



Universidad Autónoma del Estado de México

Facultad de Turismo y Gastronomía

Centro de Investigación y Estudios Turísticos

“Análisis del proceso político en la implementación del programa federal Corredores Artesanales en Teotihuacán, Estado de México, 2016-2020”

Tesis

Que para obtener el grado de
Maestra en Estudios Turísticos

Presenta

Lic. en T. Priscilla Corona Ortíz

Dirigida por

Dra. en C. S. Graciela Cruz Jiménez

Dra. en S. Lilia Zizumbo Villarreal

Dra. en C. P. y S. Cecilia Cadena Inostroza

Toluca, Estado de México; octubre 2021.

RESUMEN

Las problemáticas en la implementación de las políticas turísticas han obedecido principalmente a la descoordinación entre los actores participantes, derivada de la falta de sinergia entre el gobierno y la comunidad, pues no siempre las necesidades de los actores sociales son compatibles con los intereses de las autoridades.

Particularmente, el objetivo de la presente investigación fue analizar la implementación del programa federal Corredores Artesanales en Teotihuacán, para identificar los factores que influyeron en los resultados de la política orientada a impulsar la actividad artesanal, mediante su inserción en el ámbito turístico.

Este estudio se basó en el análisis de las políticas públicas, enfatizando en la etapa de la implementación. Para atender tal propósito fueron seleccionadas las categorías analíticas: 1.- Órdenes de gobierno, 2.- Coordinación, 3.- Procesos administrativos y 4.- Multiplicidad de participantes, perspectivas y decisiones; las cuales permitieron identificar de manera particular los problemas de la implementación en el caso de estudio entre 2016 y 2020.

Los hallazgos de la investigación posibilitaron conocer los resultados del programa, desde el punto de vista de los informantes clave, lo que permitió identificar las fallas de la puesta en marcha, pues a pesar de que en el primer periodo de estudio entre 2016-2018, se llevaron a cabo acciones intergubernamentales favorables hacia los artesanos, la falta de coordinación entre los actores públicos impidió posicionar el programa ante el turismo, sumado a que en la segunda fase de estudio hasta 2020, se observó que tras el cambio de administración en los tres ámbitos de gobierno no hubo interés por continuar la política creada por el gobierno anterior.

ABSTRACT

The problems in the implementation of tourism policies have mainly have been to the lack of coordination between the participating actors, derived from the lack of synergy between the government and the community, since the needs of the social actors are not always compatible with the interests of the authorities.

Particularly, the objective of this research was to analyze the implementation of the federal program Corredores Artesanales in Teotihuacan, to identify the factors that influenced the results of the policy oriented at promoting craft activity, through its insertion in the tourism field.

This study was based on the analysis of public policies, emphasizing the implementation stage. To serve this purpose, the analytical categories were selected: 1. - Government orders, 2. - Coordination, 3. - Administrative processes and 4. - Multiplicity of participants, perspectives and decisions; which made it possible to identify in a particular way the implementation problems in the case study between 2016 and 2020.

The results of the research made it possible to know the results of the program, from the point of view of the key informants, which they found to identify the failures of the implementation, because despite the fact that in the first study period between 2016-2018, favorable intergovernmental actions were carried out towards artisans, the lack of coordination between public actors prevented the program from positioning itself towards tourism, added to the fact that in the second phase of study until 2020, it was observed that after the change of administration in the three levels of government there was no interest in continuing the policy created by the previous government.

Contenido

Resumen.....	1
INTRODUCCIÓN.....	5
1 CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN.....	12
1.1 Conceptualización de las políticas públicas.....	13
1.1.1 La complejidad en las políticas públicas.....	14
1.1.2 Modelo heurístico “por etapas”	15
1.2 Integración de la agenda de gobierno.....	16
1.2.1 Definición del problema público.....	18
1.2.2 Proceso político en la construcción de un problema.....	20
1.3 La formación en la política pública.....	21
1.3.1 Modelo racional e incremental en la toma de decisiones.....	22
1.3.2 Actores, perfiles y roles.....	23
1.4 La implementación de la política pública.....	24
1.4.1 Factores de éxito y fracaso en la implementación.....	26
2 CAPÍTULO 2: UN ACERCAMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TURÍSTICAS EN IBEROAMÉRICA: SU IMPLEMENTACIÓN Y PAPEL DE LOS ACTORES.....	29
Artículo enviado a Turismo y Sociedad.....	30
3 CAPÍTULO 3: ACERCAMIENTO CONTEXTUAL Y METODOLÓGICO.....	31
3.1 Caracterización del municipio de Teotihuacán.....	32
3.1.1 Datos relevantes de Teotihuacán.....	33
3.2 Antecedentes del programa Corredores Artesanales en México.....	35
3.3 Proceso metodológico.....	37
3.4 Diseño de investigación.....	39
4. CAPÍTULO 4: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA FEDERAL “CORREDORES ARTESANALES”, SU ANÁLISIS EN TEOTIHUACÁN, MÉXICO 2016-2020.....	44

Artículo enviado a ROSA DOS VENTOS - Turismo e Hospitalidade.....	45
5 CONCLUSIONES DE TESIS.....	46
6 REFERENCIAS.....	49
7 ANEXOS.....	60

Índice de tablas

Tabla 1 Principales celebraciones en Teotihuacán.....	33
Tabla 2 Informantes clave del sector público.....	42

Índice de imágenes

Ilustración 1 Mapa región Teotihuacán.....	32
Ilustración 2 Figura de obsidiana.....	34
Ilustración 3 Figura de barro.....	34

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son acciones que efectúa el gobierno, a fin de atender y dar solución a problemas sociales identificados por el sector público y la ciudadanía (Tamayo, 1997; Parsons, 2007; Franco, 2013; Merino, 2013, León y Mieles, 2019). Están regidas por la normatividad de las dependencias; no obstante, de manera paralela se lleva a cabo un proceso político en donde se producen las relaciones entre actores (Blanco, 2014; Guzmán y Angarita, 2015) con distintas perspectivas, decisiones e intereses que acentúan el rumbo de la iniciativa (Pressman, Wildavsky, 1998).

Para su estudio, se considera pertinente la aproximación teórica a partir del análisis en las políticas públicas, tomando como base, uno de los modelos más utilizados “el heurístico por etapas”. Las fases tradicionales en su desarrollo son las de gestación (inclusión en la agenda gubernamental), formulación, implementación y evaluación (Franco, 2013).

La presente investigación analizó la implementación del programa federal Corredores Artesanales en Teotihuacán, Estado de México, a partir de su puesta en marcha en 2016 a 2020; sin que ello signifique excluir del análisis las etapas restantes que forman parte de una política pública, pues en ocasiones se traslapan. Cabe destacar que, la implementación es la fase donde se materializa la política, mediante un programa de acción orientado al logro de los objetivos establecidos. Su ejecución es compleja, pues en ella intervienen actores públicos, sociales (beneficiarios) y en algunos casos privados (Merino, 2013).

Además, en esta etapa se pueden presentar dificultades no previstas que pueden ser no compatibles con la idea original, por lo que estará sujeta a cambios en la toma de decisiones. Por tanto, durante su desarrollo puede ser influenciada por diversos actores y factores, que posiblemente beneficie o afecte los resultados de la iniciativa (Merino, 2013). En el caso particular de las políticas turísticas, la literatura especializada (De la Maza, 2018; Fierro, 2018; Rioja, Benítez y Hernández, 2019; Silva, Farias y Chim, 2019; Vázquez, 2019; Manjarrez y Cruz, 2020) evidencia diversas fallas, derivadas de una deficiente ejecución, exclusión de actores en el proceso, desarticulación en la toma de decisiones e intereses

particulares, entre otros factores que en su conjunto repercuten en los objetivos establecidos por la política.

Contextualizando el caso de estudio, el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART) estableció como propósito del programa del que emanó dicho corredor, vincular al turismo y la artesanía prioritariamente en Pueblos Mágicos, pero también en otros destinos relevantes, para promover y potencializar la riqueza cultural de México mediante corredores artesanales, a fin de impulsar esta actividad como producto turístico, que al mismo tiempo permitiera detonar el desarrollo socioeconómico de diversas comunidades del país.

Dicho programa, fue diseñado e implementado por la administración federal 2012-2018, mediante “Acciones para el desarrollo de espacios artesanales en destinos turísticos”, una vertiente de apoyo a cargo del FONART, que es un fideicomiso público encargado de diseñar y poner en marcha iniciativas dirigidas hacia el sector artesanal de México. De acuerdo con el FONART (2018), esta iniciativa fue puesta en marcha en 16 entidades federativas, correspondientes a 33 destinos turísticos, cuya mayoría corresponde a los Pueblos Mágicos de México, entre ellos Teotihuacán.

El corredor está integrado por 14 talleres, generalmente a cargo de un jefe de familia que se apoya de su núcleo cercano para la producción y comercialización de las artesanías, que representan en algunos casos su único y en otros, su principal fuente de ingresos. Esta investigación examinó la puesta en marcha, tomando en cuenta el marco normativo del programa que lo rige, sumado a la percepción de servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno que intervinieron durante el periodo analizado, y de los artesanos beneficiados. Además del FONART, participó como parte gestora el Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México (IIFAEM) y el gobierno municipal de Teotihuacán, cuya función fue implementar el programa en el contexto local.

Cabe mencionar que el estudio incluyó a partir de 2016 a 2020; para el análisis se retomó el primer periodo de la implementación (2016-2018), durante el cual estaban vigentes las administraciones federal, estatal y municipal. Tras el cambio de los tres ámbitos de gobierno,

la segunda fase del estudio continuó hasta completar el año 2020. Cabe destacar, que fue de suma importancia identificar las acciones que se realizaron durante el proceso político de la implementación, con la finalidad de contrastar la realidad con los propósitos de esta estrategia, que en términos formales está orientada a mejorar el bienestar de los artesanos mediante su inserción en el ámbito turístico.

Planteamiento del problema

Dicho programa federal fue creado en México en 2014, con el propósito de comercializar las artesanías mediante la afluencia de visitantes a sus espacios, a fin de tener un acercamiento directo, brindar recorridos por las diversas áreas del taller, donde el turista tendría la posibilidad de contribuir en la elaboración de una artesanía; podía tallar madera, pintar o moldear barro o, bordar un tejido. De esta acción se destaca la convivencia turista-artesano, así como el enaltecimiento del valor cultural de cada pieza producida.

La iniciativa fue ejecutada en Teotihuacán en 2016, incorporando inicialmente a nueve talleres; para 2017 se integraron cinco más. A pesar de que el gobierno generó estrategias conjuntas que favorecieron a los artesanos, el objetivo del programa no fue cumplido, pues existieron fallas en la implementación que impidieron el éxito del corredor, ya que los espacios que comprenden esta ruta no han recibido la afluencia turística esperada que les permita generar mayores ingresos económicos.

Uno de los más determinantes en el primer periodo (2016-2018), fue la falta de acciones intergubernamentales entre los tres ámbitos de gobierno en materia de difusión, que impidieron posicionar la iniciativa ante el turismo nacional e internacional que visita Teotihuacán. Respecto a la segunda etapa (2019-2020), el análisis permitió identificar que tras el cambio de administración en los tres órdenes de gobierno, existió un problema político electoral, a partir de la llegada del partido político (Morena) en la Federación y el municipio, lo que propició la ausencia en la relación intergubernamental que permitiese dar seguimiento a la iniciativa, pues las diferentes perspectivas, intereses, opiniones y decisiones de los actores públicos acentuaron el incumplimiento del objetivo del programa.

Dentro de este contexto, se vio afectada la comunicación entre los actores gubernamentales y los beneficiarios de la política, en este caso los artesanos, debido a la falta de seguimiento e interés por continuar las acciones establecidas por la iniciativa. Por tanto, la principal consecuencia fue baja afluencia de visitantes respecto a lo esperado, lo cual se agudizó con la pandemia Covid-19 a partir de marzo de 2020.

De acuerdo con dichos argumentos, se formuló como **pregunta principal**: ¿Qué factores incidieron durante el proceso político en la implementación del programa Corredores Artesanales de Teotihuacán y de qué manera influyeron en el (in) cumplimiento de los objetivos planteados para el programa inserto en una política pública? Como **secundarias**:

- ¿Cuáles fueron las principales problemáticas que enfrentó durante su implementación el programa Corredores Artesanales de Teotihuacán?
- ¿Qué factores incidieron en la implementación de la iniciativa?
- ¿Cómo influyeron las fallas de implementación en los resultados del programa?

Fundamentación Teórica

Para responder a las preguntas de investigación, el estudio se basó en el análisis de las políticas públicas, mediante el modelo heurístico o por etapas, el cual divide el proceso en fases (Blasco, 2014). En la realidad, puede llegar a no ser lineal, ya que el gobierno no siempre las lleva a cabo de manera secuencial, por lo cual las políticas pueden tener variaciones durante su proceso, dado que sus etapas se traslapan unas con otras; sin embargo, esta separación es útil, porque facilita su comprensión (Tamayo, 1997; Parsons, 2007).

Esta investigación se centró en la etapa de la implementación, que es la encargada de “ejecutar la política pública”, lo que implica la puesta en marcha de aquellas acciones orientadas a lograr los objetivos y metas previstos en la formulación, lo que significa, “traducir las decisiones en propuestas operativas” (Franco, 2013, p.93; Bosch y Merli, 2014; Aguilar 2017, p. 99).

De esta fase dependerá su éxito o fracaso, por lo cual debe tomarse en cuenta que, durante el transcurso, se pueden presentar posibles cambios que conlleven a un continuo aprendizaje en la toma de decisiones, en la que además intervienen los implementadores cuyo papel es determinante en la conducción de las acciones, porque sus “ideas, valores, creencias e intereses”, pueden influir en el rumbo de la política pública (Pressman y Wildavsky, 1998; Parsons, 2007).

Es preciso destacar, que ciertas problemáticas surgen ante la ausencia de una relación intergubernamental entre los actores, la falta de coordinación y entendimientos entre las autoridades generan conflictos de interés que afecta el rumbo de la iniciativa pública. A su vez, el incumplimiento de los pactos iniciales genera atrasos, demoras en los procesos administrativos, se obstaculizan los recursos económicos para dar continuidad a la intervención pública, lo que impide alcanzar los objetivos establecidos y, en consecuencia, fallas en la implementación (Pressman y Wildavsky, 1998; Parsons, 2007).

