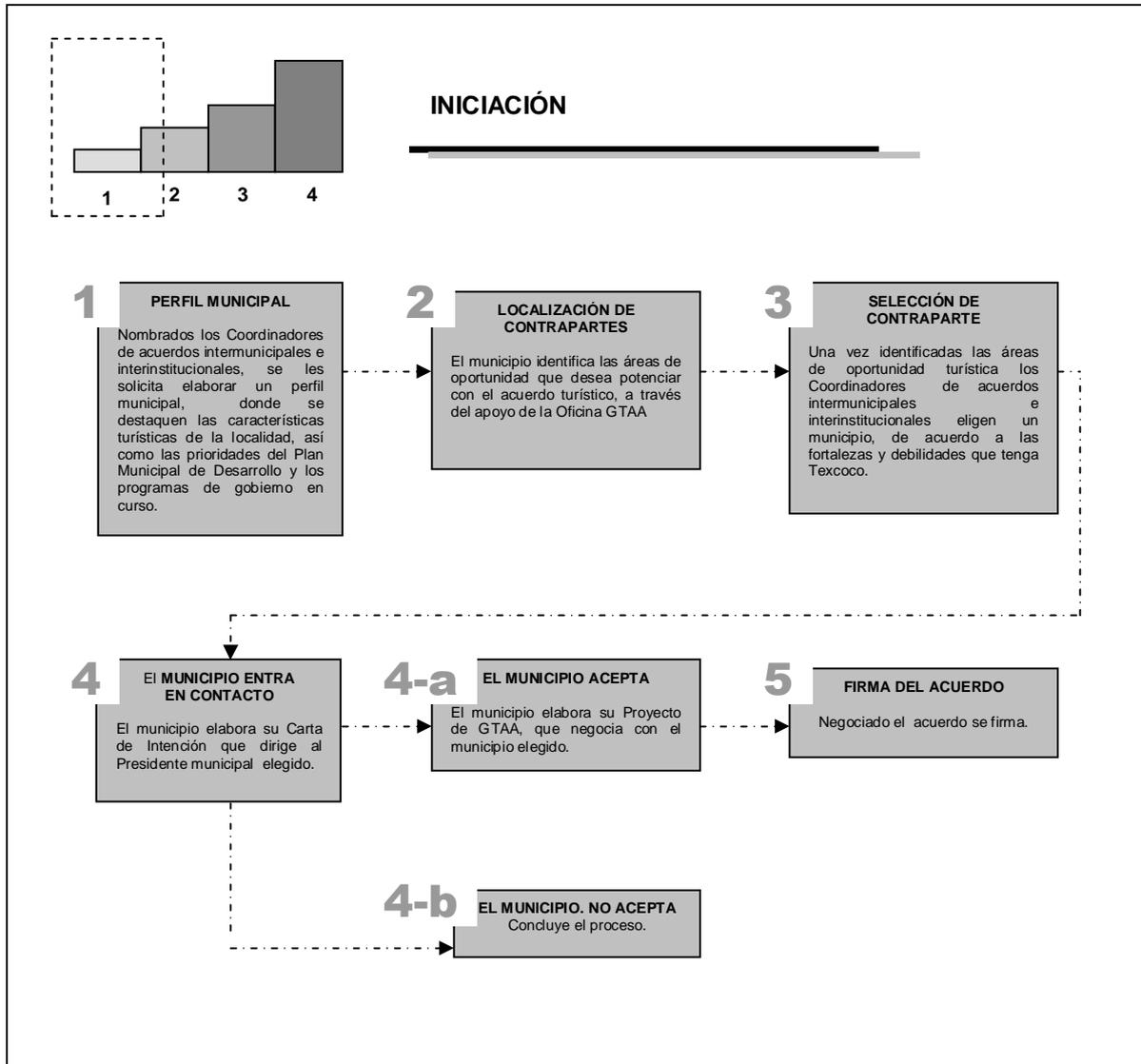
La Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance en Texcoco podría operara en cuatro etapas. Como se muestra en el siguiente esquema 4.6.

ESQUEMA 4.6 CUATRO ETAPAS DE OPERACIÓN



La primera agrupa a los municipios que nunca han desarrollado vinculación alguna con el turismo por ende, desconocen el marco normativo y los pasos a seguir para establecer una relación de colaboración. A estos gobiernos, es necesario ofrecerles talleres de inducción a los funcionarios que quedarán encargados de dichas actividades. Ver diagrama 4.7.

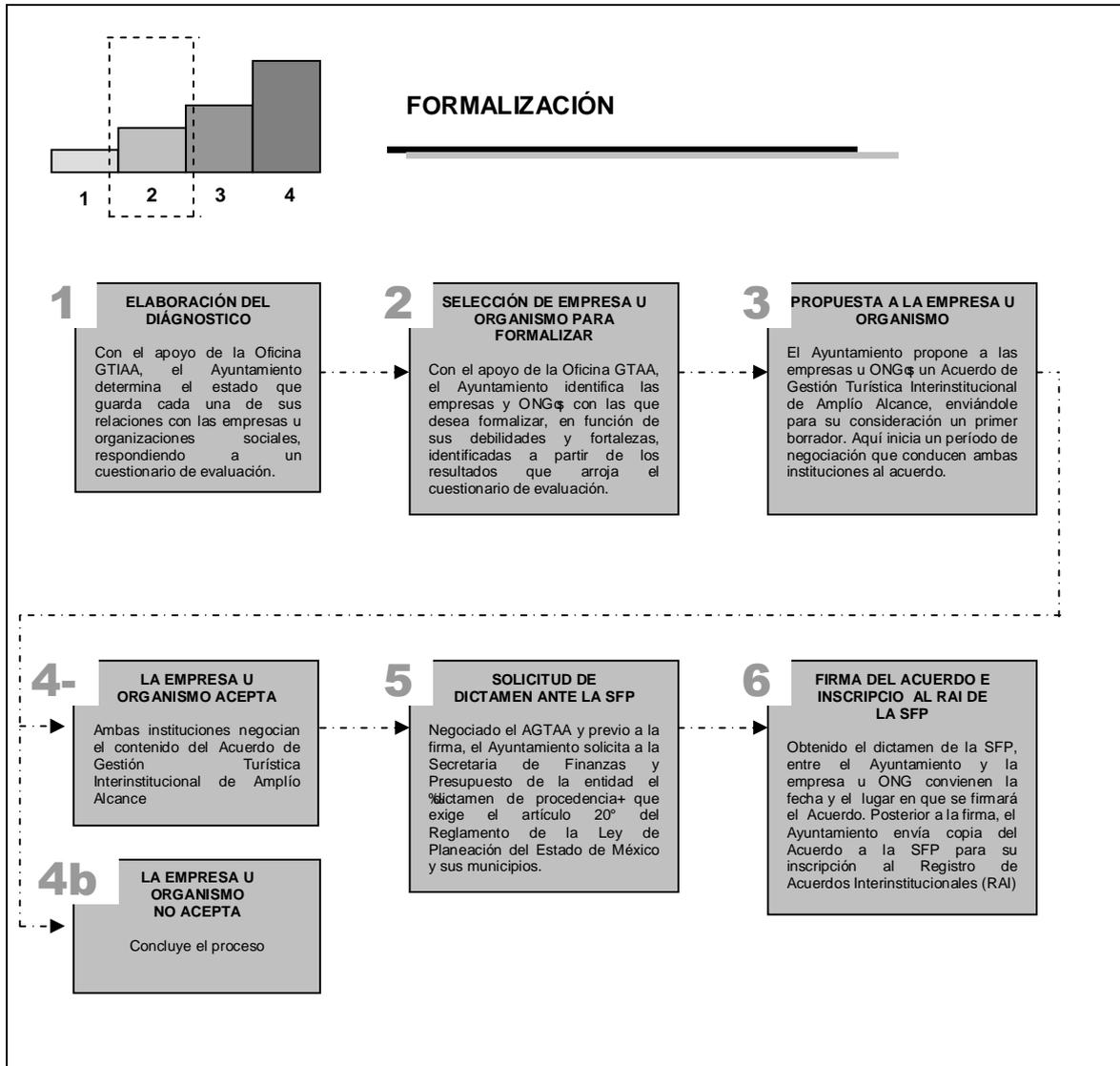
DIAGRAMA 4.7. PROCEDIMIENTO OPERATIVO DE LA PRIMERA ETAPA



Fuente: Propia

La segunda etapa consiste en todas aquellas relaciones interinstitucionales establecidas por el Ayuntamiento de Texcoco con organismos empresariales y sociales, mediante la firma de convenios o contratos de cooperación. En esta etapa de formalización, el gobierno municipal, a través de la Oficina de GTAA, establece compromisos y estrategias de acción conjuntas que permitan impulsar proyectos turísticos. Como se muestra en el diagrama 4.8.