Como **objetivo general** se planteó: Analizar el proceso político en torno a la implementación del Programa Corredores Artesanales en Teotihuacán, que permita identificar los factores que han influido en los resultados de esta política orientada a impulsar la actividad artesanal, mediante su inserción en el ámbito turístico.

De aquí se desprenden los **objetivos particulares**:

- Identificar los factores que incidieron en los resultados del programa Corredores Artesanales en Teotihuacán
- Conocer las principales problemáticas en la implementación del programa Corredores Artesanales de Teotihuacán.
- Analizar de qué manera incidió las fallas de implementación en los resultados del programa.

Metodología

Esta iniciativa pública dirige una importante proyección en la sinergia del turismo y la artesanía, por lo cual nació la inquietud de analizar el caso de estudio, porque permitió explorar a profundidad el proceso político durante la implementación del programa y, su contribución al ámbito turístico artesanal de Teotihuacán.

Para los propósitos de esta investigación, fueron seleccionadas las categorías analíticas anteriormente mencionadas, 1) órdenes de gobierno, 2) coordinación, 3) procesos administrativos y 4) multiplicidad de participantes, perspectivas y decisiones; las cuales permitieron identificar de manera particular los problemas de la implementación. Este estudio fue de carácter cualitativo e incluyó entrevistas semiestructuradas con los actores públicos de los tres órdenes de gobierno y con los beneficiarios de la política (los artesanos), lo que permitió comprender sus opiniones, experiencias y discrepancias durante la implementación.

En tal sentido, el análisis se llevó a cabo en cuatro fases: las tres primeras están relacionadas con el acercamiento al objeto de estudio, mientras que la cuarta corresponde a la interpretación y análisis de resultados. La primera fase consistió en revisión documental y bibliográfica enfocada a políticas públicas y políticas turística, que posibilitó seleccionar información sobre el proceso que las integran, particularmente la correspondiente a la implementación, a partir de la cual fueron definidas las referidas categorías de análisis. Paralelamente, fue redactado un primer artículo del Estado del Arte con el propósito de analizar los factores de éxito o fracaso que influyeron en políticas turísticas en Iberoamérica (enviado para su dictamen a una revista indizada).

Durante la segunda fase se identificó el contexto socioeconómico de Teotihuacán, así como las características y objetivos del programa Corredores Artesanales. También se revisaron las reglas de operación de la iniciativa, las páginas oficiales gubernamentales y el Plan de Desarrollo Municipal de Teotihuacán de los periodos 2016 – 2018 y 2019-2021. Dicha

contextualización permitió conocer los elementos que rodean al programa; además de identificar y seleccionar los informantes clave que intervinieron durante su ejecución.

La tercera etapa consistió en el diseño de instrumentos y el trabajo de campo; en primer término, existió un acercamiento con los actores clave que participaron en la implementación del programa entre 2016 y 2020, correspondientes a los directivos del sector público nacional (FONART), estatal (IIFAEM) y municipal (Ayuntamiento), así como los representantes de los talleres artesanales que formaron parte de dicha iniciativa. El propósito fue entrevistarlos a fin de obtener información sobre la puesta en marcha del citado programa.

Finalmente, en la cuarta y última fase fue sistematizada y analizada la información, para lo cual fueron transcritas las entrevistas realizadas, cuyo contenido se ordenó, integró y redactó de acuerdo con las categorías analíticas. Este proceso permitió la elaboración del artículo con los resultados de investigación (enviado para su dictamen a una revista indizada).

Sobre este escenario, la presente tesis de Maestría contiene dos artículos científicos correspondientes a los capítulos 2 y 4, por lo cual el contenido de algunos sub apartados es similar en el resumen, introducción, sustento teórico, metodología y conclusiones, puesto que son apartados solicitados por las revistas.

CAPÍTULO 1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN

En este capítulo se hace alusión a las distintas fases de las políticas públicas, cuyo análisis permitió reconocer la complejidad e importancia de la implementación. A partir de la revisión teórica, se identificaron las siguientes categorías analíticas 1) Órdenes de gobierno, 2) Coordinación, 3) Procesos administrativos y 4) Multiplicidad de participantes, perspectivas y decisiones; estas categorías fueron complementadas con aquellas derivadas del estado del arte (Conducción gubernamental, Procesos administrativos, Coordinación y Capacidad de negociación de los actores.), que en su conjunto guiaron la investigación para poder distinguir los principales factores que incidieron en el éxito o fracaso de su puesta en marcha.

1.1 Conceptualización de las políticas públicas

En la literatura especializada existe consenso respecto a que implican la intervención del gobierno, mediante decisiones y acciones con objetivos de interés público, que sean capaces de atender y dar solución a problemas prioritarios para el sector gubernamental y la ciudadanía (Tamayo, 1997; Parsons, 2007; Franco, 2013; Merino, 2013).

A su vez, las políticas públicas son hipótesis; una vez que sean puestas en marcha se comprobará empíricamente si la alternativa de solución para atender el problema identificado fue la correcta, o se deberá reformular para cumplir los objetivos esperados (Blasco, 2014; Subirats, 2014). Son “consideradas oportunidades de mejora”, ya que pueden transformar la situación insatisfactoria presente en la realidad (Brugué, 2014; Subirats, 2014).

Por un lado, son instrumentos que utiliza el gobierno para modificar el *statu quo* de cierta problemática social, pero por otro, son un proceso político con interacción de actores, conjugación de intereses, distintos valores y expectativas que se verán reflejados en la toma de decisiones (Merino, 2013; Blasco, 2014; Boneti, 2017).

Además de las acciones que realiza el gobierno, también se considera lo que no lleva a cabo; es decir, cuando hay inacción ante un problema determinado o se actúa sin tomar las medidas para resolverlo, igualmente forma parte de la atención que se le debe prestar a las políticas públicas (Méndez, 1993; Kauffer, 2002).

Otro elemento presente durante el proceso es la participación de la ciudadanía (Aguilar, 1992; Velázquez, 2009), pues la interrelación entre el sector público y la sociedad puede generar que la alternativa de solución sea la correcta para atender el problema. Sin embargo; no siempre se prioriza la intervención hacia la dificultad real porque, por un lado, el discurso político es dirigido hacia un bien social, pero el trasfondo es diferente, pues existen intereses particulares por parte de ciertos actores.

Es importante señalar que las iniciativas públicas son diseñadas e implementadas a nivel federal, estatal y local (Velázquez, 2009), mediante leyes, reformas o programas dirigidos hacia el bienestar social. Durante su desarrollo, podrá estar presente la participación de la ciudadanía e incluso del sector privado; sin embargo, debe intervenir directamente el gobierno para que sea considerada en realidad una política pública.

De acuerdo con lo referido, ciertos elementos definen las políticas públicas: la intervención del gobierno, acciones orientadas a resolver un problema colectivo, instrumentos de mejora, procesos políticos, interacción entre actores, decisiones, valores e intereses, entre otros. Esto refleja la complejidad en su abordaje, ya que, al ser dinámicas, su estudio requiere de interpretación, comprensión y análisis.

1.1.1 La complejidad en las políticas públicas

Esta característica se debe, por una parte, a la intervención gubernamental para atender una problemática social y por otra, de manera paralela se lleva a cabo un proceso político que influye de manera sustantiva en la toma de decisiones que acentuará el rumbo de la política pública.

Durante el proceso, los actores públicos a través de las instituciones definirán los costos - beneficios de la política, con base al presupuesto económico disponible. En el juego político habrá pluralidad de actores con perfiles, roles diferentes; por tanto, diversas decisiones, interacciones, conflictos, acuerdos, consensos, que permearán a la iniciativa durante su desarrollo (Pressman y Wildavsky, 1998; Aguilar, 2000; Blasco, 2014).

Es por ello, que las políticas públicas están regidas por la normatividad y el marco legal de las instituciones; no obstante, se debe hacer énfasis en el espacio donde se producen las relaciones entre los actores, donde hay conflictos y consensos, oposición y aprobación; se favorece a unos, pero se perjudica a otros. La capacidad del gobierno para equilibrar ambos elementos es lo que hará la diferencia para modificar el statu quo (Merino y Cejudo, 2010; Merino, 2013).

Como fue referido, la política es pública porque atiende las situaciones insatisfactorias que afectan a la sociedad; sin embargo, las decisiones que se tomen serán controversiales, ya que no hay un interés general en las personas, tienen ideas, problemas heterogéneos; a mayor número de actores, mayor número de intereses y por lo tanto mayor dificultad para que una solución satisfaga a todos, por lo que siempre habrá ganadores y perdedores. A pesar de ello, el gobierno debe generar políticas públicas integrales que fomenten la participación de una sociedad comprometida en busca de soluciones (Olavarría, 2007; Blasco, 2014; Brugué, 2014).

Con base en su complejidad, el análisis debe ser fundamentado, sobre qué funciona, qué no, para quién funciona y, en qué contexto lo hace (Blasco, 2014). Para su estudio se considera pertinente la aproximación teórica a partir del análisis en las políticas públicas, pues su acercamiento implica todo el proceso de las iniciativas, pero dependerá de su objeto de estudio, ya que puede centrarse en aspectos externos de la administración pública, las fases que integran las políticas, así como el comportamiento de los actores, los objetivos, metas; además de los medios e instrumentos utilizados (Tamayo, 1997, p. 283).

1.1.2 Modelo heurístico “por etapas”

Es uno de los modelos más usados para el análisis de las políticas públicas, el cual divide el proceso en fases (Blasco, 2014). En la realidad, puede llegar a no ser lineal, ya que el gobierno no siempre las lleva a cabo de manera secuencial, por lo cual las políticas pueden tener variaciones durante su proceso, dado que sus etapas se traslapan unas con otras; sin embargo, esta separación es útil, porque facilita su comprensión (Tamayo, 1997; Parsons, 2007). Las etapas tradicionales en su desarrollo son las de gestación (inclusión en la agenda gubernamental), formulación, implementación y evaluación (Franco, 2013).

La gestación hace referencia cuando el gobierno detecta la existencia de una situación insatisfactoria social y, decide intervenir incorporándola en la agenda, lo cual demuestra que existen problemas que despiertan, más que otros, la atención gubernamental (Aguilar, 2000; Franco, 2013); en esta fase se decide qué es un problema público; sobre cuál se actuará o se descartará (Blasco, 2014).

El diseño o formulación, implica cuando los actores públicos y los consultores externos (en su caso), analizan el problema público para buscar soluciones viables y posteriormente toman decisiones que incluyan los objetivos y metas. Estas acciones deben ser “presupuestal y económicamente viables; administrativa y políticamente posibles”; deben tener legalidad, es decir, que únicamente el gobierno pueda formular una política pública, por lo que la decisión final es su responsabilidad (Tamayo, 1997; Franco, 2013, p. 92). Esta fase responde a la pregunta ¿qué se va a hacer concretamente? leyes, reglamentos, servicios o programas (Blasco, 2014).

En la implementación “se traducen las decisiones en propuestas operativas”; es decir, “ejecutar, llevar a cabo, realizar”. Durante ella se pone en marcha la política pública mediante un programa de acción enfocado a solucionar el problema identificado (Franco, 2013, p.93). En esta fase la idea original de la política puede ser modificada según la forma en que sea conducida (Hill y Hupe, 2002).

En la evaluación se analiza si los resultados han cumplido los objetivos y en su caso, si es necesaria una reformulación en la política. Aunque, esta acción puede realizarse en cualquiera de las fases de la política pública (Franco, 2013). En esta fase se miden los efectos, por lo que el resultado retroalimentará el proceso (Tamayo 1997).

1.2 Integración de la agenda de gobierno

La agenda es la elección de los asuntos y/o cuestiones relevantes para el gobierno, susceptibles de ser atendidos por las autoridades; en otras palabras, es la integración de los temas sobre los cuales los poderes gubernamentales deciden actuar o se sienten persuadidos para incorporarlos a las acciones que se atenderán (Aguilar, 2000; Franco, 2013; Subirats, 2014). Situar una cuestión en la agenda, implica definir el problema que será tratado por el gobierno (Aguilar, 2000).

Existen dos tipos de agenda: la sistémica y la institucional; la primera tiene que ver con los asuntos generales o globales, que son importantes para la sociedad en un momento determinado (violencia de género, pobreza extrema, contaminación, etc.); el segundo tipo es institucional, en que las dependencias definen problemas más precisos, como presupuestos o nombramientos (Cobb y Elder, 1972; Aguilar, 2000; Baptiste, 2015). En este sentido, es importante precisar que todas las autoridades del sector público (Federación, Estados, Ayuntamientos, Congresos), manejan su propia agenda y cada uno la dirige de manera distinta (Baptiste, 2015).

Este proceso de integración es muy relevante, porque es el primer paso de una política pública, en el que la incorporación de asuntos permitirá determinar los problemas que serán tratados y de qué manera serán atendidos por el gobierno (Merino, 2013; Baptiste, 2015); por tanto, demuestra que ciertos aspectos despiertan mayor atención gubernamental que otros (Franco, 2013), por lo cual algunas cuestiones son descartadas y no logran acceder a la agenda (Merino, 2013; Blasco, 2014; Subirats, 2014).

Esta primera etapa requiere decisiones políticas, pues para que un asunto ingrese a la agenda, es necesario que ciertos actores públicos, mediante sus capacidades y recursos, seleccionen y definan cuáles problemas se atenderán y así solucionar las dificultades que están afectando a la sociedad (Casar y Maldonado, 2008; Merino, 2013). Cabe mencionar que, no todas las cuestiones son un problema nuevo; algunas se derivan de una política pública que quizá se desea reformular (Blasco, 2014).

Dentro de este contexto, es necesario argumentar las razones para dar cabida a una intervención gubernamental, que permitirá atender el problema en cuestión (Merino, 2013). Las decisiones que se adopten durante este trayecto conllevan consecuencias importantes, pues las determinaciones que se tomen pueden afectar o beneficiar la vida de las personas (Aguilar, 2000).

Es preciso tomar en cuenta que algunos asuntos no trascienden, porque la agenda puede saturarse y en consecuencia no existen el tiempo o el interés para atenderlos. Asimismo,

algunos temas son descartados pese a ser considerados prioritarios por algunos grupos de la sociedad o, son ingresados a la agenda, pero no logran la misma visibilidad de otros asuntos; más aún, llegan a ser modificados durante su trayecto (Aguilar, 2000).