DIAGRAMA 4.8. PROCEDIMIENTO OPERATIVO DE LA SEGUNDA ETAPA

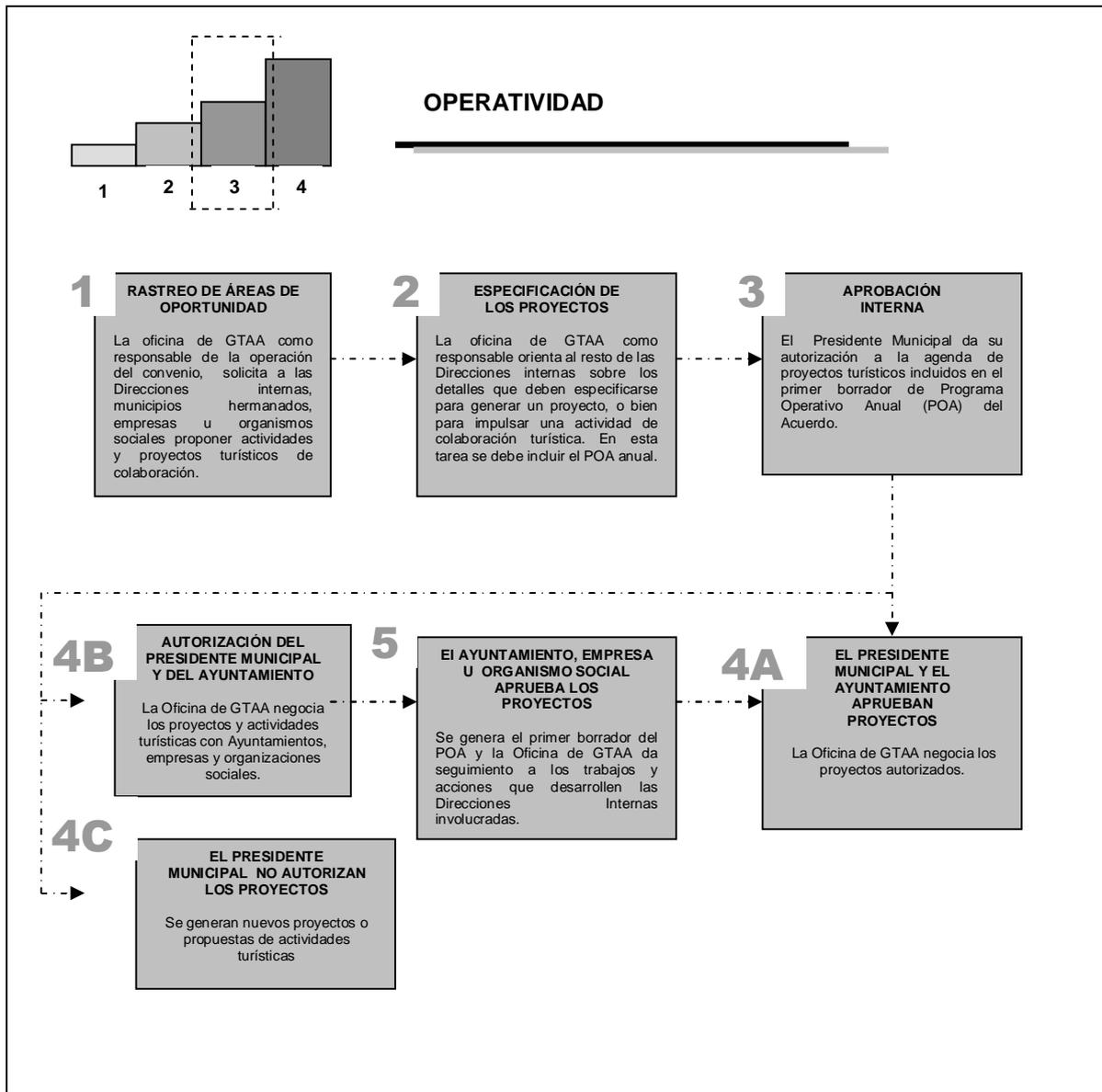


Fuente: Propia

En la tercera etapa, la Oficina de GTAA orienta a las autoridades del Cabildo sobre los mecanismos jurídicos y administrativos que a nivel interno puedan implementarse para la elaboración del Programa Operativo Anual (POA) por acuerdos turísticos que el Ayuntamiento haya establecido o pueda establecer en el futuro. Ver diagrama 4.9.



DIAGRAMA 4.9. PROCEDIMIENTO OPERATIVO DE LA TERCERA ETAPA



Fuente: Propia



Cuarta etapa, una de las principales dificultades a los que se enfrentan los gobiernos municipales, constituye la falta de continuidad en la vinculación intergubernamental e interinstitucional que se impulsa durante una administración. Con el cambio de autoridades cada 3 años y sin posibilidad de reelección inmediata, los proyectos de cooperación turística frecuentemente se ven interrumpidos, sin que necesariamente sea resultado de la falta de éxito de los mismos. En gran parte de los casos, el desconocimiento de los funcionarios entrantes sobre los beneficios de estos esquemas de cooperación, impulsados por las anteriores autoridades, constituye la razón por la que un municipio detiene una dinámica de vinculación que puede llegar a ser exitosa.

Ante ello, la Oficina de GTAA promueve 2 estrategias:

1. **Redes turísticas:** se promueve sustantivamente la participación de actores en todos aquellos proyectos de colaboración que el gobierno municipal impulse con empresas y ONG, a efecto de apoyar en ellos la continuidad de dichas actividades, independientemente del término de una administración constitucional.

Para impulsar esta estrategia, debe aplicarse un Reglamento de Acuerdos Turísticos, destinado exclusivamente a definir sus funciones, responsabilidades y competencias de sus integrantes, en donde participen por igual funcionarios y representantes sociales, a través de un Comité Intermunicipal e Interinstitucional. Como se señaló en el punto 4.6.

Un reglamento y Comité de este tipo permite dotar a los actores sociales de reglas del juego claras, sin que por ello se deje a la autoridad municipal en un papel secundario y pasivo en la cooperación con el exterior; y por otro lado, incentiva la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos, considerando en todo momento los elementos que pudieran aportar a los actores, en beneficio de los proyectos de colaboración turística.



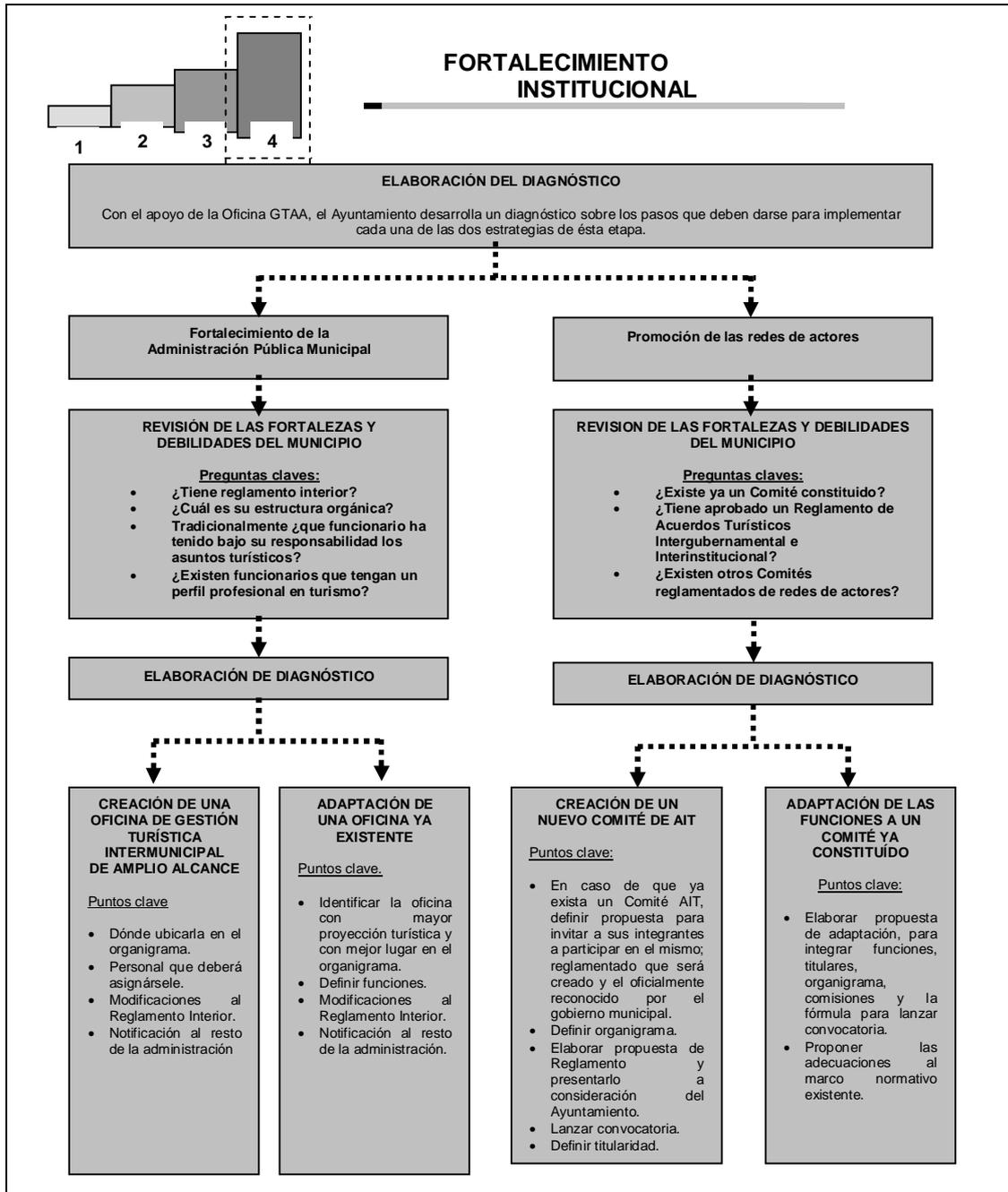
2. **Fortalecimiento de la administración pública municipal:** con el apoyo del gobierno de Texcoco, la Oficina de GTAA puede abocarse al diseño de un esquema que permita la profesionalización de la administración pública municipal regional en actividades de vinculación turística, para con ello, fomentar la continuidad de las acciones que son impulsadas por una administración constitucional.

El objetivo consiste en que, adicional al esfuerzo que desarrollen los actores en el Comité Intermunicipal e Interinstitucional, el gobierno municipal designe o genere una oficina que sea responsable de dar continuidad a los acuerdos turísticos, así como de instrumentar las estrategias de vinculación al exterior.

Cada una de las cuatro etapas mocionadas corre ya sea consecutivamente a la siguiente, o bien de manera integrada. La primera parte del supuesto que el Ayuntamiento de Texcoco a concluido su etapa de formalización, por lo tanto puede promover el esquema de operatividad; en tanto que en la segunda, varios municipios de la región puede impulsar las cuatro etapas al mismo tiempo con un mismo fin turístico. Como se muestra en el diagrama 4.10.



DIAGRAMA 4.10. PROCEDIMIENTO OPERATIVO DE LA CUARTA ETAPA



Fuentes: Propia.



4.10 Principios de calidad para la Oficina GTAA

En la visión contemporánea de la gobernanza, la gestión turística municipal de Texcoco ocupa un lugar central en los procesos de la sociedad y el Estado. Por tanto, los siguientes principios constituyen una plataforma de despliegue que la Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance debe aplicar:

Satisfacción de los actores

El principal elemento de calidad en la Oficina GTAA es identificar y conocer profundamente las necesidades y expectativas de los actores en su conjunto, para incorporarlas a los procesos internos y de esta forma se subsanen productos y servicios asociados, a fin de responder de manera oportuna, confiable y con valor agregado.

Calidad en el servicio

La Oficina GTAA en Texcoco debe estar comprometida a responder consistentemente a las expectativas y requerimientos de los actores, con un claro entendimiento de los objetivos y metas de calidad de los productos y servicios en la que los gestores turísticos desarrollen sus funciones con responsabilidad, integridad, transparencia y profesionalismo, cuyo valor agregado sea evidente a través de una atención profesional, respetuosa, honesta, oportuna y cordial.

Comunicación organizacional

A través de una comunicación clara, efectiva y abierta, se puede desarrollar en la Oficina GTAA, la difusión de estrategias, planes y programas institucionales, lo cual permite un adecuado facultamiento del personal y una mayor vinculación de los gestores con los actores y redes turísticas.

Uso eficiente de los recursos



El capital humano, los recursos financieros y materiales utilizados en la Oficina de GTIAA se deben administrar racionalmente con responsabilidad, efectividad, eficiencia, integridad y transparencia (Quiroga, 2009).

Respeto al entorno

Todas las actividades de la Oficina de GTAA deben realizarse conservando, mejorando el medio ambiente y respetando el entorno cultural de las comunidades, en armonía con las zonas turísticas para fortalecer un desarrollo sustentable.

Integridad, Transparencia y Honestidad

El gestor turístico de la Oficina de GTAA debe garantizar el acceso a la información gubernamental que tenga carácter público, mostrando claramente las razones y los resultados de sus decisiones y acciones (Rodríguez, 2009).

Mediciones

Es necesario determinar el grado de satisfacción de los actores, así como de los gestores turísticos con el firme propósito de mejorar continuamente los procesos y sus resultados, identificando los puntos de control y los factores críticos de éxito que permitan cumplir cabalmente sus expectativas y requisitos. En ese sentido la Oficina de GTAA debe implementar sistemas de medición de acuerdo a los siguientes requerimientos:

Indicadores de efectividad, para medir el funcionamiento de los sistemas de acuerdo con su diseño y los resultados esperados.

Indicadores de eficiencia, para medir el aprovechamiento de los recursos utilizados para alcanzar los objetivos de los sistemas, así como los ahorros logrados (Quiroga, 2009).



ANEXOS



ANEXO 2.23. SINERGIAS TURÍSTICAS DEL ESTADO DE MÉXICO
Sinergia N° I. Con cabecera en Amecameca
<ul style="list-style-type: none">• Área de actividades de ocio con base en atractivos culturales, básicamente suburbanos, rurales y naturales.• Área de baja concentración de servicios turísticos y complementarios de categoría única.
Sinergia N° II. Con cabecera en Texcoco
<ul style="list-style-type: none">• Área de actividades de ocio con base en atractivos culturales, básicamente suburbanos y rurales.• Área de baja concentración de servicios turísticos y complementarios de categoría única.
Sinergia N° III. Con cabecera en Tlalnepantla
<ul style="list-style-type: none">• Importante centro industrial y de negocios.• Área de actividades de ocio con base en atractivos culturales, básicamente urbano.• Área de alta concentración de servicios turísticos y complementarios de categoría diversa.
Sinergia N° IV. A. Con cabecera en Toluca
<ul style="list-style-type: none">• Centro político y capital de la entidad.• Redistribuidor de flujos turísticos hacia poniente de la entidad y otros estados del occidente del país.• Importante centro industrial y de negocios.• Área diversificada de actividades de ocio con base en atractivos naturales y culturales, predominantemente urbanos.• Área de la concentración de servicios turísticos y complementarios de diversa categoría.
Sinergia N° IV. B. Con cabecera en Atlacomulco
<ul style="list-style-type: none">• Área de actividades de ocio con base en atractivos naturales y culturales, predominantemente rurales y naturales.• Área de alta concentración de servicios turísticos y complementarios de categoría única.• Área en la que se ha propiciado el fenómeno de la segunda residencia entre habitantes que en su mayoría provienen de la Ciudad de México.
Sinergia N° IV. C. Con cabecera en Valle de Bravo
<ul style="list-style-type: none">• Área de actividades de ocio con base en atractivos naturales y culturales, predominantemente rurales y naturales.• Área de alta concentración de servicios turísticos y complementarios de categoría única.• Área en la que se ha propiciado el fenómeno de la segunda residencia entre habitantes que en su mayoría provienen de la ciudad de México.
Sinergia N° IV. D. Con cabecera en Ixtapan de la Sal
<ul style="list-style-type: none">• Área en la que se esta propiciando el fenómeno de la segunda residencia.• Área de actividades de ocio con base en atractivos naturales y culturales

Fuente: Elaborado con base al Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México, 2008.



ANEXO 3.3 Recursos Turísticos

Nombre de la población y Localización	Tipología de recursos turísticos y culturales	Características del recurso turístico	Infraestructura turística
San Jerónimo Amanalco. Se localiza a 17.5 km de la Cd. de Texcoco, por la carretera que va a Veracruz a 10 Km hay una desviación hacia San Jerónimo.	Arqueológico. Arquitectura religiosa. Tradición y costumbres. Gastronomía Natural.	Los canales y terrazas datan de la época de Netzahualcóyotl. La iglesia dedicada a San Jerónimo Doctor es de estilo barroco franciscano y data del siglo XVII. La fiesta de San Jerónimo se celebra el 30 de septiembre. Comida típica. Manantiales, bosques de pino y encino.	Cuenta con carretera pavimentada. Hay servicios sanitarios en la Delegación. Lugar para acampar en el bosque.
Santa María Tecuanulco Se localiza a 16.5 Km de la ciudad de Texcoco.	Arqueológico. Arquitectura religiosa. Tradición y costumbres. Natural.	Los canales y terrazas datan de la época de Netzahualcóyotl. La iglesia dedicada a Santa María Magdalena, es de estilo barroco franciscano y data del siglo XVIII. La fiesta se celebra el 15 de agosto, el día de la ascunción de María Virgen. Bandas de Música de viento. Producción florícola. Manantiales, bosques de pino y encino.	Se cuenta con carretera pavimentada. Lugar para acampar en el bosque.
Santa Catarina del Monte (Xochitipan) Se localiza a 14.5 Km de la Cd. de Texcoco, por la vía de Molino de Flores y San Miguel Tlaixpan.	Arqueológico Arquitectura Tradiciones y costumbres Gastronomía Natural	Los canales y terrazas datan de la época de Netzahualcóyotl. Iglesia colonial estilo barroco franciscano del siglo XVIII dedicada a Santa Catarina y dos capillas. Las fiestas patronales se celebran los días 20 de febrero a San Sebastián, 19 de marzo a San José, 6 de agosto a San Salvador, 22 de noviembre a Santa Cecilia y 25 de noviembre a Santa Catarina. Bandas de música de viento. Comida típica. Manantiales, bosques de pino y encino.	Se cuenta con carretera pavimentada. Cuenta con servicios sanitarios a un costado de la iglesia.
San Pablo Ixáyoc Se localiza a 10.5 Km de la Cd. de Texcoco.	Arqueológico Arquitectura religiosa Tradición y costumbres Gastronomía Natural	Las terrazas y el acueducto datan de la época de Netzahualcóyotl. Capilla franciscana del siglo XVI. Las fiestas patronales se celebran los días 25 de enero a San Pablo, 20 de junio a San Pablo Santoral, 29 de junio a San Pedro y San Pablo. Comida típica. Manantiales, bosques de pino y encino.	Cuenta con carretera pavimentada. Lugar para acampar en el bosque en los Valles 1, 2 y 3.

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009.