Lo anterior denota que, en este proceso, no siempre los asuntos que se ingresan a la agenda atienden los problemas vitales para la ciudadanía, ya que algunos de ellos tienen fines particulares (Aguilar, 2000; Casar, Maldonado, 2010).

En este contexto es importante profundizar en los elementos que componen los problemas públicos, ya que permitirá comprender mejor su relevancia durante el proceso de una política pública.

1.2.1 Definición del problema público

Un problema social es el punto de arranque de una política pública, el cual precisa qué aspecto de la situación no deseada será considerado, para que mediante los recursos y capacidades del gobierno sea atendido el aspecto identificado. Precisar un problema es también definir sus alternativas de solución (Merino, 2013; León, 2014; Subirats, 2014). Para Hogwood y Gun (1984, 108), son aquellos que ya fueron aceptados en la agenda, por lo que serán “estudiados, explorados, organizados y posiblemente cuantificados por los interesados”.

En este contexto, las alternativas de solución a la “discrepancia entre lo que pasa y lo que debe de ser”, dependerá de lo que “se puede y se quiere hacer”, tras lo cual se deberán delimitar sus causas y en qué sentido se pretende modificar los factores que lo originaron (Merino, 2013; Subirats, 2014). Por, tanto, al seleccionar el problema, es importante considerar que deba ser gestionable por el gobierno, que la solución sea alcanzable y, que tenga tanto especificidad como relevancia social (Baptiste, 2014; Subirats, 2014).

Estas precisiones son un factor clave en su inserción en la agenda, ya que permitirán mayor comprensión del tema, para su posterior tratamiento y gestión; de lo contrario, si su definición

es ambigua, dificultará las decisiones sobre qué resolver y cómo debe de resolverse (Aguilar, 2000; Casar y Maldonado, 2010).

Por lo tanto, la definición del problema es un aspecto muy relevante, ya que una selección equivocada puede conllevar al fracaso de una política pública (Tamayo, 1997). Aunado a ello, Aguilar (2000, p. 92) subraya que, parte del éxito de un problema, depende de que sea “políticamente creíble y aceptable”, que logre un consenso entre el sector gubernamental y la ciudadanía; sin embargo, en la realidad no siempre se logra un equilibrio entre lo que le interesa al gobierno y el problema real que atañe a la sociedad.

Un concepto que se ha insertado relativamente hace poco en la literatura, es el de *wicked problems* (problemas complejos, “retorcidos”, entrelazados); son aquellos que hacen muy difícil la intervención por las diversas circunstancias que conciernen al problema; entre más se profundiza la intervención gubernamental, se generan mayores y nuevas dificultades (Aguilar, 2000; Subirats, 2014).

Es importante señalar que una misma situación, puede dar lugar a diversas definiciones e interpretaciones del problema. Para algunos grupos, cierta situación puede ser una dificultad, pero no lo es para otros, debido a sus concepciones e ideas diferentes, por lo que no existe un interés que pueda ser generalizado. Por lo tanto, los problemas no son hechos dados; más bien, son construcciones sociales definidas de manera subjetiva, que se reflejan en un momento determinado. Además, cada solución que se tome implicará que alguien gane o pierda, porque no hay alguna que satisfaga a todos (Tamayo, 1997; Aguilar, 2000; Blasco, 2014; Subirats, 2014).

En concordancia con estos planteamientos, se puede identificar que la integración de la agenda no es un tema que se limite a un análisis racional y objetivo; va más allá, porque a partir de una situación identificada, es posible definir una multiplicidad de problemáticas que darán pauta a que los decisores públicos tomen resoluciones con base en la influencia política y/o social; a sus valores, intenciones e ideologías. En consecuencia, las decisiones y acciones que se lleven a cabo forman parte del siguiente proceso.

1.2.2 Proceso político en la construcción de un problema

Éste suele ser muy complejo, pues en él intervienen múltiples decisiones para elegir los asuntos que serán aceptados y, definir los problemas que el sector gubernamental intentará solucionar o minimizar mediante las políticas públicas. En tal sentido, para que un asunto logre posicionarse en la agenda, depende de un gran número de actores con diversas interpretaciones, prioridades e intereses; algunos de ellos intentarán darle visibilidad ante la esfera pública, pero otros grupos impedirán que sea considerado dentro del marco gubernamental. Por tanto, este proceso permite identificar los grupos u organizaciones con mayor fuerza, para influir en la toma de decisiones (Tamayo, 1997; Aguilar, 2000; Casar y Maldonado, 2008; Baptiste, 2014; Subirats, 2014).

Lo anterior es considerado parte del juego político, un factor presente durante el proceso en que los distintos actores intentan ganar, conseguir sus propios objetivos de acuerdo a intereses propios. De ahí que, el resultado de la política pública dependerá en gran medida de la cooperación entre los protagonistas (Molinet, 1993). Otro concepto importante en este contexto es la arena pública; en ella se desenvuelve el sistema político. Es un espacio que permite la interacción de diversos actores con características heterogéneas, unos con más poder que otros, con diversas intenciones y que en casos concretos pueden influir en la aprobación de los asuntos de conveniencia, encuadrando los problemas y soluciones de su interés (Tamayo, 1997; Casar y Maldonado, 2008; Aguilar, 2000; Baptiste, 2014; Subirats, 2014).

Este “juego político” denota las prioridades del gobierno, según el tipo de asuntos que descarta y aquellos que selecciona para materializar sus ideas en políticas públicas; ello dependerá de sus capacidades y recursos, pero también de sus intereses. Tal escenario refleja diversos actores, distintas definiciones, diferentes interpretaciones, que llevarán a una negociación y pactos entre los grupos de poder para construir problemas compartidos (Subirats, 2014).

Por otra parte, el papel de los actores gubernamentales es fundamental, ya que cada uno de ellos tendrá su propia visión sobre los objetivos a lograr, afinidades políticas, procedimientos administrativos y, prioridades, entre otros, lo que conlleva a filtrar las demandas a atender. También sucede que los organismos cuentan con partidas presupuestales específicas para determinadas soluciones, por lo que acotan los problemas a seleccionar y en estos casos serán “soluciones en busca de problemas” (Aguilar, 2000; Subirats, 2014).

En tal marco de ideas, este proceso identifica a actores distintos, interpretaciones e intereses diferentes del problema, que no siempre reflejan la preocupación por atender las demandas reales de la sociedad; sin embargo, una forma de mejorar la definición de los asuntos en cuestión, es una postura lo más objetiva y congruente posible por parte del gobierno, que incluya la perspectiva de la ciudadanía y de otros grupos interesados en el tema, mediante acercamientos, argumentos, consultas e intercambio de información, entre otros, que permitan generar una situación diferente a la no deseada (Tamayo, 1997; Merino 2013).

Los anteriores elementos contribuirían a la construcción de políticas públicas más eficaces; sin embargo, de acuerdo con lo planteado, no siempre es así, pues los actores con mayor poder son los que influyen en el proceso decisorio.

1.3 La formación en la política pública

Con base en las capacidades y recursos gubernamentales, en esta etapa se definen las metas y objetivos de la política pública, que permitan atender el problema previamente insertado en la agenda, por lo que se analizan las posibles alternativas, se seleccionan una o varias opciones, para que finalmente, los decisores públicos elijan la mejor (Tamayo, 1997; Blasco, 2014; Subirats, 2014). La determinación que se tome dependerá de la normatividad que rija a las dependencias, pero, dado que en este proceso existe interacción entre actores, en gran parte tal decisión puede estar influenciada por intereses particulares de unos cuantos (Blanco, 2014; Guzmán y Angarita 2015).

Para analizar la formación de la política pública, se consideran principalmente los modelos racional e incrementalista que, de acuerdo con sus características, guían de manera distinta la toma de decisiones que se lleva a cabo durante esta etapa. La diferencia radica en la importancia que conceden a mejorar la elaboración de una iniciativa (Tamayo, 1997; Guzmán y Angarita, 2015).

1.3.1 Modelo racional e incremental en la toma de decisiones

Para el modelo racional, las decisiones deben estar basadas en un análisis riguroso, con metas y objetivos determinados por la normatividad, además del uso de técnicas y métodos precisos que permitan asegurar la eficiencia y eficacia en las políticas públicas. Concibe al individuo racional con valores e ideas definidos, con capacidad de decidir qué hacer y cómo hacerlo, pues asume que posee los elementos necesarios para tomar la mejor decisión (Tamayo, 1997; Guzmán, Angarita y 2015).

Este modelo sustituye “la intuición, la opinión y la experiencia del decisor”, por un método que precise los pasos que debe seguir para alcanzar los resultados esperados (Tamayo, 1997, p. 293), mediante el análisis del problema, la identificación de alternativas de solución, la comparación del costo-beneficio y la mejor selección (Blanco, 2014).

Las limitantes de esta perspectiva parten de concebir que el decisor debe aislarse para tomar la mejor decisión racional; sin embargo, la información necesaria para el análisis conlleva tiempo, costos elevados, por lo cual el panorama es parcial, puesto que no se visualizan los factores externos que pueden influir en la política (Tamayo, 1997; Blanco, 2014; Guzmán y Angarita, 2015).

Respecto al modelo incrementalista, presupone que durante el proceso habrá un escenario complejo con distintos actores que influirán en la toma de decisiones en las políticas públicas; con situaciones inesperadas y, limitaciones institucionales, por lo que es inviable el uso de un método único. Por tanto, la aparición de circunstancias cambiantes conlleva a realizar ajustes durante el desarrollo (Blanco, 2014). Los gobiernos toman decisiones con base en

ambos modelos que, no son antagónicos e incluso pueden ser complementarios, ya que en un proceso complejo como lo es la política pública (Tamayo, 1997; Blanco, 2014).

Los anteriores planteamientos permiten visualizar que, si bien las decisiones son tomadas principalmente en el ámbito gubernamental, no todos los actores disponen de todos los recursos necesarios para influir en durante todo el proceso político, de ahí la importancia de analizar el papel que adoptan en él los diferentes participantes.

1.3.2 Actores, perfiles y roles

La arena pública es un espacio donde se producen las relaciones entre actores que buscan influir en las decisiones públicas, ya sea de manera individual o como grupo, entendidos estos últimos como servidores públicos, partidos políticos, comités y, cooperativas, entre otros (Parés, 2014; Fuenmayor, 2017). Éstos actúan con capacidad de acción, tienen roles y recursos diferentes para influir en favor o en contra de las políticas nacionales, estatales o locales; por ello la importancia de analizar su papel en las decisiones gubernamentales (Parés, 2014; Guzmán y Angarita, 2015).

Las instituciones gubernamentales son consideradas actores públicos; son administradas por burócratas con diversas atribuciones y funciones, con competencia para tomar decisiones, llevan la responsabilidad de las políticas y son los únicos que pueden utilizar el recurso del erario para acciones encaminadas hacia el bien social (Casar y Maldonado, 2010; Parés, 2014; Guzmán y Angarita, 2015). A su vez, participan los actores políticos, mediante los partidos y el Congreso; son mediadores entre el Estado y la sociedad, buscan representar ideologías y, su participación es determinante para conseguir votos electorales (Parés, 2014; Guzmán y Angarita, 2015; Fuenmayor, 2017).

En lo que respecta a los actores privados y/o sociales, intervienen sin control gubernamental, buscan ser escuchados mediante sus demandas, e intentan presionar a las autoridades; son representados por grupos, organizaciones, empresas privadas, sindicatos, asociaciones y, movimientos sociales, entre otros (Aguilar, 2000; Parés, 2014; Guzmán y Angarita, 2015).

Estos actores pueden formar parte de los beneficiados directos de la política, o son grupos indirectos; pero les afectan las decisiones públicas (feminismo, ecologismo, etc.), o personas heterogéneas que utilizan las redes sociales para influir y movilizarse (Parés, 2014).

La academia, las universidades y, los centros de investigación son otros grupos de relevancia, pues aconsejan a las autoridades en la toma de decisiones; también lo son los medios de comunicación porque ejercen presión para que el gobierno actúe en situaciones problemáticas que son percibidas por la sociedad (Guzmán y Angarita, 2015; Fuenmayor, 2017).

Los referidos actores juegan roles diferentes en el proceso político, de acuerdo a sus intereses, valores, conocimientos; pueden ser aliados, opositores o mediadores; sin embargo, su influencia dependerá de sus recursos económicos, políticos, cognitivos o legales (Subirats, 2014, Guzmán y Angarita, 2015; Fuenmayor, 2017).

1.4 La implementación de la política pública

Como ya fue referido, esta etapa es la encargada de “ejecutar la política pública”, lo que implica la puesta en marcha de aquellas acciones orientadas a lograr los objetivos y metas previstos en la formulación, lo que significa, “traducir las decisiones en propuestas operativas” (Franco, 2013, p.93; Bosch y Merli, 2014; Aguilar 2017, p. 99).

Ello le da un sentido relevante, pues de esta fase dependerá el éxito o fracaso de una política pública, por lo cual debe tomarse en cuenta que durante su transcurso se pueden presentar posibles cambios que conlleven a un continuo aprendizaje en la toma de decisiones, en la que además intervienen los implementadores cuyo papel es determinante en la conducción de las acciones, porque sus “ideas, valores, creencias e intereses”, pueden influir en el rumbo de la política pública (Pressman y Wildavsky, 1998; Parsons, 2007).

De acuerdo con Merino (2013), la implementación es el elemento clave de la política pública y también la más compleja, porque en ella intervienen una diversidad de actores públicos y sociales. Según el autor, en este proceso se pueden presentar dificultades no previstas desde

un inicio, como limitaciones normativas, presupuestarias, demoras en los tiempos de ejecución, resistencias culturales, conflictos de intereses, capacidades y decisiones de los ejecutores, que les representan procedimientos complejos. Dichos factores pueden ser no compatibles con lo planeado, de ahí la necesidad de que la implementación esté sujeta a cambios en la toma de decisiones.

Esta complejidad ha generado que en diversas ocasiones las ideas se disipen en la ejecución, ya que, durante el trayecto, las circunstancias pueden cambiar, por lo que los objetivos pueden modificarse, probablemente por un defecto u omisión en la etapa de la formulación, ya que los responsables del diseño muchas veces exceden expectativas en lo planeado y probablemente no existan los recursos ni el personal necesarios para cumplir los resultados esperados (Pressman y Wildavsky, 1998).

Es preciso destacar que ciertas problemáticas surgen ante la ausencia de una relación intergubernamental entre los actores, la falta de coordinación y entendimientos entre las autoridades, generan conflictos de interés que afecta el rumbo de la iniciativa pública. A su vez, el incumplimiento de los pactos iniciales genera atrasos, demoras en los procesos administrativos, se obstaculizan los recursos económicos para dar continuidad a la intervención pública, lo que impide alcanzar los objetivos establecidos y, en consecuencia, fallas en la implementación (Pressman y Wildavsky, 1998; Parsons, 2007).

En este orden de ideas, un factor a considerar es el contexto; Pressman y Wildavsky (1998), refieren que un programa no produce los mismos efectos en todos los lugares, dado que cada sitio posee diversas características. Otro elemento que puede incidir en la complejidad de una política pública es la actuación y disposición de los actores, así como el número de decisiones que se deben tomar durante el proceso, porque entre mayor número de ellos y por lo tanto de decisiones, será más difícil conservar la idea original de la política (Tamayo, 1997; Pressman y Wildavsky, 1998).

1.4.1 Factores de éxito y fracaso en la implementación

La revisión en la literatura especializada permitió la identificación de categorías de análisis en la implementación de las políticas públicas, para poder distinguir cuáles son los principales factores que inciden en el éxito o fracaso de la puesta en marcha, por lo que se reconocieron las siguientes:

Procesos administrativos

Es el conjunto de actividades interrelacionadas que los actores realizan para alcanzar un objetivo determinado (Chiavenato, 2001). El proceso administrativo de las instituciones públicas puede verse afectado cuando existen trámites excesivos (permisos, pagos, financiamientos, comprobaciones). Las limitaciones normativas o presupuestarias también pueden generar demoras sobre la puesta en marcha de programas, pues los procedimientos dependen unos de otros y su retraso puede afectar considerablemente la implementación (Pressman y Wildavsky, 1998).

Dentro de esta categoría un elemento importante lo representan los burócratas de nivel de calle, es decir, aquellos servidores públicos cuya función es implementar los programas emanados de las políticas públicas, mediante la atención directa con los usuarios, clientes y/o beneficiados. Aunque su trabajo está dirigido a lograr los objetivos de la iniciativa puesta en marcha, los caracteriza su actitud discrecional en el trato con los ciudadanos, ya que “toman decisiones, se comportan de cierta forma, se relacionan de manera (im) parcial con unos u otros individuos e (in)cumplen las funciones que se les ha asignado” (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018 p. 10; Lipsky, 2018).

Multiplicidad de participantes, perspectivas y decisiones

En la implementación de una política pública participan un sinnúmero de actores con múltiples perspectivas y decisiones; cuando éstas difieren, se dispersan los objetivos principales. No todos comparten el mismo entusiasmo, por lo cual es distinta la valoración del éxito de la

iniciativa. Esta diversidad de opinión conlleva a que existan conflictos de interés, grupos de poder y oposición; interpretaciones distintas entre los servidores públicos y la ciudadanía; los acuerdos iniciales pueden ser modificados y renegociados. Los actores públicos pueden tener disposición hacia el logro de los objetivos; sin embargo, también existen prioridades personales y/o laborales que reducen la atención al programa, o carecen de recursos económicos, políticos, cognitivos o legales para influir en la toma de decisiones (Pressman y Wildavsky, 1998; Fuenmayor, 2017).

Estos cambios se van produciendo durante la implementación y, ocasionan que los propósitos y entendimientos originales de la política pública sean modificados, por lo que un programa aparentemente sencillo, se convierte en uno complejo, debido a que surgen decisiones no planeadas, desacuerdos y demoras, que conllevan a que la puesta en marcha no avance correctamente. Por tanto, la multiplicidad de actores, con perspectivas y decisiones diferentes, influyen en la implementación de una política pública, ya que el empeño que se imprima al programa, el ritmo que se maneje (rápido o lento), o el carácter urgente o apático, puede equivaler al éxito o al fracaso (Pressman y Wildavsky, 1998).

Órdenes de Gobierno

Con base en la estructura de México, la administración pública se divide en tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal; cada uno de ellos es dirigido por un gobernante proveniente de un partido político, a su vez cuenta con un gabinete a cargo de instituciones, para el diseño e implementación de las políticas públicas del sector correspondiente (Ziccardi, 2003).

Coordinación

Para que un programa gubernamental tenga éxito, los recursos económicos y humanos no son suficientes; se requiere que las instituciones mediante los actores coordinen acciones en conjunto, que permita materializar los acuerdos pactados, el cumplimiento de las responsabilidades, prioridades y consensos, a fin de contribuir al logro de un objetivo en

común (Molinet, 1993; Ramírez, 2006). En este contexto, “coordinar significa crear unidad e impulsar a las dependencias gubernamentales a que funcionen de manera deseada en el tiempo convenido”. En contraparte, cuando existen discrepancias, contradicciones, intereses opuestos, debe existir una negociación entre los participantes, lo que puede generar que el plan de acción original sea tergiversado (Pressman y Wildavsky, 1998, p. 228).

El marco de las coaliciones promotoras sostiene que las personas deben aliarse entre actores afines a ellos, con las mismas creencias, valores, que permita una relación de cooperación e intercambio de recursos entre ellos, por lo que esta sinergia “incluye algún grado de trabajo conjunto para alcanzar objetivos de políticas similares” (Sabatier y Weible, 2010, p. 211). La coordinación debe estar presente en todo el ciclo de la política pública porque una adecuada sinergia puede evitar o disminuir la duplicidad de actividades, minimizar las inconsistencias y, garantizar las prioridades de la política, que coadyuve a una perspectiva holística durante el proceso (Peters, 1998).

Es por ello que, ante problemas públicos complejos, una participación coordinada de actores (quién hace qué), con objetivos claros, precisos, posibilita favorecer considerablemente la puesta en marcha de una política pública, debido a que promueve el “intercambio de información, conocimiento, recursos... para implementar acciones estratégicas entre los participantes”. Por tanto, la coordinación requiere autoridad, decisión, para crear convergencias que establezcan un nivel de interdependencia entre los actores en torno a lograr un fin común (Repetto, 2009, p. 14).

CAPÍTULO 2: UN ACERCAMIENTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TURÍSTICAS EN IBEROAMÉRICA: SU IMPLEMENTACIÓN Y PAPEL DE LOS ACTORES

El presente capítulo está integrado por un artículo sobre el Estado del Arte de las políticas turísticas en Iberoamérica entre 2005 - 2020. Este primer acercamiento permitió visualizar las categorías de análisis: 1) Conducción gubernamental, 2) Procesos administrativos, 3) Coordinación y 4) Capacidad de negociación de los actores; en su conjunto facilitaron, por un lado, identificar los aspectos más relevantes que influyeron en el éxito y/o fracaso en la implementación de las políticas públicas en los estudios turísticos y, por otro, reafirmar las categorías definitivas que guiaron la tesis.

Artículo enviado a Turismo y Sociedad.

Modalidad de documento: Artículo científico

Estatus de envío: En espera de asignación

Evidencia de envío:



Indexado en:



Redalyc: Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal



ESCI (Emerging Sources Citation Index): Índice de citas de la Web of Science (Wos) editada por Clarivate Analytics



Publindex: Sistema Nacional de Referencia para la Evaluación de Publicaciones Científicas colombianas



DOAJ: Directory of Open Access Journals



Dialnet: Difusión de Alertas en la Red



CLASE: Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades



SSRN: Social Science Research Network



REDIB: Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico

CAPÍTULO 3: ACERCAMIENTO CONTEXTUAL Y METODOLÓGICO

En este capítulo se plantea el contexto socioeconómico de Teotihuacán, así como las características y objetivos del programa Corredores Artesanales. Este abordaje permitió, por un lado, conocer los elementos que rodean a la iniciativa y, por otro, identificar y seleccionar a los informantes clave (públicos y sociales) que intervinieron en la implementación a partir de 2016 a 2020. En tal sentido, el proceso metodológico estuvo dividido en cuatro fases, en el cual se consideró un enfoque cualitativo mediante el uso de la entrevista semiestructurada dirigida a los actores de los tres ámbitos de gobierno y a los artesanos que integran el corredor.

3.1 Caracterización del municipio de Teotihuacán

El municipio se localiza en el noreste del Estado de México, México; pertenece a la región Valle de Teotihuacán, conformada por los municipios de San Juan Teotihuacán, San Martín de las Pirámides, Acolman, Otumba, Axapusco y Nopaltepec (Leyte y Navarro, 2020); la cual cuenta con diversos atractivos turísticos de interés histórico, cultural y religioso.



Ilustración 1 Mapa región Teotihuacán. Fuente: <http://www.elclima.com.mx/teotihuacan.htm>

Los municipios de Teotihuacán y San Martín de las Pirámides comparten territorio con la Zona Arqueológica de Teotihuacán, considerada por la UNESCO como patrimonio mundial de la humanidad (UNESCO, 2021), además de ser uno de los destinos más visitados del mundo (Gobierno del Estado de México, 2018), ya que este sitio recibió 3, 145,384 visitantes en 2019 (Datatur, 2019). En este recinto se encuentran construcciones emblemáticas como la Pirámide del Sol, la Pirámide de la Luna, El Templo de Quetzalcóatl y la Calzada de los Muertos (Gobierno del Estado de México, 2018). Su relevancia permitió que ambas entidades en 2015 fueran incorporadas al programa Pueblos Mágicos, el cual fue implementado por la Secretaría de Turismo Federal de México, para enaltecer las localidades que cuentan con “atributos simbólicos, leyendas, historia, hechos trascendentes” que representan alternativas de interés para los turistas nacionales y extranjeros (Gobierno de México, 2014).

En cuanto a la zona arqueológica, las operadoras turísticas transportan a los visitantes, quienes permanecen un par de horas en el lugar; en algunos casos, compran artesanías con los vendedores que comercian dentro de la zona o en las grandes tiendas de la cabecera

municipal. Además, acuden a comer a los restaurantes más reconocidos y en su mayoría regresan a la Ciudad de México de inmediato, por lo cual no generan derrama económica en las comunidades aledañas (Hernández y Mendoza, 2020).

3.1.1 Datos relevantes de Teotihuacán

Según el Gobierno Municipal de Teotihuacán (2019, p. 145), el sector terciario referente a las actividades asociadas al “turismo, comercio, transporte, comunicaciones y servicios financieros”, representan la economía más importante del lugar, ya que son los principales generadores de empleos. Por su parte, en las comunidades del municipio se realizan diferentes festividades con base en las costumbres que tienen, entre las que destacan:

Tabla No. 1 Principales celebraciones en Teotihuacán

Lugar	Festividad
San Sebastián Xolalpa	Fiesta de San Sebastián Mártir Iglesia (10 al 29 de enero).
Barrio de Purificación	Festejo del día de la Candelaria (02 de febrero).
Barrio de Purificación	Festejo del señor de San José (19 de febrero).
San Francisco Mazapa	Festival de Globos Aerostáticos, en el Globo Puerto (19 al 21 de marzo).
Zona Arqueológica de Teotihuacán	Equinoccio de Primavera (21 de marzo).
Parque Temático la Ventilla	Feria Nacional de la Obsidiana (21 al 23 de marzo).
Barrio de Purificación y San Juan Teotihuacán	Fiesta de San Juan Bautista (24 de junio).
En todas las comunidades del municipio	Festejo del día de la Independencia (15 de septiembre).
San Francisco Mazapa	Fiesta a San Francisco de Asís (04 al 12 de octubre).
En Hoteles y Restaurantes	Ofrendas Tradicionales del día de Muertos (25 de octubre al 02 de noviembre).
Recorrido por localidades cercanas a la Cabecera Municipal	Fiesta de las ánimas Teotihuacán, incendio masivo de veladoras, <i>camping</i> , <i>food trucks</i> , globos aerostáticos, concurso de ofrendas, incendio de mega fogata, marcha fúnebre (31 de octubre al 02 de noviembre).

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Municipal de Teotihuacán 2019-2021.

Es preciso señalar, que la producción artesanal es una de las actividades más importantes en Teotihuacán, por ser una tradición ancestral heredada a lo largo de los años. Los principales materiales usados son la obsidiana, vidrio de origen volcánico, resina, cerámica, barro, cuarzo, plata, entre otros. La obsidiana (en algunos casos con incrustaciones de piedra) y barro, son los materiales más utilizados en las piezas más representativas del municipio (González, 2013), que simbolizan las deidades de la cultura teotihuacana, animales, máscaras, cráneos, vasijas, silbatos, incluso, objetos curativos y de relajación (México Desconocido, 2019).



Ilustración 2. Figura de obsidiana. Fuente: Fotografía tomada por la autora, 2021



Ilustración 3. Figura de barro. Fuente: México Desconocido, 2019

De acuerdo con Hernández y Mendoza (2020), aproximadamente 488 personas tienen permiso para vender artesanías (de manera ambulante) dentro de la zona arqueológica; sin embargo, muchos de ellos sólo son comercializadores que compran a precio más bajo las piezas a los artesanos (integrantes del corredor artesanal en Teotihuacán, 2020). Tal situación ha impulsado a las autoridades a diseñar iniciativas en ese municipio que propicien el desarrollo en las comunidades artesanales, a fin de que una parte de la derrama económica generada por el turismo sea captada directamente por los artesanos; una de estas iniciativas fue la implementación del programa federal Corredores Artesanales donde intervienen los tres órdenes de gobierno; en el siguiente apartado se exponen las bases que le dieron origen.

3.2 Antecedentes del Programa Corredores Artesanales en México

El FONART, es un Fideicomiso público del gobierno federal, cuyo objetivo es fomentar la actividad artesanal de México, mediante el diseño y la implementación de políticas públicas (Secretaría de Gobernación, 2020). Durante la administración federal 2012-2018, consideró relevante incorporar en la agenda de gobierno, una iniciativa pública que vinculara el turismo y la artesanía, con el propósito de impulsar esta actividad como producto turístico. Es por ello, que diseñó el programa Corredores Artesanales, a fin de implementarlo de manera preferencial en los denominados Pueblos Mágicos de México, cuyos destinos producen en su mayoría piezas, que representan un legado cultural en las localidades, además, de poseer atractivos naturales y/o culturales susceptibles para los visitantes (LRM, 2021).

Por su parte, el director de Operación y Proyectos Integrales para Artesanías del FONART, estimó que uno de los programas más significativos fue el denominado Corredores Artesanales, considerado “la joya de la corona” (FLGF, 2020). Su finalidad fue vincular las actividades turística y artesanal, puesto que el organismo público, consideró como uno de los principales intereses de los visitantes adquirir una pieza auténtica del destino; por tanto, la dependencia concretó tal estrategia que posibilitaría mayor acercamiento e intercambio de conocimientos entre el turista y el artesano. De esta forma, al ofertar los productos al cliente final sin intermediarios, se generaría derrama económica en la comunidad local (LRM, 2021).