ANEXO 3.4 Recursos Turísticos

Nombre de la población	Tipología del Recurso Turístico Cultural	Características	Infraestructura Turística
Santiago Cuautlalpan, localizado a 9.5 km. de la cabecera municipal.	Arquitectura religiosa. Tradición y costumbres.	Siglo XVIII, remodelado en el siglo XX, interés histórico con poco valor arquitectónico. Fiesta patronal de Santiago Apóstol, 25 de julio.	Ninguna Distancia de 9.5 km a la cabecera Municipal.
El Tejocote.	Tradición y costumbres.	Fiesta patronal a Cristo Rey, 23 de noviembre.	Instalaciones de la UAEM.
Montecillo Distancia 9 km. a la cabecera municipal.	Arquitectura religiosa colinda con el Lago de Texcoco (VELT).	Iglesia del siglo XIX.	Instalaciones del Colegio de posgraduados. Locales de venta de artesanías.
Nezahualcóyotl Boyeros.	Tradición y costumbres.	Fiesta patronal de San Martín Caballero, 11 de noviembre. Día de la Virgen de Guadalupe, 12 de diciembre.	Restaurantes de comida típica de la región.
San Felipe y Santa Cruz.	Paleontología y Arqueología. Arquitectura religiosa. Gastronomía. Tradición y costumbres.	Tlatel de Tequesquináhuac. Formativo tardío 800 a 200 AC. Capilla de San Felipe de Jesús siglo VIII. Comida típica. Fiesta patronal a San Felipe Apóstol el 1° de mayo.	Zona restringida. Excavación en proceso. Zona de restaurantes de comida de la región. Área para estacionamiento.
San Miguel Tocuila.	Paleontología. Tradición y costumbres. Arquitectura religiosa. Gastronomía.	Yacimientos paleontológicos más importantes de América Latina (matutes y fauna pleistocénica). Museo Paleontológico de Tocuila. Fiesta patronal a San Miguel Arcángel, 29 de septiembre. Capilla a San Miguel Arcángel siglo XIX. Gastronomía lacustre (patos, ahuatele), barbacoa, antojitos.	Museo de sitio, el único en todo el municipio. Gasolinera, 3 restaurantes sobre la carretera, un hotel.
La Magdalena Panoaya.	Arquitectura religiosa. Gastronomía. Tradición y costumbres.	Iglesia del siglo XIX. Comida regional. Fiesta patronal a Santa María Magdalena, 22 de julio.	Restaurantes sobre la carretera federal Lechería, Los Reyes. Colinda con el Lago de Texcoco (VELT).
Vicente Riva Palacio.	Tradición y costumbres.	Fiesta patronal a San Andrés Apóstol, 30 de noviembre.	Sin infraestructura. Distancia 4 km.

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009.



ANEXO 3.5 Recursos Turísticos

Nombre de la población y Localización	Tipología de recursos turísticos y culturales	Características	Infraestructura turística
Ex hacienda Molino de Flores. A 4 km de la ciudad de Texcoco.	Arquitectura religiosa.	Casco con arquitectura de estilo barroco, dórico, corintio, gótico y neoclásico de los siglos XVII-XIX. Puente San Antonio del siglo XIX. Conjunto de la Hacienda, Iglesia del Señor de la Presa.	Acceso pavimentado comercios de comida mexicana-regional.
San Miguel Tlaixpan Se ubica a 8 km al oriente de la ciudad de Texcoco entrando por el Parque Nacional Molino de Flores.	Arquitectura religiosa. Arqueológico. Natural. Tradiciones y costumbres.	Iglesia y casa parroquial del siglo XVII. Montículos y restos de terrazas prehispánicas. Manantial Palmilla cerca del río Coaxacoaco. Presa %ilverio Pérez+ al Oriente de la localidad. Figura en forma de rana situada en la punta de una de las lomas que se conoce como Tecluicache. Fiesta patronal en honor a San Miguel el día 29 de septiembre Feria de la manzana realizada cada año durante la tercera semana del mes de agosto. Representación de la batalla del 5 de mayo Temazcal, herbolaria y medicina tradicional.	Accesos pavimentados. Comercios, servicios médicos.
Santa Cruz Mexicapa Se ubica a 8 km al oriente de la ciudad de Texcoco.	Tradiciones y costumbres.	Fiesta patronal en honor a la Santa Cruz el día 3 de mayo Grupo de danza %Santa Cruz+ que cada 3 de mayo presenta la danza de los Santiagos.	Acceso pavimentado
San Juan Tezontla Se ubica a 9 km al oriente de la ciudad de Texcoco por la carretera México-Veracruz.	Arqueológico. Natural. Tradiciones y costumbres.	Pirámides, canales, acueductos y terrazas prehispánicas Tzinacanoztoc o lugar de las cavernas de murciélagos, es el primer asentamiento de los chichimecas (siglos XI y XII) Cavernas artificiales que presentan restos de pinturas rupestres conocidas como Campanotitla por tener similitud con una campana. Monte Cascajal que cuenta con áreas naturales donde abundan fresnos y pinos Fiesta patronal en honor a San Juan el día 24 de junio	Acceso pavimentado. Comercios
San Joaquín Coapango. Se ubica a 7 km al oriente de la ciudad de Texcoco.	Arquitectura religiosa. Natural. Tradiciones y costumbres.	Iglesia del siglo XIX. Capilla de San Bartola. Casco de la Hacienda %a Blanca+ del siglo XVIII. Troje de mediados del siglo XIX. Puente de piedra de principios del siglo XIX. Monte Cuauyectal. Fiesta patronal en honor a San Joaquín el día 16 de agosto.	Accesos pavimentados. Comercios, servicios médicos.



<p>La Purificación Tepetitla Se ubica a 12 km de la Ciudad de Texcoco, sobre la carretera México-Veracruz.</p>	<p>Arquitectura religiosa. Arqueológico. Natural.</p>	<p>Templo de la Purificación con casa cural. Capilla de la Concepción del siglo XVIII Terrazas, canales y acueductos prehispánicos Cerro de la Purificación. Corredor ecológico y montes de reservas naturales</p>	<p>Acceso pavimentado. Restaurantes, comercios, escuelas, servicios médicos.</p>
<p>San Nicolás Tlaminca. A 10 km al oriente de la ciudad de Texcoco.</p>	<p>Arquitectura religiosa. Natural. Histórico. Tradiciones y costumbres.</p>	<p>Iglesia del siglo XVIII Cerro el Tezcutzingo. Cerro el Cocotl. Corredor ecológico. Balneario ejidal. Construcción realizada en el porfiriato que generaba luz eléctrica para la Hacienda Molino de Flores. Fiesta patronal en honor a San Nicolás el día 6 de diciembre. Herbolaria y medicina tradicional.</p>	<p>Acceso pavimentado. Comercios, servicios médicos, escuelas y balneario.</p>
<p>San Dieguito Xochimanca. Se ubica a 5.5 km de la ciudad de Texcoco.</p>	<p>Arquitectura religiosa. Tradiciones y costumbres.</p>	<p>Iglesia Terrazas prehispánicas. Fiesta patronal a San Diego, 13 de noviembre. Danzas tradicionales de los Santiagos, Jaliscienses y Norteñas el 13 de noviembre.</p>	<p>Acceso pavimentado. Comercios,</p>
<p>Santa María Nativitas. Se ubica a 5 km de la ciudad de Texcoco.</p>	<p>Arquitectura religiosa Arqueológico. Tradiciones y costumbres.</p>	<p>Capilla colonial del siglo XVIII. Terrazas, canales, entierros y fosas prehispánicas. Fiesta patronal en honor a la Virgen de la Natividad el día 8 de septiembre Bandas y grupos de música Herbolaria y Medicina tradicional, farmacia viviente.</p>	<p>Acceso pavimentado, comercios, balneario, manantiales, escuelas, servicios médicos.</p>
<p>Tequesquináhuac. A 4 km de la ciudad de Texcoco, entrando por la Unidad del ISSSTE.</p>	<p>Arqueológico. Natural.</p>	<p>Terrazas prehispánicas. Corredor ecológico y áreas naturales protegidas.</p>	<p>Acceso pavimentado, comercios, servicios médicos, escuelas, una discoteca.</p>

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009.



ANEXO 3.6 Recursos Turísticos

Nombre y Localización	Tipología de recursos turísticos	Características de los recursos	Infraestructura turística
<p>Chapingo</p> <p>Ubicado a 2 km. de la ciudad de Texcoco.</p>	<p>Arquitectura monumental 18 bienes históricos, inmuebles de valor cultural.</p> <p>Pintura.</p> <p>Escultura.</p>	<p>Casco de la Exhacienda de Chapingo (Siglo XVII al XX).</p> <p>Torreones, tinacal, granero, porquerizas, caballerizas (Catalogados en el INAH).</p> <p>Museo Nacional de Agricultura. Exposiciones temporales relacionadas con el desarrollo de la agricultura, agricultura tradicional, arqueobotánica, y obra de los agrónomos destacados en el transcurso de 150 años de fundación de la Universidad Autónoma Chapingo.</p> <p>Pintura ornamental del siglo XIX (torreones, parte superior de casco de la Exhacienda y Capilla Riveriana (obra monumental pictórica realizada por Diego Rivera).</p> <p>Corredor de los agrónomos ilustres. Conjunto escultórico decimonónico: Fuente de las Circasianas, Esculturas mitológicas, Réplicas de leones. Siglo XX: Pomona y Diosa del Maíz.</p>	<p>Instalaciones amplias con todos los servicios.</p> <p>Estacionamiento.</p> <p>Cafetería.</p> <p>Tienda del museo.</p>

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009.



ANEXO 3.7 Recursos Turísticos

Nombre del Inmueble	Ubicación	Características del Inmueble	Época
Casa de la Quemada.	Juárez Norte No. 200, esquina con Morelos.	Arquitectura civil colonial.	Siglo XVIII
Biblioteca pública (ISSSTE).	16 de Septiembre No. 107, Casa del Constituyente.	Arquitectura civil época porfirista siglo XIX.	Siglo XIX
Casa del Constituyente.	Nezahualcóyotl No. 215.	Arquitectura civil colonial. Lugar de reunión del Constituyente del Edo. de México.	Siglo XVII
Templo de San Juan de Dios.	Calle 2 de Marzo No. 501, esq. Nezahualcóyotl.	Iglesia franciscana.	Siglo XVII
Templo Hospital de Jesús.	(San Antonio) Plaza de la Constitución s/n.	Iglesia colonial remozada durante el Porfiritito.	Siglo XVIII
Capilla de San Antonio.	Plaza de la Constitución y Fray Pedro de Gante.	Arquitectura religiosa.	Siglo XIX
Capilla de Cofradía de Indios.	Plaza de la Constitución y Fray Pedro de Gante.	Monumento histórico. Primera escuela de evangelización.	Siglo XVI
Catedral de Texcoco.	Plaza de la Constitución y Fray Pedro de Gante.	Templo franciscano monumento colonial.	Siglo XVII
Capilla de la tercera orden.	Plaza de la Constitución y Fray Pedro de Gante.	Templo franciscano monumento del barroco.	Siglo XVI
Estación de Tren de Texcoco.	Entre 2 de marzo y Degollado.	Arquitectura de la época porfirista.	Siglo XIX
Palacio de Netzahualcóyotl.	Calle Abasolo s/n.	Templo prehispánico y Monumento arqueológico.	Siglo XV

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009.



**ANEXO 3.10. PARTICIPACION MUNICIPAL METROPOLITANA POR GRAN DIVISION DE ACTIVIDAD ECONOMICA 2004
[% DEL VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO]**

ENTIDAD	GD1 Agricultura Silvicultura y Pesca (A)	GD2 Minería (E)	GD3 Industria Manufacturera	GD4 Construcción	GD5 Electricidad, Gas y Agua	GD6 Comercio, Restaurantes y Hoteles (B)	GD7 Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	GD8 Servicios Financieros, Seguros, Actividades Inmobiliarias y de Alquiler (D)	GD9 Servicios Comunales, Sociales y Personales (C)
ZMCM	0.50	0.07	19.28	1.23	4.99	21.22	6.76	29.77	18.10
DF	0.00	-0.16	10.86	1.33	6.37	13.28	6.34	57.07	20.23
EDMEX	2.05	0.37	51.24	0.70	3.33	27.03	3.44	1.77	9.85
Acolman	6.81	2.22	77.29	0.00	-0.02	7.46	0.65	0.10	5.45
Atlixco	18.04	0.00	60.28	0.00	-0.07	13.96	0.22	0.10	4.47
Atlixco de Zaragoza	0.00	0.00	91.36	0.95	2.12	26.06	2.27	1.07	38.27
Cuautlancingo	0.10	0.00	14.93	0.00	-2.24	66.66	4.39	3.30	26.61
Emizapán	11.48	1.07	12.19	0.00	0.00	54.25	1.87	0.52	8.84
Coyula	6.91	0.00	69.76	0.02	0.17	26.69	3.47	0.61	4.27
Chalco	2.19	0.00	17.84	0.02	0.79	41.46	30.79	0.56	6.94
Chilpancingo	38.11	0.00	16.81	0.33	-1.83	28.94	0.00	0.34	14.13
Cholula (H)	13.28	28.47	33.84	9.30	0.31	1.86	2.39	1.86	19.05
Chonula	1.56	0.00	4.28	0.00	-0.23	88.49	0.73	0.83	4.38
Chimulco	0.35	0.00	17.82	0.00	0.00	70.21	0.21	1.07	10.55
Escalante	0.01	0.23	64.71	0.26	0.30	36.16	2.13	1.09	8.05
Morelia	0.56	1.59	4.54	1.37	12.42	36.44	0.92	15.93	25.61
Huixtla	2.45	3.76	68.14	1.00	0.19	21.96	0.49	0.85	3.10
Jaltocan	64.06	0.00	11.26	0.00	-2.16	26.73	0.00	0.00	10.11
Malería	23.78	0.00	20.81	0.00	-0.19	27.11	19.75	0.84	6.29
Ocampo	0.02	0.12	47.49	3.20	0.77	29.54	0.81	3.10	13.95
Nauyaco de Juárez	0.00	0.00	18.59	0.55	2.34	59.00	0.81	1.81	16.29
Nextlalpan	67.58	0.00	17.30	0.00	-1.18	11.05	0.00	0.12	6.15
Nicolás Romero	2.83	0.60	23.66	0.00	-0.88	62.91	7.92	0.63	12.23



Texcoco	9.48	4.18	53.85	1.82	0.85	34.13	7.17	0.63	7.89
Teoluca	15.74	0.00	16.91	0.00	5.88	23.29	32.24	0.22	5.71
Teotihuacan	13.33	0.00	46.60	0.00	-0.10	24.40	0.09	0.33	9.84
Teotihuacan	41.71	0.00	51.64	0.00	0.00	21.26	0.00	0.13	5.24
Tezozotlán	1.78	0.00	65.78	0.02	0.12	7.20	22.41	0.05	2.64
Texcoco	5.65	4.04	55.53	1.43	-0.13	36.46	5.97	0.94	9.92
Teoyuca	13.54	0.00	23.47	0.00	-0.24	58.81	0.60	0.09	372
Transportación de Buses	0.00	0.00	44.49	0.63	3.35	34.35	4.51	3.70	10.94
Tultepec	11.68	0.00	34.70	0.00	0.00	28.61	16.72	0.62	7.86
Tultitlán	0.51	0.55	75.76	0.76	0.22	14.82	4.53	0.19	2.85
Zumpango	36.82	0.69	6.33	0.00	-0.96	41.34	9.17	0.37	6.24
Guadalupe de Azcárate	0.76	0.04	63.49	0.26	0.06	21.36	3.29	0.80	4.89
Valle de Chalco Solidaridad	0.00	0.00	95.74	0.00	0.00	3.49	0.01	-0.03	0.79

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Censo Económico 2004 de INEGI.

(A) Los ceros de esta columna fueron tomados de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de gobierno del Estado de México que se encuentran disponibles en www.edomex.gob.mx/adegro/Himnapah.htm

(B) La Gran División 6 se obtuvo de sumar Comercio al por Menor + Comercio al por Mayor + Servicios de Alojamiento temporal y de preparación de Alimentos y Bebidas.

(C) La Gran División 8 se obtuvo de sumar Servicios Financieros y de Seguros + Servicios Inmobiliarios y de Alquiler de Bienes Inmuebles e Intangibles

(D) La Gran División 9 se obtuvo de sumar Servicios Profesionales Científicos y Técnicos + Dirección de Corporativos y Empresas + Servicios de Apoyo a los Negocios y Manejo de Desechos y Servicios de Remediación + Servicios Educativos + Servicios de Salud y Asistencia Social + Servicios de Esparcimiento Cultural y Deportivos y otros Servicios Recreativos + Otros servicios excepto Actividades del

(A) * Los datos para ASP tomados en el total de la ZMC Mision tomados de Inval de Estado de México.

(*) Los ceros tomados para la Gran División 6 de Chalco Solidaridad fueron omitidos por presentar valores negativos superiores a su sumatoria en AB.



ANEXO 3.11. ÍNDICE DE ESPECIALIZACIÓN ECONÓMICA DE LOS MUNICIPIOS CONUREADOS. 2004

	G01 Agricultura, Silvicultura y Pesca (A)	G02 Minería (E)	G03 Industria Manufacturera	G04 Construcción	G05 Electricidad, Gas y Agua	G06 Comercio, Restaurantes Y Hoteles (B)	G07 Transporte, Almuerzo Y Comunicaciones	G08 Servicios Financieros, Seguros, Actividades Inmobiliarias Y de Alquiler (C)	G09 Servicios Comerciales, Salud Y PEBONERES (D)
Municipios	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Coahuila de Zaragoza	6.32	0.00	1.47	0.00	-0.03	0.27	0.16	0.06	0.54
Aguascalientes	15.36	0.00	1.15	0.00	-0.05	0.67	0.06	0.06	0.45
Baja California	0.00	0.00	0.55	0.45	1.65	0.92	0.52	0.52	0.67
Baja California Sur	0.00	0.00	0.36	0.08	-0.75	1.89	1.64	1.64	1.57
Bahia de Lázaro Cárdenas	10.97	0.01	0.23	0.00	0.00	1.92	3.20	0.28	0.88
Baja Verapaz	5.56	0.00	1.14	0.02	0.37	0.91	0.25	0.25	0.43
Belize	3.958	0.00	0.34	0.04	0.62	1.47	0.27	0.27	0.59
Bolivia	37.46	0.00	0.36	0.51	-0.42	1.02	0.00	0.17	0.41
Buenos Aires	12.72	0.26	0.64	12.01	0.40	0.57	0.66	0.57	0.30
Buquebueno	1.48	0.00	0.08	0.00	0.18	3.13	0.20	0.41	0.43
Campana	0.32	0.00	0.34	0.00	0.00	2.43	0.62	0.62	0.03
Canal de Nepeque	0.01	0.00	1.04	0.34	0.28	1.17	0.58	0.53	0.80
Chalchicomula de los Figueroa	0.53	0.02	0.05	0.76	5.66	1.29	0.25	7.80	2.57
Chihuahua	2.36	0.04	1.26	0.29	0.15	0.73	0.13	0.42	0.31
Chilpancingo de los Brayos	51.78	0.00	0.21	0.00	-0.67	0.95	0.00	0.00	0.01
Chilpancingo de los Brayos	22.78	0.00	0.35	0.00	-0.15	0.95	0.41	0.31	0.83
Chilpancingo de los Brayos	0.02	0.00	0.90	0.84	0.22	1.04	0.22	2.49	0.39
Chilpancingo de los Brayos	0.00	0.00	0.35	0.71	1.82	2.09	0.22	0.66	0.66
Chilpancingo de los Brayos	64.73	0.00	0.32	0.00	-0.92	0.39	0.00	0.06	0.51
Chilpancingo de los Brayos	2.78	0.01	0.42	0.00	-0.83	1.87	2.17	0.28	0.22
Chilpancingo de los Brayos	16.85	0.00	0.86	0.96	-0.76	0.99	0.00	0.00	0.83
Chilpancingo de los Brayos	0.10	0.00	1.16	0.09	-0.31	1.03	0.81	0.36	0.37
Chilpancingo de los Brayos	9.08	0.04	0.64	0.35	0.66	1.21	1.96	0.31	0.79
Chilpancingo de los Brayos	15.08	0.00	0.32	0.00	4.87	0.82	8.83	0.11	0.57
Chilpancingo de los Brayos	18.03	0.00	0.85	0.00	-0.07	0.85	0.03	0.16	0.98
Chilpancingo de los Brayos	39.96	0.00	0.60	0.00	0.00	0.75	0.00	0.06	0.52
Chilpancingo de los Brayos	1.70	0.00	1.25	0.02	0.09	0.25	6.14	0.02	0.26
Chilpancingo de los Brayos	5.50	0.04	0.66	0.84	-0.10	1.29	1.63	0.46	0.99
Chilpancingo de los Brayos	12.97	0.00	0.18	0.00	-0.19	2.08	0.17	0.06	0.37
Chilpancingo de los Brayos	0.00	0.00	0.88	0.88	2.89	1.21	1.24	0.88	0.09
Chilpancingo de los Brayos	11.19	0.00	0.66	0.00	0.00	1.01	4.55	0.30	0.76
Chilpancingo de los Brayos	0.45	0.01	1.14	0.98	0.17	0.52	1.24	0.10	0.26
Chilpancingo de los Brayos	35.27	0.01	0.12	0.00	-0.75	1.45	2.51	0.18	0.62
Chilpancingo de los Brayos	0.72	0.00	1.30	0.33	0.06	0.75	0.50	0.39	0.49
Chilpancingo de los Brayos	0.00	0.00	1.82	0.00	0.00	0.12	0.00	-0.01	0.08