En 2014, la Secretaría de Turismo Federal (SECTUR) y el FONART firmaron un convenio de colaboración para fortalecer la actividad artesanal como producto turístico, que propiciara el desarrollo económico de las comunidades en México. Como parte de su puesta en marcha, coparticiparon gobiernos estatales, mediante sus Casas e Institutos de Artesanías, así como sus símiles en los municipios. En primera instancia se efectuó un inventario que identificó los puntos turísticos con “sabor” a pueblos mágicos, con alta densidad artesanal, lo cual permitió al FONART pilotear el programa junto con los gobiernos estatales interesados (LRM, 2021). Esta acción propició paulatinamente un aumento en los destinos turísticos identificados, dado que los objetivos de la iniciativa estaban encaminados a generar proyectos

integrales orientados a la capacitación, certificación de calidad, remodelación y señalización de talleres, así como a la experiencia vivencial con el turista.

Con respecto a este último rubro, el visitante tendría la posibilidad de contribuir en la elaboración de una artesanía; podía tallar madera, pintar o moldear barro o, bordar un tejido. De esta acción se destaca la convivencia turista-artesano, así como el enaltecimiento del valor cultural de cada pieza producida.

Dentro de este contexto, los Pueblos Mágicos y destinos turísticos donde se situaron los corredores artesanales fueron Calakmul y Calkiní Campeche; Calvillo, Aguascalientes; Chiapa de Corzo, Chiapas; Chignahuapan, Zacatlán y Cuetzalan, Puebla; Comala, Colima; El Oro, Ixtapan de la Sal, Metepec, Malinalco y Teotihuacán, Estado de México; Huasca de Ocampo y Tecozautla, Hidalgo; Jeréz y Teúl, Zacatecas; Lagos de Moreno, Tlajomulco de Zuñiga y San Pedro Tlaquepaque, Jalisco; Mitla, San Bartolo Coyotepec, Santa María Atzompa y San Martín Tilcajete, Oaxaca; Pátzcuaro, Santa Clara del Cobre, Tzintzuntzan y Tlalpujahuá, Michoacán; San Pablo del Monte, Tlaxcala; Santa María del Río, San Luis Potosí; Tapijulapa, Tabasco; Tequisquiapan, Querétaro; y Valladolid, Yucatán (Gobierno de México, 2018).

Como se observa, el programa replicó el modelo en diferentes sitios de México, entre ellos Teotihuacán en 2016, incorporando inicialmente a nueve talleres; para 2017 se integraron cinco más, con lo cual totalizaron 14. El corredor está integrado por grupos familiares de entre cuatro y hasta ocho artesanos, quienes son representados en su mayoría por el jefe del hogar. Integra las ramas artesanales de lapidaria- cantera y alfarería, los cuales fueron puestos en marcha de la siguiente manera:

Etapas 1, 2016: Taller Artesanal Fernández, Taller Artesanal Familia Galicia Nantli, El Encanto de la Ocarina, Taller Artesanal Teopanacazco Casa Barrios, Taller Artesanal Izcoatl, Artesanías Coatlán, Taller Artesanal Disciplina Cruz, Grupo Artesanal Eclipse Teotihuacán, Taller Artesanal Artesanías Tenorios y Taller Art Quetzalcóatl.

Etapa 2, 2017: Taller de Artesanías en Obsidiana Toltecaliztli, Taller de Artesanías Miztli, Artesanías Sandoval y El Rincón de los Dioses de la Obsidiana.

3.3 Proceso metodológico

La implementación del programa federal Corredores Artesanales en Teotihuacán, México, en términos formales dirigía una proyección importante en la sinergia del turismo y la artesanía, por lo cual nació la inquietud de analizar el caso de estudio, porque permitió explorar a profundidad la implementación de la iniciativa a partir de 2016 hasta 2020 y, su contribución al ámbito turístico artesanal de Teotihuacán.

A partir de ello, se reflexionó sobre los factores que obstaculizaron la puesta en marcha, pues los talleres que integran esta ruta no han recibido la afluencia turística esperada. Por tanto, se consideró pertinente la aproximación teórica a partir del análisis de políticas públicas, cuyo estudio implica el proceso que las integra, así como el comportamiento de los actores, sus objetivos y metas; además de los medios e instrumentos utilizados (Tamayo, 1997, p. 283).

La revisión teórica permitió conocer que la literatura especializada en políticas públicas contiene una diversidad de categorías relativas a la implementación; para los propósitos de esta investigación fueron seleccionadas las siguientes cuatro, porque son las que permitieron identificar cuáles intervinieron durante el proceso político en el caso de la política que dio origen al Corredor Artesanal de Teotihuacán, México.

Categorías de análisis

Órdenes de Gobierno

De acuerdo con lo señalado por Ziccardi (2003), en México, la administración pública se divide en tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Para dar seguimiento a un programa federal, se requiere la relación intergubernamental que permita la implementación de la iniciativa.

En el ámbito nacional, los programas orientados al sector artesanal le corresponden al FONART, que es el ejecutor del programa Corredores Artesanales, implementado en Teotihuacán en 2016. En él participaron como gestores el IIFAEM, así como el gobierno municipal, mediante la Dirección de Fomento Artesanal, para el seguimiento y trato directo con los artesanos beneficiados de esta política. A partir de ello se creó una relación intergubernamental entre las tres dependencias.

En este sentido, fue de suma importancia incorporar al análisis la relación intergubernamental entre los tres órdenes, pues el programa fue implementado durante el sexenio 2012-2018, cuando los tres ámbitos de gobierno pertenecían al mismo partido político (PRI), pero el panorama cambió, pues a partir de 2018 el gobierno federal y en 2019 el gobierno municipal, fueron dirigidos por Morena.

Coordinación

Es preciso tomar en cuenta el argumento de Ramírez (2006), Sabatier y Weible (2010), respecto a que, para que un programa gubernamental tenga éxito, se requiere la sinergia y participación entre actores, que permita un trabajo conjunto encaminado a objetivos en común. En concordancia con ello, la investigación analizó las relaciones entre actores, pues los resultados del programa dependen en gran medida de la cooperación entre los participantes (Molinet, 1993).

Procesos Administrativos

Como se refirió, son aquellos procedimientos interrelacionados en una dependencia para conseguir un objetivo determinado (Chiavenato, 2001). Puede verse afectado cuando existen limitaciones administrativas y operativas que conlleven a un retraso en las actividades (Pressman y Wildavsky, 1998). Un elemento importante en esta categoría, son los burócratas de nivel de calle, cuyas actividades van encaminadas a cumplir las funciones asignadas; sin embargo, su actitud discrecional influye en el seguimiento hacia los beneficiados del programa (Dussauge, Cejudo, Pardo, p. 10, 2018; Lipsky, 2018).

Para efectos de esta investigación se analizó a los burócratas de nivel de calle como actores clave en la implementación del corredor artesanal, dado que, según lo resaltan Dussauge, Cejudo y Pardo (2018, p. 10), Lipsky (2018), su actuación se basa en su interpretación de cómo deben aplicar los lineamientos, en sus conocimientos, experiencia empírica, creencias, valores y formas de vida. Por tanto -abundan dichos autores-, su carácter discrecional conlleva ventajas y/o desventajas en la implementación; por un lado, pueden generar demoras, atrasos en los procesos administrativos, tomar decisiones arbitrarias e injustas; pero, por otro lado, pueden atender satisfactoriamente sus funciones e incluso en algunos casos, brindar una plusvalía en el servicio hacia los ciudadanos.

Multiplicidad de participantes, perspectivas y decisiones

Según lo referido por Pressman y Wildavsky (1998) la multiplicidad de actores, opiniones y decisiones conlleva conflictos de interés, por lo cual los propósitos originales de la política pública pueden ser tergiversados. La investigación se centró en identificar la percepción de los actores hacia el programa, dado que cada uno de ellos, visualizó de diferente manera los compromisos que debía cumplir para contribuir a los fines de la iniciativa. Además, se analizó de qué manera influyó la convergencia de opiniones, perspectivas e intereses, hacia los resultados del corredor artesanal.

3.4 Diseño de investigación

La presente investigación fue de carácter cualitativo, que de acuerdo con Guerrero (2016, p.3), “Se centra en comprender y profundizar los fenómenos desde el punto de vista de los participantes en su ambiente y en relación con los aspectos que lo rodean, ahonda en sus experiencias y opiniones”. Además, refiere el autor, puede brindar un análisis de la realidad social, sus valores, actitudes y creencias.

Según Hernández y Mendoza (2018), la principal característica de este enfoque es que ayuda a comprender el fenómeno; contiene entre otros, datos escritos, verbales y, visuales. Algunas de sus fortalezas es ser flexible, captura experiencias, significados, describe puntos de vista

y hechos; analiza interacciones entre personas, procesos, eventos, genera riqueza interpretativa y conlleva a una amplitud y profundidad en los resultados.

Esta perspectiva metodológica permite comprender la realidad construyendo e interpretando el comportamiento de los individuos o grupos estudiados. El investigador cualitativo parte de la premisa de que la sociedad es relativa y puede ser entendida desde el punto de vista de los actores estudiados (Hernández y Mendoza, 2018).

Por tanto, el enfoque cualitativo fue el idóneo para esta investigación, pues, su pertinencia reside en que el estudio centró el análisis del proceso político en la implementación del programa referido, donde intervienen actores de distinta naturaleza; por una parte, los servidores públicos y por otra los beneficiados de la política pública (sociales). Se precisa que el estudio incluyó los años de 2016 a 2020; para el análisis se retomó el primer periodo de la implementación (2016-2018), durante el cual estaban vigentes las administraciones federal, estatal y municipal. Tras el cambio de los tres ámbitos de gobierno, la segunda fase del estudio continuó hasta completar el año 2020.

A partir de este momento, el análisis estuvo dividido en **cuatro fases**: las tres primeras están relacionadas con el acercamiento al objeto de estudio, mientras que la cuarta corresponde a la interpretación y análisis de resultados.

La primera de ellas consistió en la revisión documental y bibliográfica enfocada a políticas públicas y políticas turísticas, que permitió seleccionar información sobre el proceso que las integran, particularmente la correspondiente a la implementación, a partir de la cual fueron definidas las referidas categorías de análisis.

Durante la segunda fase se identificó el contexto socioeconómico de Teotihuacán, así como las características y objetivos del programa Corredores Artesanales. También se revisaron las reglas de operación de la iniciativa, las páginas oficiales gubernamentales y el Plan de Desarrollo Municipal de Teotihuacán de los periodos 2016 – 2018 y 2019-2021. Dicha

contextualización permitió conocer los elementos que rodean al programa; además de identificar y seleccionar los informantes clave que intervinieron durante su ejecución.

En este sentido, se llevó a cabo búsqueda de información de los tres órdenes de gobierno, para identificar las acciones que realizan las instituciones encargadas del sector artesanal en favor del programa. Respecto al FONART, se revisaron las “Reglas de Operación 2020”, donde se menciona que la institución es un “Fideicomiso público del gobierno federal, sectorizado en la Secretaría de Bienestar”, su objetivo es fomentar la actividad artesanal de México, mediante el diseño y la implementación de políticas públicas (Diario Oficial de la Federación, 2020).

Para cumplir con este propósito, se ejecutan ocho “vertientes” de apoyo, entre ellas el programa “Corredores Artesanales”, para beneficiar a los artesanos, con un recurso de hasta \$85,000.00, mediante un proyecto integral de capacitación y remodelación a los talleres, así como señalización y material promocional para su inserción en el mercado turístico. Además de cumplir con los requisitos referidos en dicho documento, los artesanos deben “estar ubicados en destinos turísticos, pueblos mágicos o en entidades federativas con alta densidad artesanal”, que permita al turista realizar un recorrido en los espacios dedicados a la producción y comercialización de artesanías (Diario Oficial de la Federación, s/p, 2020).

Como fue mencionado anteriormente, el IIFAEM fue gestor entre la federación y el municipio durante la implementación de la iniciativa, mediante el programa “Asesoría y Asistencia Técnica”, donde se llevan a cabo “gestiones y trámites ante autoridades municipales, estatales y federales” (IIFAEM, 2020).

Además, se contó con la participación del Ayuntamiento de Teotihuacán, quien fue el implementador de la iniciativa en el contexto local. En este sentido, se revisaron los Planes Municipales de Desarrollo 2016-2018, 2019-2022; con la finalidad de identificar las acciones que en términos formales realiza la Dirección de Fomento Artesanal del municipio en favor del sector artesanal.

La tercera etapa consistió en el diseño de instrumentos y el trabajo de campo; en primer término, fueron seleccionados los actores clave que participaron en la implementación del programa entre 2016 y 2020, correspondientes a los directivos del sector público nacional (FONART), estatal (IIFAEM) y municipal (Ayuntamiento), así como los artesanos relacionados con los talleres artesanales que formaron parte de dicha iniciativa. El propósito fue entrevistarlos a fin de obtener información sobre la puesta en marcha del citado programa.

La técnica utilizada fue la entrevista semiestructurada, para procurar mayor detalle de los actores respecto de sus objetivos, creencias y valores, elementos claves en la implementación. Dicha acción correspondió a los servidores gubernamentales del ámbito federal, estatal y municipal del periodo en el que se implementó el programa, pero también con ex funcionarios de la administración local posterior a la puesta en marcha, como se muestra en la tabla 2. El propósito fue comprender sus perspectivas, problemáticas y soluciones; así como el tipo de interacción que tuvieron a partir de la implementación. Cabe mencionar que derivado de la pandemia Covid-19, los testimonios fueron recabados virtualmente mediante la plataforma Zoom y llamadas telefónicas.

Tabla No. 2 informantes clave del sector público

Instancia Gubernamental	Informante Servidor Público 2016-2018	Informante Servidor Público 2019- 2020	Orden de Gobierno
FONART	Directora General		Federal
	Director de Operación y Proyectos Integrales para Artesanías		
IIFAEM	Director General		Estatal
Ayuntamiento de Teotihuacán	Directora de Fomento Artesanal	Directora de Fomento Artesanal	Municipal

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2020 y 2021.