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Censos Económicos 2004.



CONCLUSIONES

En el desarrollo de esta investigación, se han evidenciado una serie de circunstancias que influyen y son influidas en la planeación y gestión del turismo en Texcoco. En este sentido, el planteamiento general de la tesis fue realizar un diagnóstico que resaltara la importancia de la gobernanza como mecanismo político en las redes sociales y a la gestión pública como las capacidades administrativas de gobierno.

Este apartado de conclusiones involucra varias reflexiones finales: algunas de tipo teórico y otras de tipo práctico.

Dentro del campo teórico. Una propuesta sólida en la que puede mostrarse la importancia de la gobernanza y la gestión pública para el turismo es que el sector público crea valor en la provisión de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir, es decir, a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos.

La gobernanza y la gestión pública turística deben ser entendidas como el esfuerzo por movilizar la autoridad política y legítima por un propósito: regular y aplicar la ley, sin este apoyo público los demás actores, no pueden alcanzar el grado de conformidad que necesitan para la consecución de sus objetivos.

Sin embargo, ni la gobernanza ni la gestión pública son una fórmula mágica, sino tan sólo, una visión y praxis diferente del gobierno, orientada en función de los actores y ciudadanía, que utilizará la negociación, el pacto y el consenso, antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo. A partir de estos cauces, el resultado deberá ser un modelo más pluralista, más abierto, participativo, innovador, creativo y gerencial. Este modelo debe estar fundado en la misión y en los valores democráticos a desarrollar en el turismo, y en el logro de los máximos resultados al servicio de los gobernados.



Por ello, no hay sociedades gobernables e ingobernables, lo que hay son gobiernos con capacidad o incapacidad. La gobernanza es la traducción más aceptada en la actualidad, tanto por académicos como de los organismos internacionales en la materia, aunque una minoría propone como más útil la palabra *gubernancia*. Incluso, algunas instituciones como el Banco Mundial sugieren utilizar *buen gobierno* como alternativa para destacar la importancia de la búsqueda de consensos, acuerdos y coordinación en la esfera pública. Sea cualquiera el uso de la voz gobernanza, la conclusión será la misma: toda gestión pública es el principio y al final una gestión política.

A pesar de todo lo expuesto, existe un consenso entre los estudiosos del turismo y el gobierno, en el sentido de que la gobernanza y la gestión pública, tiene un futuro. Entre ellos se destacan su dimensión democrática; su dimensión política; su dimensión económica; su dimensión ecológica; su dimensión psicológica; la importancia de la legitimidad y credibilidad de la sociedad; la relevancia a la búsqueda de la innovación y la creatividad en el ámbito público.

En efecto, han surgido nuevos campos de estudio donde la gestión pública desde el turismo intenta priorizar y destacar su contribución a la administración pública. Pueden señalarse entre otros: la gestión ética que destaca a la ética como fundamento de la gestión pública; la gestión estratégica como conjunto de herramientas para darle una orientación y rumbo al turismo; la gestión interinstitucional como actividades y tareas propias de la coordinación vertical y horizontal de las actividades del turismo; la gestión de recursos humanos (gestores del turismo) para revalorar el papel de las organizaciones sociales dentro de las mismas y la gestión del conocimiento como reconocimiento de los activos intangibles de las organizaciones que no se pueden cuantificar, pero que son enormemente valiosos en la consecución del interés público.

Por tanto, se requiere ~~publicar~~ ^{publicar} al turismo a través de la gobernanza, es decir, extraer la riqueza de los actores en las relaciones con el Estado. La propuesta



sostiene que las redes de turismo en Texcoco deben participar en la conjunción de intereses, ya que sólo al concebir al producto turístico como un multicomponente en el que participan diversos sectores, se dará al municipio y la región la autosuficiencia para tomar sus propias decisiones, además de que les permitirá solicitar ayuda de manera organizada, pues se sabe qué pedir, a quién pedirlo y en qué condiciones hacerlo. Lo anterior, fortalece al municipio y le provee de las condiciones necesarias para desarrollarse a sí mismo.

Con base en todo lo anterior, el análisis y la propuesta de la investigación conducen a comprobar el supuesto, es decir, la investigación demuestra que sí es necesaria la gobernanza y la gestión pública, y puede funcionar si establece una Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance que vincule y articule a los actores permanentemente. Esos dos mecanismos permiten reconocer las distintas configuraciones turísticas posibles en el municipio, a través de la incorporación de dos factores muy importantes: la forma y la función de la región turística.

Dentro del campo práctico. Esta investigación nos conduce recapitular una serie de consideraciones que deberá vislumbrar la Oficina de Gestión Turística de Amplio Alcance (OGTAA) para el cumplimiento de su misión:

- a) *La planeación:* puesto que se trata de un proceso complejo en el que participa una diversidad de actores, que utilizan recursos públicos y privados para la consecución de fines de interés social, algunos de los cuales sólo son viables a largo plazo, no se puede improvisar. Por el contrario, debe partirse de un diagnóstico que considere las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de un producto turístico en Texcoco, para reducir al máximo la incertidumbre y el riesgo de tomar caminos equivocados que representen pérdida de tiempo e inversiones infructuosas que desalentarían el turismo en el municipio. Esto conlleva a la OGTAA a considerar la investigación como un punto de apoyo confiable, a fin de conocer mejor la situación actual; hacer un



planteamiento sensato del futuro deseado y posible, y seleccionar la calidad de esa información permitirá una mejor toma de decisiones.

- b) *La organización y consenso democrático:* considerando que los fines del desarrollo turístico exigen la participación de diversos actores gubernamentales de los tres niveles de gobierno, del sector privado y de organizaciones no gubernamentales, la OGTA debe integrar una estructura de participación representada por el Comité Intermunicipal y Acuerdos Interinstitucionales de Amplio Alcance como órgano de coordinación y cooperación que definan el rumbo, las acciones y los compromisos que cada actor debe cumplir, a fin de lograr los objetivos, generales del producto turístico a desarrollar.
- c) *Políticas de desarrollo de recursos y actividades:* en ésta deben participar las dependencias e instituciones públicas, así como los particulares y organizaciones no gubernamentales que tengan incidencia y decisión sobre los recursos turísticos (el patrimonio cultural y natural del municipio). Mediante esta política se busca el recate, restauración y conservación de dichos recursos, así como su habilitación para fines turísticos. De igual manera deberá estimular la integración a la oferta turística de actividades recreativas que la sociedad práctica y que se consideren de interés turístico (por ejemplo, los grupos de teatro, baile, música, clubes de deportes o los promotores de tradiciones locales).
- d) *Política de desarrollo de los servicios turísticos.* La finalidad de ésta es lograr la máxima calidad y productividad de las empresas turísticas municipales, de modo que sean competitivas y adicione al producto turístico un plus que le otorgue ventajas en el mercado. Para conseguirlo, la OGTA debe considerar la participación de secretarías del ámbito federal y estatal que ya cuentan con programas de capacitación y desarrollo de las empresas turísticas.



- e) *Política de promoción de la inversión turística:* será necesario identificar las oportunidades de negocios que se generarán al desarrollar un producto turístico, promover la inversión de los particulares, facilitándola en coordinación con instituciones financieras como FONATUR, Nafinsa, Bancomext y la Secretaría de Desarrollo Social, sin dejar de explorar las posibilidades que ofrecer la banca privada y organismos internacionales. Además del financiamiento, a través de esta política se pueden aprovechar otras opciones de capitalización como la asociación, las operaciones de compraventa y fusión entre particulares.

- f) *Política de desarrollo de la cultura turística.* La OGTAА debe evaluar las condiciones del ambiente social y establecer acuerdos con diferentes actores públicos y no gubernamentales que puedan aportar soluciones a la seguridad pública y a la difusión y consolidación de una percepción favorable de los visitantes entre la población local. Ya existen programas federales y estatales de este tipo, pero el gobierno de Texcoco debe conocer con más precisión las necesidades en este campo e implementar, si es necesario, programas complementarios.

- g) *Política de desarrollo de los servicios complementarios:* la OGTAА debe prever qué tipo de servicios complementarios serán necesarios en las áreas específicas de actividad turística del municipio y extender hacia ellos algunos de los programas de desarrollo empresarial, de promoción de la inversión y de cultura turística. Por ejemplo, aquí quedarían incluidas acciones de capacitación en el tema de atención al turista para estaciones de gasolina y personal de seguridad pública, cuya participación en la calidad del producto turístico es innegable.

- h) *Política de desarrollo de la infraestructura para el turismo:* esta es también una política de participación en la que deben quedar incluidas diversas dependencias e instituciones de los tres niveles de gobierno, a fin de que



compartan la visión de lo que en materia de turismo se pretende y cómo será necesaria su intervención para crear o mejorar la infraestructura que dé soporte a las actividades turísticas que se proyecta para cada producto y para el conjunto de los mismos.

- i) *Política de posicionamiento y comercialización*: los gestores del turismo a través de la OGTAА deben decidir las acciones y el esquema de fondeo de las acciones promocionales y de comercialización que serán pertinentes en diferentes etapas del proceso. Al igual que en otras políticas del desarrollo turístico, el gobierno municipal podrá apoyarse en programas estatales y federales ya existentes, pero su solicitud tendrá mejores probabilidades de ser aceptada si demuestra que tiene claro el objetivo de las acciones promocionales en el marco de una planeación integral.

Al hacer esta propuesta estamos conscientes de que su gestión no es fácil, pero si convencido de que es necesaria. Concluimos esta tesis manifestando nuestro deseo que esta investigación sea de utilidad para el ayuntamiento de Texcoco si tienen la intención de hacer del turismo un verdadero factor de desarrollo como se ha venido puntualizado al menos en los últimos tres Planes de Desarrollo Municipal.



FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFIA

- Acerenza, Miguel (1991). *Administración del Turismo*, Trillas, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F (2007). *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE, México.
- Ahumada Pacheco, Jaime (1998). *El Gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización*, en *Gobernabilidad, descentralización y concertación de los gobiernos locales*. Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, España.
- Álvarez-Gayou Jurgenson. (2004). *Cómo hacer investigación cualitativa*, Editorial Piados, México.
- Aranda, José María (1990). *Las estrategias de desarrollo regional en el Estado de México 1980-1987*, UAEM, México.
- Arellano Gault, David (coordinador) (2004) *Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa*, en *Más Allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*, CIDE Miguel Ángel Porrúa, México.
- Arocena, José (1995) *El Desarrollo Local, un Desafío Contemporáneo*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- Barzelay, Michel (1998). *Atravesando la burocracia*, FCE, México.
- Beltrán, Ulises y Santiago Portilla (2000). *El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1993)*, en Torres, Blanca (comp.) *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México.
- Bozeman, Barry. (1993) *La gestión pública, su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE México.
- Brugué, Quim y Ricard Gomà (coord.) (1998). *La dimensión local de la promoción económica: el marco conceptual*, en *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel, Barcelona.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1998). *Estudio Introductorio*, en Barry Bozeman (coord.). *La gestión pública, su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, México.



- Carrera, Ady et al. (2005). *Hacia un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales: caso de estudio Valle de Santiago*; UAEM-INDESOL; México
- Carrillo Flores, Fernando (2001). *Democracia en déficit, Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, BID, EUA.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2005). *Gestión social, cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, CEPAL y Siglo XXI Editores, México.
- Elliot, James (2005). *Turismo, política y administración del sector público*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, Congreso de la Unión, LIX Legislatura, México.
- Escalona Maurice, Miguel (2005). *El paisaje del municipio de Texcoco: análisis morfológico y funcional en el marco de un modelo cartográfico*, Estado de México, Departamento de Geografía, Facultad de Filosofía, España.
- Frost-Kumpf, Lee y Barton Weschsler (1998). *Una metáfora arraigada en una fábula*; en Barry Bozeman (coord.). *La gestión pública, su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, México.
- García del Castillo, Rodolfo y José Mejía Lira (2000). *El desarrollo organizacional en la administración municipal: El municipio de Toluca (1989-1999), ¿continuidad o inercia?*; en Mejía Lira J. (comp.), *Problemática y desarrollo municipal*, UIA-Plaza y Valdés, México.
- García Córdova, Fernando (1999). *El cuestionario. Recomendaciones metodológicas para su elaboración*, Editorial Spanta, México.
- García, María Luisa et al. (1998). *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*, Juan Pablo Editor, México.
- García Villa, Adolfo (2004). *Planificación y evaluación del turismo*. Limusa, México.
- García Del Castillo, Rodolfo, Pérez Cabrera, Armando et Santín del Rio, Leticia (2003). *La acción de los gobiernos municipales en la política de salud pública: En búsqueda de una primera explicación*; en Enrique Cabrero (coord) *Políticas Públicas Municipales*, MAP, México.
- Garofoli, G. (2005). *Desarrollo económico, organización de la producción y territorio*; en *Desarrollo económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid, España.



- Garret, John (1972). *The Management of Government*, Penguin Books, Great Britain.
- Guerrero, Omar (2004). *La Nueva Gerencial Pública*, Fontamara, México.
- Guillen López, Tonatiuh. (1996). *Gobiernos Municipales en México: Entre la modernización y la tradición Política*, México, El Colegio de La Frontera Norte, MAP, Méxco.
- Guy B., Peters y Jon Pierre (2005). ¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública; en Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, España.
- Hall, Michael (2008). *Tourism planning policies, processes and relationships*, Pearson Prentice Hall, London.
- Hall, Michael y Alan Lew (2009). *Understanding and managing tourism impacts*, Routledge, New York.
- Hiernaux, Daniel (2000). ¿En la búsqueda de un nuevo paradigma regional; en *lecturas de análisis urbano y regional en América Latina*, Universidad Autónoma de Chapingo, México.
- Jiménez, Alfonso (1992). *Política turística*, Limusa, México.
- Jiménez Martínez, Alfonso de Jesús (1993). *Turismo, estructura y desarrollo*, McGraw Hill, México.
- Klijn Hans, Eric (2005). ¿Las redes de las políticas públicas una visión de conjunto; en Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, España.
- Kliksberg, Bernardo (2002). *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*, FCE, México.
- Lanfant, M (1995). *International tourism: identity and change*, Sange, California, USA.
- Leff, Enrique (coord). (1990). *Medio Ambiente y desarrollo en México*, Vol. I y II, México, CIIH-UNAM Miguel Ángel Porrúa, México.
- March, J. M. y J. P. Olsen (1989). *La reinención de las instituciones*, FCE, México.
- Merino, Mauricio (coord). (1994). *En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local Mexicano*, CEI-El Colegio de México. México.



- Metcalfe, Les (1999). *La gestión pública: de la imitación a la innovación*, en Losada I Marrodán, Carlos (coord.) *¿De Burócratas a Gerentes?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- Messner, Dirk (1999). *Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social*, en Lechner, Norbert *et. al*, *Reforma del Estado y coordinación social*, Plaza y Valdez, México.
- Monteoliva, Alejandra (2004). *Planificación municipal*, módulo 2, diplomado virtual, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Centro de Educación Continua, Pontificia Universidad Javeriana, Mimeo, Bogotá.
- Moreno Sánchez Enrique (2008). *Un Estudio social urbano y ambiental de los municipios de Texcoco y Atenco. El caso del proyecto del aeropuerto internacional en el Estado de México*, IAPEM, México.
- Nájera, Margarita (2007). *Turismo sostenibilidad y Gobiernos locales*, Unión Europea, Madrid, España.
- Novo Valencia, Gerardo y Miguel Ángel Acerenza (1999). *Diccionario General de Turismo*, Diana, México.
- Ortega Blanke, Arturo (1998). *Diccionario de planificación económica, política, social y administrativo*, Trillas, México.
- Osborne y Gaebler (1993). *Reinventando el gobierno: cómo el espíritu empresarial está transformando al sector público*, Gernika, México.
- Palafox Muñoz, Alejandro y Alejandro Alvarado Herrera (2005). *La promoción del turismo en México repitiendo esquemas*, en *Turismo, teoría y praxis*, Plaza y Valdez, México.
- Pirez, Pablo (2006), *La Descentralización y los Niveles Nacional, Provincial y Local de la Organización Estatal, Municipio y Región*, Fundación F. Ebert. Montevideo, Uruguay.
- Prats I Cátala, Joan (2005). *Veinticinco años de transformaciones en las administraciones públicas*, en *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, INAP, España.
- Perry, James (1998). *La teoría de la gestión pública: ¿Qué es? ¿Qué debería ser?*, en Barry Bozeman (coord.). *La gestión pública, su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, México.
- Porter, Michel (2005). *Ventaja competitiva*, Cecsca, México.