Otros actores (sociales) de especial relevancia fueron los artesanos, por ser los receptores de esta política; por tanto, se recabaron 11 entrevistas correspondientes a los representantes de 14 talleres del corredor artesanal. El fin fue analizar la percepción de los beneficiarios, respecto a la relación que sostuvieron con los agentes públicos durante la implementación

del programa referido, así como sus experiencias, visiones, discrepancias y opiniones sobre el programa. El acercamiento con actores públicos y sociales contribuyó a cumplir el objetivo de este artículo, orientado al análisis del proceso político en Teotihuacán en torno a la implementación del Programa Corredores Artesanales, para identificar los distintos factores que entre 2016 a 2020 influyeron en los resultados de esta política; orientada a impulsar la actividad artesanal mediante su inserción en el ámbito turístico.

Finalmente, en la cuarta y última fase fue sistematizada y analizada la información, para lo cual fueron transcritas las 16 entrevistas realizadas, cuyo contenido se ordenó, integró y redactó de acuerdo con las categorías 1) Órdenes de Gobierno, 2) Coordinación, 3) Procesos Administrativos y 4) Multiplicidad de Participantes, Perspectivas y Decisiones. Este proceso permitió identificar los principales factores que incidieron en la implementación del programa en Teotihuacán, los cuales se presentan en el apartado de resultados.

*Cuando se trata de información relativa a una entrevista hacia el actor público, aparecen en el texto las iniciales del entrevistado y el año que fue realizada. Su nombre completo, cargo pueden consultarse en el apartado de los anexos.

**CAPÍTULO 4 LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA FEDERAL
"CORREDORES ARTESANALES"; SU ANÁLISIS EN TEOTIHUACÁN,
MÉXICO, 2016-2020**

El presente capítulo contiene un segundo artículo con los resultados finales de la investigación. Con base en la percepción de los actores públicos de los tres órdenes de gobierno (FONART, IIFAEM y ayuntamiento), así como de los artesanos beneficiados, se analizó la política turística en Teotihuacán, a través de la implementación del programa Corredores Artesanales. Este caso de estudio evidenció la complejidad e importancia de esta etapa, pues durante su trayecto existieron fallas que modificaron el propósito inicial de la iniciativa, ya que los talleres que conforman el corredor no han recibido la afluencia esperada. Dicha problemática está asociada a la descoordinación entre los actores, derivada de la multiplicidad de participantes con distintos valores, perspectivas e intereses. Aunado a ello, a partir del cambio de administración en los tres órdenes de gobierno, el poco éxito se vio reflejado en la falta de interés de las autoridades gubernamentales por continuar la iniciativa, pues no ha sido un asunto relevante dentro de la agenda pública.

Artículo enviado a: ROSA DOS VENTOS - Turismo e Hospitalidade

Modalidad de documento: Artículo científico

Estatus de envío: En espera de asignación

Evidencia de envío:



The screenshot shows the journal's website interface. At the top, there is a navigation menu with links for 'CAPA', 'SOBRE', 'PÁGINA DO USUÁRIO', 'PESQUISA', 'ATUAL', 'ANTERIORES', 'NOTÍCIAS', 'BLOG', and 'ANALIS DE EVENTOS'. Below the menu, the article title '#10346 Sinopse' is displayed. A table provides details about the submission, including the authors (Priscilla Corona Ortíz, Graciela Cruz Jiménez, Cecilia Cadena Inostroza), the title in Spanish, the submission date (September 9, 2021), and the current status 'Aguardando designação'.

RESUMO	AVALIÇÃO	EDIÇÃO
Submissão		
Autores	Priscilla Corona Ortíz, Graciela Cruz Jiménez, Cecilia Cadena Inostroza	
Título	La implementación del programa federal "Corredores Artesanales"; su análisis en Teotihuacán, México, 2016-2020	
Documento original	10346-39330-1-SM.DOCX 2021-09-08	
Docs. sup.	Nenhum(a) INCLUIR DOCUMENTO SUPLEMENTAR	
Submetido por	Priscilla Corona Ortíz	
Data de submissão	setembro 9, 2021 - 10:33	
Seção	Artigos	
Editor	Nenhum(a) designado(a)	
Comentários do Autor	!!Buenas noches!! Envío manuscrito !! Quedo a sus órdenes para cualquier duda o comentario. Saludos cordiales desde México. PCO	
Situación		
Situación	Aguardando designação	
Iniciado	2021-09-09	
Última alteração	2021-09-09	

Indexado en:



Revista con exportación de datos en DOAJ desde Redalyc



5. CONCLUSIONES DE TESIS

El objetivo de esta investigación se cumplió, al identificar que a partir de 2016 a 2020 existieron fallas en la implementación del programa federal Corredores Artesanales en Teotihuacán, que influyeron en el incumplimiento del objetivo esperado orientado a impulsar la actividad artesanal, mediante su inserción en el ámbito turístico. El planteamiento del problema mostró que, los talleres que comprenden el corredor no han recibido la afluencia de visitantes esperada, la cual se agudizó con la llegada de la pandemia Covid-19.

Dentro de este contexto, la revisión referente al Estado del Arte en los estudios turísticos permitió identificar los elementos con mayor presencia y relevancia que influyeron en el rumbo de las iniciativas de la materia, ya que fueron factores decisivos de éxito o fracaso. En la mayoría de las investigaciones se mostró una política turística fallida, cuando no hubo articulación interinstitucional entre los órdenes de gobierno, pues no se generaron esfuerzos conjuntos que permitiesen fortalecerlas. Asimismo, predominó la descoordinación entre los actores públicos, sociales y en algunos casos con los privados; resultado de perspectivas e intereses distintos.

Tales situaciones condujeron a efectos desfavorables en las políticas y por consecuencia no se atendieron las necesidades reales de la ciudadanía, ya que no obtuvieron los beneficios esperados. En cambio, cuando existió comunicación, consenso, organización y compromiso entre los participantes; se estableció una cooperación conjunta que coadyuvó al alcance de objetivos compartidos. En este sentido, la investigación generada en el Estado de Conocimiento, junto con la revisión de la literatura especializada en políticas públicas, posibilitó la construcción de las categorías analíticas vinculadas al caso de estudio, en las cuales se identificaron las principales problemáticas que existieron durante la puesta en marcha.

Es de suma importancia destacar, que una política desde su ingreso en la agenda pública (generalmente acompañada de buenas intenciones por parte de las autoridades

gubernamentales), puede tener una adecuada orientación hacia la atención del problema identificado; no obstante, el análisis realizado durante el proceso de esta investigación, confirmó la importancia de la implementación, ya que durante esta etapa existen factores no contemplados con anterioridad, que modifican el rumbo de las iniciativas, pues en ella, se genera una interacción de actores con distintos roles, que buscarán ganar un juego político de acuerdo con sus propios objetivos e intereses. Por tal razón, la relevancia de su abordaje permitió comprender e interpretar los resultados que generó la iniciativa pública, con base en la actuación de los participantes durante la puesta en marcha.

En este sentido, la implementación del caso de estudio mostró que, existieron aspectos positivos cuando hubo comunicación intergubernamental, que, a su vez, favoreció la sinergia entre los actores públicos y sociales, pues los artesanos recibieron importantes beneficios. En cambio, se perdió la continuidad de la política cuando se entrelazaron diversos elementos: el cambio de administración en los tres ámbitos de gobierno, la llegada de otro partido político en la federación y el municipio; constantes cambios en la Dirección General del IIFAEM, sumado a la multiplicidad de participantes con distintos valores, perspectivas e intereses, condujeron a una descoordinación entre las dependencias públicas y los artesanos.

Es de suma relevancia destacar que, una de las principales problemáticas que atañe a las políticas turísticas, es su permanencia durante los cambios de administración gubernamental, ya que generalmente las autoridades las retiran de los asuntos relevantes de la agenda pública, al no compartir la misma visión que los anteriores. Esta situación, deja en manifiesto la vulnerabilidad que enfrenta la población a la que se dirige la política, como es el caso de los artesanos que integran el corredor, pues a pesar de que la continuidad de este programa les permitiría proyectar su actividad artesanal ante el turismo, sus demandas no fueron atendidas puesto que no existieron objetivos compartidos entre el gobierno y la ciudadanía.

Por ello es deseable que desde el inicio de las administraciones las autoridades generen adecuados canales de comunicación intergubernamental y social (comunidad), que permita evaluar los resultados de las iniciativas turísticas implementadas, con la finalidad de darles

seguimiento y atender los aspectos a mejorar, lo cual posibilitaría mejorar las condiciones para la población.

En otro orden de ideas, el análisis del caso de estudio identificó que existieron adversidades que propiciaron que los artesanos de Teotihuacán enfrentaran diversas dificultades durante la implementación, puesto que la comercialización de sus piezas continuó dependiendo en su mayoría por el intermediarismo, sumado a que el panorama fue aún más desfavorable por los efectos de la pandemia Covid- 19. Por tanto, para potenciar las acciones favorables de la puesta en marcha, es necesario fomentar una adecuada comunicación entre los integrantes de los 14 talleres, pues la experiencia en los estudios turísticos mostró que, en los casos en donde existieron grupos comprometidos y organizados, se generaron vínculos de cooperación con otros actores públicos, privados y sociales.

Por su parte, la investigación enfrentó limitantes durante el acercamiento empírico, derivadas de la pandemia Covid-19, los testimonios fueron recabados virtualmente mediante la plataforma Zoom y llamadas telefónicas. Además de ello, no se tuvo acceso al burócrata de nivel de calle (nivel operativo), quien era considerado un aspecto crucial de este estudio. La contribución del servidor público hubiese permitido conocer su opinión respecto al tipo de comunicación que tuvo con los artesanos durante la implementación, con el fin de profundizar su papel e influencia en los resultados del programa; no obstante, la percepción de los artesanos hacia él fue un referente que aportó valiosos elementos de análisis.

Además, tras el cambio de administración, tanto el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART) como el Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México (IIFAEM) no permitieron un acercamiento con los actores públicos, a pesar de ello, se contó con la percepción de las autoridades de los tres órdenes de gobierno del primer periodo de implementación (2016-2018), del ámbito local de la administración municipal posterior, así como de los receptores de la política, es decir, de los artesanos beneficiados.

Se resalta que esta investigación contribuyó a la generación de conocimiento en el campo de las políticas públicas en el ámbito turístico, porque a través de la perspectiva teórico-metodológica permitió explicar la realidad en torno a la implementación del programa Corredores Artesanales en Teotihuacán, pues la política en términos formales tenía una adecuada orientación; sin embargo, este análisis arrojó que existieron fallas durante su ejecución que impidieron el cumplimiento del objetivo esperado.

Finalmente, entre las futuras líneas de investigación destaca analizar con mayor profundidad al burócrata de nivel de calle, pues en la mayoría de los estudios turísticos no ha sido abordado. Su trascendencia radica en que su papel es de suma importancia durante la implementación, ya que el comportamiento que sostenga con los beneficiarios de las políticas puede favorecer o afectar los resultados de las iniciativas.

6. REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición*, México: Miguel Ángel Porrúa
- Aguilar, L.F. (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *En Revista del CLAD reforma y democracia*, 39, octubre 2007, 5-32. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693001.pdf>
- Aguilar, L. F. (2017). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa
- Alvarado, L.J., Moreno, Z., & Silva, J. (2017). Políticas públicas para las pequeñas y medianas empresas del sector turismo: Perspectiva de análisis en su implementación. *En Revista Espacios*, 38 (61). <https://www.revistaespacios.com/a17v38n61/a17v38n61p01.pdf>
- Araújo, M. R., Parra, M. R., Salvatierra, E. B., Arce, A. M., & Montagnini, F. (2013). Políticas turísticas, actores sociales y ecoturismo en la península de Yucatán. *En Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 13 (43), septiembre-diciembre 2013.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140584212013000300004

- Augusto B. M., & Fialho H. (2018). Salida, voz y lealtad en las políticas públicas de turismo. Interacción entre empresarios y sector público. *En Revista Estudios y Perspectivas en Turismo*, 27 (2), febrero-abril 2018, 336-354.
<https://www.redalyc.org/jatsRepo/1807/180755394009/180755394009.pdf>
- Baptiste, J. (2015). Análisis de políticas públicas. España: Tecnos
- Barbini, B., Cacciutto, M., Castellucci, D.; Corbo, Y. A., & Roldán, N. G. (2011). Desarrollo y actualidad del turismo en Mar de Plata: el papel de los actores organizacionales en el diseño e implementación de políticas de reconversión. *En Revista Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 9, octubre 2009.
<http://nulan.mdp.edu.ar/1884/1/01485.pdf>
- Benavides, G. F. (2015). Las políticas públicas del turismo receptivo colombiano. *En Revista Suma de Negocios*, 6, enero-junio 2015, 66-73.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2215910X15000117>
- Bertoni, M., López, M.J., Testa, J., & Lawler, L. (2013). La planificación estratégica y sustentable del turismo en el Partido de Necochea. Producción Académica y Científica de la Facultad de Cs. Económicas y Sociales, de la Universidad Nacional de Mar de Plata, 1-22. <http://nulan.mdp.edu.ar/2003/1/2003.pdf>
- Blanco, I. (2014). Democracia y Decisiones Públicas. Introducción al análisis de políticas públicas. España: Universidad Autónoma de Barcelona.
<https://es.coursera.org/learn/democracia>
- Blasco, J. (2014). Democracia y Decisiones Públicas. Introducción al análisis de políticas públicas. España: Universidad Autónoma de Barcelona.
<https://es.coursera.org/learn/democracia>.
- Boneti, L. (2017). Políticas públicas por dentro. Argentina: CLACSO
- Bosch, J.L., & Merli, M.C. (2014). La articulación en el proceso de las políticas públicas del Turismo. *En Revista Realidad, Tendencias y desafíos en Turismo*, 12 (1), noviembre de 2014.
<http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/condet/article/view/2079>