- Quintana Roldán, Carlos (2002). *Derecho Municipal*, Porrúa, México.
- Quiroga Leos, Gustavo. (2008). *Organización y métodos en la administración pública*, Trillas, México.
- Rainey, Hal G. (1998). Preguntas importantes para la investigación, +Barry Bozeman (coord.). *La gestión pública su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, México.
- Rivero Lugo, Fidel Roberto (2007). *Gerencia cataléctica: Anatomía de la nueva gerencia pública*, IAPEM Miguel Ángel Porrúa, México.
- Rodríguez Valencia, Joaquín. (1997). *Estudio de sistemas y procedimientos administrativos*, ECAFSA, México.
- Sartori, Giovanni (1989). *Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo*, vol. 1, Alianza, México.
- Sánchez González, José Juan (2007). *Gestión pública y governance*, IAPEM, México.
- Scharpf W, Fritz (2005). Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa+, en Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, España.
- Schmelkes, Corina. (2000). *Manual para la presentación de anteproyectos e informes de investigación*, Oxford University Press, México.
- Santín del Río, Leticia. (2002). Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio; en Leticia Santín. (coord.) *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*; SEDESOL, INDESOL, FLACSO; México
- Saxe, John y Petras James (2001). *Globalización, imperialismo y clase social*, Lumen Humanitas, Argentina.
- Tinoco O. (2003). *Los impactos del turismo en el Perú*. Industria Sata. Universidad Mayor de San Marcos. Lima Perú.
- Trujillo Rincón, Jorge Humberto (1997). *Modelo de regionalización para la planeación del desarrollo turístico en el Estado de México*, IAPEM, Toluca.
- Trujillo Rincón Jorge Humberto y Manuel Hernández Luna. (2008). *Un acercamiento a la política turística en México*, UAEM, México.



- Uvalle Berrones, Ricardo (1997). *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, IAPEM, México.
- Valls Hernández y Carlos Matute González. (2004). *Nuevo derecho administrativo*, Porrúa, México.
- Vargas Aguilar, Erendira (2004). *Políticas públicas de turismo en el municipio de Texcoco, Estado de México*, tesis de licenciatura UAEM Texcoco.
- Vázquez Barquero, Antonio y Óscar Madoery (2001). (Compiladores). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens Ediciones, Argentina.
- Zafra Víctor, Manuel (2006). *Gestión pública. Estrategia y análisis de políticas*, Dirección General para la Cooperación Local. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Zapata Campos, María José (2003). *Los agentes turísticos, una aproximación desde la sociología y la ciencia política*, en Ángeles Rubio Gil (Coord.) *Sociología del turismo*, Ariel, España.
- Ziccardi, Alicia. (Coord) (1995). *Municipios y Demandas Ciudadanas*, México, IIS-UNAM.
- Ziccardi, A. (1998) *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México Miguel Ángel Porrúa.
- Ziccardi, Alicia (2005). *Governance and Governability: One or Two Concepts*, en Robert H. Wilson y Reid Cramer (coords.), *Internacional Workshop on Good Local Government*, University of Texas, Austin.
- Zizumbo Villarreal, Lilia y Neptalí Monterroso Salvatierra (2005). *Desarrollo regional y turismo local*, en Alejandro Palafox Muñoz (coord.), *Turismo teoría y praxis*, Editorial Universidad de Quintana Roo y Plaza y Valdés, México.

HEMEROGRAFÍA

- Argyriades, Demetrios (2006). *Buena gobernanza, profesionalidad, ética y responsabilidad*, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 72, INAP y Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, España.
- Berg, L.den, Borg, Meer, J. Van der (1995). *Gestión del Turismo en grandes ciudades. Estudio comparativo del desarrollo y estrategias turísticas en seis futuros destinos turísticos y dos ya establecidos*. *Estudios turísticos*.



- Boisier, Sergio (2003). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?+, en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18-21 de octubre.
- Cabrero E. y Orihuela, I (2000). *Expansión financiera y gestión hacendaria en Municipios de México, (1978-1997)*, CIDE, DT-DAP, No. 87, México.
- Cabrero, E. Orihuela, I. y Ziccardi, A. (2003). *Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas*, CIDE, DT-DAP No 139. México.
- Cabrero E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*, FCE, México
- Cabrero, E. (1996a). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de Experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE- Miguel Ángel Porrúa, México.
- Cabrero, E. (1996b). *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*, México, CIDE- Miguel Ángel Porrúa, México.
- Campero Cárdenas, Gildardo Héctor (2006). Marco histórico y teórico de la gerencia publica,+en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 de noviembre.
- Castillo Néchar, Marcelino y Elva Esther Vargas Martínez (2007). Breve recuento de la modernización de la política turística mexicana+ en *Revista Turismo, teoría y praxis*, año 3, núm. 3, UQROO, México.
- Cooper C. et. al. *El turismo teoría y práctica*. Síntesis., España.
- Córdoba Alvarado, Adriana (2003). Entre planeación y gestión gubernamental: recontextualización+, en *Trabajos de grado*, núm. 4, D.C. Cider, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Douglass C. North. (1995) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Guerrero, Omar (1998). El management público, una torre de Babel+, en *Revista Convergencia*, septiembre-diciembre, año 5, núm. 17, FCP-UAEM, México.
- Guy B., Peter (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?%*Foro internacional, México*, julio-diciembre, vol. XLII, núm. 169, El Colegio de México, México.
- Korstanje. (2009) Turismo un nuevo enfoque disciplinario para la enseñanza académica+ En *Revista Turismo y Desarrollo*. Vol. 2 N° 5.



- Lechner, Norberto (1997). *Tres formas de coordinación social*, en *Revista de la CEPAL*, núm. 61. Santiago de Chile.
- Merino, M. (2004). *Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional*, México, CIDE, DT-DAP, No. 145.
- Melo, Carlos (2002). *Áreas naturales protegidas de México en el siglo XX. Temas selectos de geografía de México*. Textos monográficos: 6, Medio ambiente, Instituto de Geografía, UNAM, México.
- Monterrubio, J.C. y Colin R. (2009). *La inexistencia del Derecho Turístico*, en *Revista Estudios, y Perspectivas en Turismo*. vol. 18. núm. 6, Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos.
- Prats I Cátala, Joan (2009). *Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico*, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, vol. 10. octubre, Barcelona.
- Tamayo, Rafael y Antonio de Haro. (2004). *El proceso de mejora Regulatoria en el municipio urbano mexicano: Una primera aproximación*, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, No. 2.
- Sánchez Bernal, Antonio (2006). *Estrategia de las organizaciones locales ante el cambio institucional. El caso de los municipios mexicanos*, ponencia presentada en el *Seminario internacional Globalización, vínculos entre instituciones y desarrollo regional*, Chapala, Jalisco, México.
- Sun Kin, Pan (2007). *Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en la evolución y reforma de gobierno*, en *Revista gestión y política pública*, CIDE, México.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1998). *El carácter multifacético de la gestión pública*, *Revista IAPEM, Instituto de Administración Pública en el Estado de México*, enero-marzo, núm. 37, México.
- Valdivieso Gatica, Gonzalo (2005). *Trabajo local en territorios aislados: impactando la política pública desde abajo*, en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18-21 de octubre.



WEBGRAFÍA

Albuquerque, Francisco. *Identidad y Territorio*, disponible en www.iigov.org. (Consultado el 8 marzo de 2008).

Barreiro, Fernando (2002). *Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local*, en www.iigov.org (consultado 08 marzo de 2008).

Gobierno del Distrito Federal (2009) www.gdf.turismo.gob. (Consultado el 7 de julio del 2009).

H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco (2009). <http://www.texcoco.gob.mx> fecha (Consultado el 7 de mayo del 2009).

Muñoz, Francisco (2004). *¿Es diferente el turismo? Contribuciones a la economía*, en www.eumed.net/ce/2004/fmeturis.htm (Consultado el 15 de agosto de 2008).

Organización Mundial de Turismo (2009). En <http://www.world-tourism.org>, (Consultado el 7 de mayo del 2009).

Solá, Amadeu (2000). *La traducción de governance*, en *Punto y Coma*, núm. 65, septiembre-octubre, disponible en <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc.htm> (Consultado el 11 marzo del 2008).

DOCUMENTOS OFICIALES

Banco Mundial (2004-2005). *World Development Report: Building Institutions for Markets*, Oxford Univ. Press, EUA.

Dirección General de Turismo del Gobierno del Estado de México (2008). *Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México*, México.

European Commission (2001). *The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratizations in Third Countries*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament.

Fondo Nacional de Turismo (2008). *Programa de pueblos mágicos*, Sector, México.

Gobierno del Estado de México (1983). *Guía turística de Estado de México*, HFET, México.

_____. (1994). *Análisis de las formas de ordenamiento territorial del Estado de México con el fin de desarrollarlo turísticamente*, México.

_____. (2006). *Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2006*, Toluca, México.



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2009). Secretaría de Gobernación, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. (2009). México.

H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco (2007). *Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009*, México.

_____ (2007). *Boletín Cultura de Texcoco*, México.

_____ (2007). *Guía Turísticas de Texcoco*, México.

_____ (2008). *Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Texcoco*, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1999). XIII Censo General de Población y Vivienda, Estado de México, México.

_____ (2004). XIV Censo General de Población y Vivienda, Estado de México, México.

Ley de Turismo del Estado de México (2008). Secretaría de Turismo del Gobierno del Estado de México, México.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. (2008). Secretaría de Gobierno del Estado de México, México.

Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. (2008). Secretaría de Gobierno del Estado de México, México.

Organización Mundial de Turismo (2001). *Collection of tourism expenditure statistics*. Madrid España.

_____ (2008). *Guía para administraciones locales. Desarrollo turístico sostenible*. Madrid España.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano, Naciones Unidas*.

_____ (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano, Naciones Unidas*.

Secretaría de Gobernación. (2009). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.

_____ (2009). *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril del 2009.



Cabrero E. (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*, México, FCE.

Secretaría de Turismo. (2002). *Turismo alternativo, una nueva forma de hacer turismo*, fascículo 1, Sectur, México.

_____ (2008). *Competitividad y desarrollo de productos turísticos exitosos*, fascículo 1, Sectur, México.