- Bové, M. A.; & Guim, M. (2013). La eclosión turística de Barcelona: Política de planificación vs cooperación público- privada. Departament d'Economia Universitat Rovira i Virgili.
<https://old.reunionesdeestudiosregionales.org/Oviedo2013/htdocs/pdf/p717.pdf>
- Brugué, Q. (2014). Democracia y Decisiones Públicas. Introducción al análisis de políticas públicas. España: Universidad Autónoma de Barcelona.
<https://es.coursera.org/learn/democracia>
- Cacciutto, M., Roldán, N.G., Corbo, Y. A., Cruz, G. M., & Barbini, B. M. (2015). Análisis de la participación social en el marco del programa “Pueblos Turísticos”. El caso de Carlos Keen. *En Revista Pasos*, 13 (3), 669-680.
https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/16146/PS_13_3%20_%282015%29_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Calistro, S., & Mantovaneli, O. (2009). Desarrollo regional y turismo en Brasil: políticas en el Valle Europeo. *En Revista Estudios y Perspectivas en Turismo*, 18 (6), noviembre, 2009, 655-671. <https://www.researchgate.net/publication/262589326>
- Calvento, M., & Colombo, S. S. (2009). La marca-ciudad como herramienta de promoción turística. Instrumento de inserción nacional e internacional. *En Revista Estudios y Perspectivas en Turismo*, 18 (3), junio 2009, 262-284.
<https://www.redalyc.org/pdf/1807/180714243002.pdf>
- Casar, M. A.; & Maldonado C. (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política. Merino, M., Cejudo, M. (comps). Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública (cap. VII, 207-238). México: CIDE
- Castillo O., & Villar, A. (2014). El estado y la política de los polos turísticos de desarrollo: el caso de Cancún. *En Revista de Urbanismo*, (31), julio-diciembre de 2014,18-36.
<https://revistaurbanismo.uchile.cl/index.php/RUarticle/view33059>
- Chávez, J.M. (2005). Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en el Perú. Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Chiavenato, I. (2001). Administración Proceso administrativo. México. Ed. Mc. Graw Hill
- Cobb, R., & Elder, C. (1972). Participation in American politics: The dynamics of agenda-building. United States: Johns Hopkins University Press

- Conceição, P., & Costa, F. C. (2016). Segregación social y políticas públicas: Un estudio sobre el turismo en la isla Mexcaltitlán, México. *En Revista Administração Pública e Gestão Social*, 8 (1), junio-marzo 2016, 49-56.
<https://www.redalyc.org/jatsRepo/3515/3515557773006/html/index.html>
- Costa, M.; & Duarte, T. (2018). Volumen de capital y acción colectiva en las Políticas Públicas de Turismo del Campo Turístico de Mazatlán (México). *En Revista El Periplo Sustentable*, (35), julio-diciembre 2018, 07-37.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/eps/n35/1870-9036-eps-35-7.pdf>
- Cruz, G. (2007). ¿Políticas públicas o acciones de gobierno turísticas en Ixtapan de la Sal? El caso del Cocdetur. *En Revista El Periplo Sustentable*, (13), 5-32.
<https://rperiplo.uaemex.mx/article/view/5054>
- Cruz, G., Serrano, R., Mejía C., Mejía, L.E.; & Reza, J.M. (2010). Turismo y sustentabilidad; la complejidad del proceso decisorio en San Miguel Almaya. *En Revista Ra Ximhai*, 6 (3), septiembre-diciembre 2010, 379-392.
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rxm/article/view/24594>
- De la Calle, M.; & García M. (2016). Políticas locales de turismo en ciudades históricas españolas. Génesis, evolución y situación actual. *En Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14 (3), 691-704. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88145925009>
- De la Maza, F. (2018) Gobierno local, política y turismo indígena: enfoque etnográfico en contextos interculturales. *En Revista Antropologías del Sur*, (9), 199-213.
<http://revistas.academia.cl/index.php/rantros/article/view/939/1072>
- Díaz, O. (2015). Análisis de la aplicación de políticas públicas en el sector turismo. El caso de Colombia. *En Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (14), julio-diciembre 2015. <https://www.redalyc.org/pdf/2815/281543007008.pdf>
- Dussauge, M.I., Cejudo, G, M., Pardo, & M. del P. (2018). Las burocracias a nivel de calle. Ciudad de México: CIDE
- Esquivel, S., Cruz, G., Cadena, C., & Zizumbo, L. (2014). El turismo como instrumento de política ambiental en el Santuario de la Mariposa Monarca El Rosario. *En Revista Economía, Sociedad y Territorio*, XIV (44), enero-abril 2014, 141-174.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11129102007>

- Falcao, C. T., Moraes, D.; & Medeiros, L.G. (2015). Políticas públicas de Turismo en Brasil. Una evaluación en 65 municipios. *En Revista Estudios y Perspectivas en Turismo*, 24 (1), 76-95. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5205725>
- Fernández, E. (2015). La valorización artesana y su repercusión turística. El caso de Chile. Pasos, *En Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 13 (2), enero 2015, 375-393. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88134125008>
- Fierro, C. C. (2018). Gobernanza del sector turístico en Narino y rol de la sociedad civil. *En Revista Turismo y Sociedad*, XXIII, julio-diciembre 2018, 213-236. <https://doi.org/10.18601/01207555.n23.11>
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías- FONART (2016). Lineamientos para la integración y funcionamiento del Comité de Validación y Aprobación de Proyectos Artesanales COVAPA. https://www.fonart.gob.mx/normateca/files/novalidacomeri/Manuales_y_Lineamientos/Direccion_de_Administracion%20y_Finanzas/2016/lineamientos_integracion_COVAPA_2016.pdf
- Franco, J. (2013). Diseño de políticas públicas. México: IEXE.
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: Aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Revista Económicas CUC*, 38 (2), 43-60. <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>
- Fuller, N. (2008). Políticas públicas de turismo en el Perú. Turismo y Cultura. Entre el entusiasmo y el recelo (capítulo 6). Lima, Perú: Fondo Editorial de la PUCP.
- Giraldo, C. M.; & Zapata, S. (2010). Política Turística del Departamento de Antioquia. *En Revista de Investigación en Turismo y Desarrollo Local (TURyDES)*, 3 (8), septiembre 2010. <http://www.eumed.net/rev/turydes/08/gvza.htm>
- Gobierno del Estado de México, Secretaría de Cultura y Turismo. Teotihuacán y San Martín de las Pirámides (2018). <https://turismo.edomex.gob.mx/teotihuacan>
- Gobierno de México, DATATUR (2019). Estado de México. <http://www.datatur.sectur.gob.mx/PueblosMagicos/15Mex.aspx#Teotihuacan>
- Gobierno de México, FONART (2018). Listado de Corredores Turístico-Artesanales. <https://www.gob.mx/fonart/acciones-y-programas/corredores-turisticos-artesanales-163018>

- Gobierno de México, SECTUR (2014). Pueblos Mágicos.
<http://www.sectur.gob.mx/gobmx/pueblos-magicos/>
- Gobierno Municipal de Teotihuacán. (2019). Plan de desarrollo municipal de Teotihuacán 2019-2021.
https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo3/2019/42987/10/cf77408513652ff31bb0dd717a392ff5.pdf
- González, O.L. (2013). Impacto del turismo en el idioma inglés de los vendedores de artesanías en la zona arqueológica de San Juan Teotihuacán, Estado de México. *Repositorio Institucional UAEMex*. <http://hdl.handle.net/20.500.11799/99823>
- Guerrero, M.A. (2016). La investigación cualitativa. *En Revista INNOVA Research Journal*, 1 (2), 1-9. <https://revistas.uide.edu.ec/index.php/innova/index>
- Guzmán, C. E.; & Angarita, N. (2015). Las Políticas públicas. Cuaderno de Notas (cap. 3, 19-37). Colombia: Universidad del Norte
- Hernández, R., & Mendoza, C. P. (2018). Metodología de la investigación, las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. México: Mc Graw Hill
- Hernández, D., Castillo, M., Vargas, E.E., & Cruz, G. (2017). La transversalidad en la política turística cultural del Pueblo Mágico de Metepec 2017. *En Revista Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 5 (13), 2017. <http://dx.doi.org/10.21933/J.EDSC.2017.13.209>
- Hernández, G.B., Meraz, G., & Rangel, R.H. (2016) Planeación y políticas públicas para el desarrollo turístico municipal. Caso de estudio Huasteca Potosina. Congreso online sobre Desarrollo Económico, Social y Empresarial en Iberoamérica.
<http://www.eumed.net/libros-gratis/actas/2016/desarrollo-empresarial/gal.pdf>
- Hernández, R., & Mendoza, M. M. (2020). Teotihuacán y el turismo: la experiencia de los residentes en sus narrativas. *Revista Región y Sociedad*, 32.
<https://doi.org/10.22198/rys2020/32/1301>
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). Implementing public policy. United States: Sage Publications
- Hogwood, B. W., Gunn, L. A. (1984). Policy analysis for the real world: England: Oxford University Press
- Ibarra, M., J. P., & Velarde, M. (2016). El programa Pueblos Mágicos y la sustentabilidad turística; el caso de Cosalá y los eventos “Cosaltazo” y “Cosalazo”. *En Revista El*

- Periplo Sustentable*, (31), diciembre 2016. www.scielo.org.mx/pdf/eps/n31/1870-9036-eps-31-00004.pdf
- Kauffer, M. (2002). Las políticas públicas: algunos apuntes generales. *En Revista: Ecosur*, (16), agosto- noviembre 2002.
<http://revistas.ecosur.mx/ecofronteras/index.php/eco/article/view/465>
- Lacko, E. (2019). Reflexión acerca del contexto de surgimiento de políticas turísticas ¿indigenistas? el proyecto red de Argentina de turismo rural comunitario (RATURC) del ministerio de turismo de la nación (Argentina, 2008-2019). *En Revista Antropología del Sur*, (12), 197-223.
<http://revistas.academia.cl/index.php/rantros/article/view/1158>
- León, M. (2014). Democracia y Decisiones Públicas. Introducción al análisis de políticas públicas. España: Universidad Autónoma de Barcelona
- León, L. L., & Mieles, D. (2019). La gestión de políticas públicas en la planificación del turismo y su desarrollo; en Milagro. *Mapa Revista de Ciencias Sociales y Humanística*, 3 (17), julio-noviembre 2019, 164-188.
<http://repositorio.unemi.edu.ec/xmlui/handle/123456789/5112>
- Leyte, H., & Navarro (2020). Motivaciones turísticas del Corredor del Valle de Teotihuacán: estudio de caso en Zona Arqueológica de Teotihuacán, Estado de México. *En Revista INVESTIGIUM de la Escuela Superior de Tizayuca*, (10), 45-49.
<https://repository.uaeh.edu.mx/revistas/index.php/investigium/article/view/4981/6774>
- Leyva, L de la C., Díaz, F., Morales, E., & Ortiz, O.L. (2017). Políticas públicas para el turismo sostenible en Holguín (Cuba) y Puebla (México). Una comparación de estudios de caso. *En Revista Retos*, 11 (1), enero-junio 2017.
http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2306-91552017000100009
- Lipsky, M. (2018). Dilemas del individuo en el servicio público. Dussauge, M.I., Cejudo, G, M., Pardo, M. del P. (ed). Las burocracias a nivel de calle. (cap. I, 27-40). Ciudad de México: CIDE
- Manjarrez, E. F., & Cruz, G. (2020). Aproximación metodológica al turismo, las capacidades colectivas y las redes de política pública en San Mateo Capulhuac, Méx. *Topofilia, Revista de Arquitectura, Urbanismo y Territorios*, XIII (20), abril-septiembre 2020.

<http://hdl.handle.net/20.500.11799/108780>

- Méndez, J. L. (1993). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas. México: El Colegio de México
- Merino, M.; & Cejudo, G.M, (2010). Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México: CIDE
- Merino, M. (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. Ciudad de México: CIDE
- Merli, M. C., Hernández D., & Moran, S. (2014). Políticas públicas vinculadas al turismo en el marco de los procesos de innovación a escala local. *Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de la Plata (SEDICI)*, 3-10.
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/43575>
- México Desconocido (2019). La obsidiana de Teotihuacán y los talleres donde puedes encontrarla. <https://www.mexicodesconocido.com.mx/la-obsidiana-de-teotihuacan-y-los-talleres-donde-puedes-encontrarla.html>
- Molina, R., Ochoa, M., & Leco, C. (2014). Políticas públicas y factores que determinan la competitividad turística de Morelia, México y de Alcalá de Henares, España. *En Revista CIMEXUS*, IX (2), 2014, 9- 67.
<https://cimexus.umich.mx/index.php/cim1/article/view/192/161>
- Molinet, J. (1993). Electores, políticos, burócratas: dificultades características en el juego de políticas públicas. Perfiles latinoamericanos, *Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2 (3), 37-69.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2212773>
- Mondéjar, J. A., Mondéjar, J., Sevilla, C., & Cordente M. (2009). La Fundación Turismo de Cuenca: Un nuevo modelo de gestión pública y privada. *PASOS, En Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 7 (2), abril 2009, 281-289.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88111635010>
- Moreira, F., Prevot, N., & Segre L. (2010). “¿Cuál es el papel del turismo en el desarrollo local? Un análisis crítico del clúster turístico de Santa Teresa – RJ, Brasil. *En Revista Estudios y Perspectivas en Turismo*, 19, 812-834.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3352426>

- Olavarría, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. Chile: Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile
- Orduña, F., & Dzib, U. (2019). Análisis de las políticas públicas del turismo sustentable en el Centro Histórico de Santiago de Querétaro. *En Revista Turismo y Sociedad*, XXVI, enero-junio 2020, 21-44.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/tursoc/article/view/6264>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2021). Lista del patrimonio mundial. <http://whc.unesco.org/en/list/414>
- Parés, M. (2014). Democracia y Decisiones Públicas. Introducción al análisis de políticas públicas. España: Universidad Autónoma de Barcelona.
<https://es.coursera.org/learn/democracia>
- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Ciudad de México: FLACSO, México.
- Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government the politics of coordination. Canada: Canadian Centre for Management Development
- Pressman, J.L., & Wildavsky, A. (1998). Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública
- Quintana, C. (2011). Política pública de turismo y territorio en la región termal de Uruguay – caso: Centro Termal Guaviyú (1957-2007). *En Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 5 (2), mayo-agosto 2011, 248-270.
<https://www.redalyc.org/pdf/5041/504152252007.pdf>
- Quintana, C. (2016). Política pública de turismo en Uruguay (1986-2010). *Pasos. En Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14 (3), 725-736.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5591015>
- Ramírez, (2006). La coordinación de las políticas públicas. Instituto Latinoamericano y del Caribe Planificación Económica y Social: CEPAL
- Reyes, A.K., Rosas, F.J., & Pérez, C.A. (2020). Incidencia de la intervención urbana en el desarrollo turístico del Centro de Morelia, Michoacán. *En Revista de Urbanismo*, (42), junio 2020, 105-119. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2020.52348>

- Rioja, L.H., Benítez, P. J., & Hernández, R. (2019). Representación social y políticas públicas en materia de turismo: los casos de los Centros Integralmente Planeados de CANCÚN, Litibú e Ixtapa Zihuatanejo, México. *En Revista El Periplo Sustentable*, (37), julio- diciembre 2019, 92-121. <https://rperiplo.uaemex.mx/article/view/9216>
- Rubio, M., Higuera, A., & Rivera, E. (2012). Consideraciones para la creación de políticas públicas para el desarrollo social en comunidades artesanales. *En Revista Quivera*, 14 (1), enero-junio 2012, 151-166.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40123894009>
- Russo, N. E., & Darmohraj A. (2016). Colaboración público privada en turismo. Capacidades institucionales en partenariados de gestión turística local en Argentina. *En Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (65), junio 2016, 157-192.
<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357546620006.pdf>
- Sabatier, P. A., & Weible, C.M. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. Sabatier (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, (cap. 7, 203-238). Argentina: Westview Press.
- Saldaña, A., González, M. A., & Ramírez, A. (2019). Un acercamiento a la implementación de políticas públicas en Comunidades rurales en el Occidente de México. Estudio de caso en la comunidad “La Caleta”, municipio de Cabo Corrientes, Jalisco, México. *En Revista Intersedes*, XX (41), 25-37. DOI: 10.15517/isucr. v20i41.38779
- Sánchez, R. F., Serrano, R. del C., & Cruz, G. (2014). Redes ambientales de políticas públicas: enfoque alternativo para el turismo en el Parque Nacional Nevado de Toluca- México. *En Revista Turismo Em Análise*, 25 (2), agosto 2014, 285-315.
http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/83794/pdf_3
- Sandoval, L., & Ortega, M. E. (2016). Implementación de la Política Pública de Pueblos Mágicos. Caso de estudio: Tapijulapa, Tabasco. *En Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 5, (1), 145-152.
<https://www.journals.epistemopolis.org/csociales/article/view/373>
- Santos R., & Saladié, O. (2016). Acción pública en materia de turismo y cambio climático: las percepciones de los stakeholders en la Riviera Maya (México). *En Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14 (3), 611-629.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88145925004>

- Secretaría de Gobernación, Diario Federal de Gobernación (2020). Reglas de Operación FONART 2020.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583414&fecha=03/01/2020
- Secretaría de Turismo del Gobierno de México (2020). Pueblos Mágicos de México.
<https://www.gob.mx/sectur/articulos/pueblos-magicos-206528?idiom=es>
- Silva, I. de F., Farias, K., & Chim A. (2019). Política pública de regionalização do turismo: um estudo sobre a participação social no polo de turismo Seridó. *En Revista Turismo Visão e Ação*, 22 (1), 162-184. DOI: 10.14210/rtva.v22n1.p162-184
- Soliguer, A. (2017). Gestión pública socialmente responsable del turismo en Cataluña. *En Revista Pasos. Turismo y Patrimonio Cultural*, 15 (2), abril 2017, 319-332.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88150355003>
- Subirats, J. (2014). Democracia y Decisiones Públicas. Introducción al análisis de políticas públicas. España: Universidad Autónoma de Barcelona.
<https://es.coursera.org/learn/democracia>
- Tamayo (1997). El análisis de las políticas públicas. Bañon, R. y Carrillo E. (compiladores). La nueva administración pública. (cap. 11, 281-312). Madrid, España: Alianza Editorial
- Vázquez, G.A. (2019). Organización de la Política y Oferta de Turismo en el Noreste Mexicano. *En Revista Turismo y Sociedad*, 25, 51-71.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576261570003>
- Velasco (2016). Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. *En Revista Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14 (3), 577-594.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5591005>
- Velásquez, R. (2009). Hacia una definición del concepto “política pública”. *En Revista Desafíos*, 20, 149-187.
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/viewFile/433/377>
- Wallingre, N., & Villar, A. (2009). Desarrollo y Gestión de Destinos Turísticos. Políticas y Estrategias. Argentina: Universidad Nacional
- Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. *En Revista Gestión y Política Pública*, XII (2), ii semestre, 2003.

7. ANEXOS

Anexo 1 Relación de actores entrevistados

Nombre	Iniciales	Cargo	Año de entrevista
Liliana Romero Medina	LRM	Directora General del FONART (2012-2018)	2021
Francisco Leonardo García Ferreyra	FLGF	Director de Operación y Proyectos Integrales para Artesanías del FONART (2012-2018)	2020
Adalberto Enrique Fügemann y López	AEFL	Director General del IIFAEM (2013- 2017)	2020
Luz Romero López	LRL	Directora de Fomento Artesanal en el H. Ayuntamiento de Teotihuacán (2016-2018)	2021
Alina Rivas Contreras	ARC	Directora de Fomento Artesanal en el H. Ayuntamiento de Teotihuacán (2019-2021)	2020

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo, 2020 y 2021.

Anexo 2. Instrumentos de investigación

Guion de Entrevista a los artesanos del Corredor Artesanal

Datos Generales del Entrevistado

Fecha:

Nombre del Taller Artesanal:

Número de Miembros de la Organización:

Rama (s) Artesanal (es):

Puesto que desempeña en el Taller:

Sexo:

Año en que fue implementado el Corredor Artesanal:

- 1.- ¿Conoce el programa Corredores Artesanales que se implementó en su municipio? ¿Puede platicarme acerca de él?
- 2.- Antes de la implementación del programa ¿En dónde comercializaba sus artesanías?
- 3.- ¿Qué fue lo que le interesó del programa?
- 4.- ¿Cómo fue el proceso para ingresar al proyecto, ¿Cómo se le convocó a participar?
- 5.- ¿Considera usted que el corredor mejoró las ventas y la asistencia de turistas a su local?
- 6.- ¿Recuerda usted qué dependencias de gobierno participaron en la implementación del programa en el municipio?
- 7.- ¿Tiene idea de qué fue lo que realizó FONART en el impulso del corredor? ¿Lo que hicieron el IIFAEM y el ayuntamiento?
- 8.- ¿Considera que existió coordinación entre los 3 ámbitos de gobierno?
- 9.- ¿Cuál de ellos considera que intervino más y ¿Por qué?
- 10.- Hubo coordinación entre los artesanos beneficiados y los servidores públicos que implementaron el programa. ¿A qué dependencia pertenecían?
- 11.- Con base en la respuesta anterior, ¿Cómo fue la actuación de estos servidores para influir positiva o negativamente en los resultados del corredor?
- 12.- Durante el desarrollo del programa ¿Ustedes participaron en la toma de decisiones para generar estrategias en conjunto con el gobierno?
- 13.- ¿Estuvo de acuerdo con las acciones que llevó a cabo el ayuntamiento? ¿Fueron consensadas con ustedes?
- 14.- ¿Podría describir, en qué consistieron los apoyos que recibieron del programa?
- 15.- ¿Cómo fue el proceso de remodelación del taller?, para ello ¿Hubo apoyo económico? ¿Recuerda el monto recibido?
- 16.- ¿Qué acciones considera que fueron las más importantes en el impulso del corredor?
- 17.- ¿De qué manera mejoró su trabajo tras recibir el apoyo?
- 18.- ¿Qué acciones está realizando la administración municipal actual (2018-2021) en favor del sector artesanal?
- 19.- La Coordinación de Fomento Artesanal, ¿Le ha dado continuidad al programa?

- 20.- En caso de responder afirmativamente, ¿Podría mencionar cuáles son las acciones que se están llevando a cabo?
- 21.- Por parte del gobierno estatal (IIFAEM) y federal (FONART), ¿Han dado seguimiento al corredor?
- 22.- Los artesanos que conforman los corredores, se han organizado para llevar a cabo algún tipo de actividad de manera conjunta ¿Cuál?
- 23.- A partir de la creación del corredor ¿qué cambios ha notado en la participación de los artesanos ajenos al corredor? ¿Han tenido alianzas de algún tipo?
- 24.- ¿Ha habido conflictos con grupos de artesanos ajenos al corredor?
- 25.- ¿Qué beneficios obtuvieron al formar parte del programa?

Guion de Entrevista a los Servidores Públicos (directivos)

Administración 2012- 2018

Datos Generales del Entrevistado

Fecha:

Puesto que desempeñó:

Dependencia:

Sexo:

- 1.- ¿Cuál fue el objetivo general de las políticas públicas dirigidas a los artesanos?
- 2.- Uno de los programas implementados durante la administración federal 2012- 2018, fueron los Corredores Artesanales en los Pueblos Mágicos y/o Destinos Turísticos, ¿Podría platicarme acerca de este programa? ¿Cuál fue la finalidad de su creación?
- 3.- ¿Por qué se eligió a Teotihuacán entre los destinos contemplados en el programa?
- 4.- ¿Hubo interés de alguna dependencia en particular, para incorporar al municipio en el programa?
- 5.- ¿Qué función desempeñó la dependencia y/o área a su cargo en favor de la iniciativa?
- 6.- ¿Cuál fue la estrategia que se puso en marcha para que el programa cumpliera con los objetivos establecidos?
- 7.- ¿Qué papel cumplía cada una de las instituciones promotoras? ¿Considera que hubo buena coordinación entre ellas? ¿si por qué y no por qué?

- 8.- De acuerdo con la respuesta anterior ¿Cómo se resolvieron los problemas de coordinación?
- 9.- ¿Qué tipo de estrategias y/o acciones intergubernamentales se generaron entre los tres ámbitos de gobierno?
- 10.- Con base en las respuestas anteriores ¿qué acciones hicieron falta por realizar de manera conjunta entre los tres órdenes de gobierno?
- 11.- ¿Qué dependencia fomentó la participación de los artesanos? ¿De qué manera?
- 12.- ¿Qué criterios se utilizaron para seleccionar a los artesanos que formarían parte del proyecto?
- 13.- ¿Los artesanos fueron tomados en cuenta para tomar decisiones conjuntamente con el gobierno?
- 14.- ¿Los artesanos fueron proactivos para cooperar con las estrategias dirigidas por el gobierno? ¿De qué manera?
- 15.- ¿La implementación de esta política, tuvo un resultado que no estaba contemplado en un inicio?
- 16.- En su opinión, ¿El programa implementado cumplió con los objetivos esperados?

Guion de Entrevista a los Servidores Públicos (directora de área)

Administración municipal 2016- 2018

Datos Generales del Entrevistado

Fecha:

Puesto que desempeñó:

Dependencia:

Sexo:

- 1.- Uno de los programas implementados durante la administración federal 2012- 2018, fueron los Corredores Artesanales en los Pueblos Mágicos y/o Destinos Turísticos, ¿podría platicarme acerca de este programa? ¿cuál fue la finalidad de su creación?
- 2.- ¿Hubo interés de alguna dependencia en particular, para incorporar al municipio de Teotihuacán en el programa?
- 3.- ¿Qué función desempeñó el área a su cargo en favor del programa?

- 4.- ¿Cuál fue la estrategia que se puso en marcha para que el programa cumpliera con los objetivos establecidos?
- 5.- Además de las funciones encomendadas por su superior ¿realizó alguna actividad adicional, que contribuyera al desarrollo del programa?
- 6.- ¿Qué papel cumplía cada una de las instituciones promotoras?
¿Considera que hubo buena coordinación entre ellas? ¿Si por qué y no por qué?
- 7.- ¿Qué tipo de estrategias y/o acciones intergubernamentales se generaron entre los tres ámbitos de gobierno?
- 8.- Con base en las respuestas anteriores ¿qué acciones hicieron falta por realizar de manera conjunta entre los tres órdenes de gobierno?
- 9.- ¿Qué dependencia fomentó la participación de los artesanos? ¿De qué manera?
- 10.- ¿Qué criterios se utilizaron para seleccionar a los artesanos que formarían parte del proyecto?
- 11.- ¿Los artesanos fueron tomados en cuenta para tomar decisiones conjuntamente con el gobierno?
- 12.- ¿Los artesanos fueron proactivos para cooperar con las estrategias dirigidas por el gobierno? ¿De qué manera?
- 13.- ¿Hubo empatía entre usted y los artesanos?
- 14.- ¿Recibió inconformidad de otros artesanos que no fueron incluidos? ¿Hubo algún enfrentamiento entre grupos?
- 15.- Durante las visitas a los talleres, ¿Se presentaron problemáticas no previstas? ¿Podría mencionarme algunas de ellas?
- 16.- De acuerdo con la respuesta anterior, recuerda ¿Cómo usted solucionó la dificultad presentada?
- 17.- ¿Considera que los imprevistos administrativos u operativos, que se presentaron, afectaron la marcha del programa?
- 18.- ¿Qué resultados generó la implementación del programa en Teotihuacán? ¿Hubo alguno que no estaba contemplado en un inicio?

Guion de Entrevista a los Servidores Públicos (directora de área)

Administración 2019-2021

Datos Generales del Entrevistado

Fecha:

Puesto que desempeña:

Dependencia:

Sexo:

- 1.- ¿Cuál es la función que usted realiza?
- 2.- En esta dependencia ¿Cuál es el objetivo general de las políticas públicas dirigidas a los artesanos?
- 3.- Uno de los programas implementados por el FONART, durante la administración federal 2012- 2018, fueron los Corredores Artesanales en los Pueblos Mágicos y/o Destinos Turísticos, ¿Lo conoce? ¿Podría platicarme acerca de él?
- 4.- ¿Qué función desempeña la dependencia y/o área a su cargo en favor del programa?
- 5.- De acuerdo con la respuesta anterior, en Teotihuacán ¿Esta dependencia de qué manera está apoyando al programa?
- 6.- ¿Sabe hasta cuándo va a tener vigencia el programa?
- 7.- ¿Existe colaboración entre el FONART, IIFAEM y el ayuntamiento?
- 8.- ¿Existen problemas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno?
- 9.- ¿Los cambios políticos han afectado el seguimiento del programa?
- 10.- ¿Esta dependencia ha tenido acercamiento con los artesanos que integran el corredor?
- 11.- ¿Los artesanos del corredor son tomados en cuenta para tomar decisiones conjuntamente con el gobierno?
- 12.- ¿Cómo han sido enfrentadas las demandas de los artesanos? ¿Qué otras solicitudes han recibido? ¿Cómo las han procesado? ¿Qué respuesta han obtenido de ellos?
- 13.- ¿Se están cumpliendo con los objetivos planeados por el programa?
- 14.- ¿Cuáles son los principales resultados que se han generado?