UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

"FACULTAD DE TURISMO Y GASTRONOMÍA"

"ANÁLISIS DE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN EL MUNICIPIO DE TOLUCA, MÉX 2013-2015."

TESIS
PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA EN TURISMO
PRESENTA:

SARA IVETTE OLAYA ESCOBEDO

ASESORA: DRA. EN C.S GRACIELA CRUZ JIMÉNEZ

TOLUCA, MÉXICO, OCTUBRE 2016

Toluca, México a 24 de octubre de 2016.

L. en T. NANCY ORTEGA MARTIÑÓN
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN PROFESIONAL
FACULTAD DE TURISMO Y GASTRONOMÍA, UAEM
P R E S E N T E

Sirva este medio para enviarle un saludo, al tiempo de informarle que, una vez atendidas las observaciones realizadas al documento titulado **"Análisis de la política turística del municipio de Toluca, Méx. 2013-2015"** en la modalidad de tesis, por la P.L.T. **SARA IVETTE OLAYA ESCOBEDO**, se ha concluido con el trabajo de evaluación profesional, por lo que no tengo inconveniente alguno en otorgar el **VOTO APROBATORIO** para que pueda concluir con su proceso de evaluación profesional.

Sin otro particular por el momento, se despide de Usted.

A T E N T A M E N T E

Dra. Graciela Cruz Jiménez
Asesora

Toluca, México a 19 de octubre de 2016

L. en T. NANCY ORTEGA MARTIÑÓN
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN PROFESIONAL
FACULTAD DE TURISMO Y GASTRONOMÍA, UAEM
P R E S E N T E

Sirva este medio para enviarle un saludo, al tiempo de informarle que, una vez atendidas las observaciones realizadas al trabajo de investigación titulado **"Análisis de la Política Turística del Municipio de Toluca, Méx. 2013-2015"** en la modalidad de TESIS, por la P.LT. **Sara Ivette Olaya Escobedo**, no tengo inconveniente alguno en otorgar el **VOTO APROBATORIO** para se continúen con los trámites a que haya lugar y se pueda concluir con su proceso de evaluación profesional.

Sin otro particular por el momento, se despide de Usted.

A T E N T A M E N T E

Mtro. Celia Guzmán Hernández
Revisor de trabajo de investigación

Toluca, México a 25 de octubre de 2016.

L. en T. NANCY ORTEGA MARTIÑÓN
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN PROFESIONAL
FACULTAD DE TURISMO Y GASTRONOMÍA, UAEM
P R E S E N T E

Sirva este medio para enviarle un saludo, al tiempo de informarle que, una vez atendidas las observaciones realizadas al documento titulado **"Análisis de la política turística del municipio de Toluca, Méx. 2013-2015"** en la modalidad de tesis, por la P.L.T. **SARA IVETTE OLAYA ESCOBEDO**, se ha concluido con el trabajo de evaluación profesional, por lo que no tengo inconveniente alguno en otorgar el **VOTO APROBATORIO** para que pueda concluir con su proceso de evaluación profesional.

Sin otro particular por el momento, se despide de Usted.

A T E N T A M E N T E

Dra. Lilia Zizumbo Villarreal
Revisora de trabajo de investigación

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES

Magdalena Escobedo y Noé Olaya por caminar siempre conmigo en esta travesía, heredarme el gusto por la lectura, el estudio y la constancia, siempre tendré presente su apoyo incondicional y amor.

A MIS HERMANAS Y HERMANOS

Ana, Magy, Laura, Gessie, Nora, Javier y Noé, por siempre brindarme soporte de diversas maneras, consejos, afecto y su compañía.

A MI ASESORA

La Dra. Graciela Cruz por su constante compromiso hacia mi trabajo escrito, agradezco enormemente su paciencia, apoyo para corregir errores y sobre todo la trasmición de conocimientos en materia turística durante este proceso.

A MI PROFESORA

Celia Guzmán por alentarme a participar en el ámbito de la investigación, sus critícas constructivas y sus recomendaciones a lo largo de la carrera, no sólo en cuestiones acádemicas sino como consejera.

Al igual que a la Dra, Graciela y la Mtra. Celia, agradezco a la Dra. Lilia Zizumbo, por las sugerencias que aportó para mejora de la tesis.

A MIS AMIGOS

Por último agradezco profundamente a la familia Ramírez González, a Don Victor Estevéz, Amanda González, Luis Muciño, Monserrat Cambrón, Liz Gutierrez, Sandra Hernández, Andrea Ríos y Kenia Dominguez, personas que además de mi familia, estuvieron conmigo en momentos difíciles.

Resumen

La presente investigación tuvo como finalidad analizar el proceso de implementación de la política turística en el municipio de Toluca Estado de México, durante la administración 2013-2015, por medio de las relaciones de los actores que participaron en su orientación y así definir sus alcances y limitaciones. Mediante el Enfoque de Redes de Política Pública, se consideraron como principales variables de análisis los objetivos e intereses de los integrantes de la política turística, así como la cooperación e interdependencia entren ellos en función del intercambio de recursos para alcanzar sus propósitos. Las principales acciones que se gestaron en el periodo de referencia corresponden al impulso del turismo cultural por parte del Ayuntamiento que asumió el papel central en colaboración constante con el sector privado. Esta acción generó un beneficio recíproco a partir del incremento de la afluencia de visitantes en la ciudad. Mientras tanto, el sector social se mantuvo al margen, pues si bien fue incluido en términos normativos en algunas actividades, no lo fue en los consensos. En suma, la gestión municipal se rigió bajo una perspectiva económica sujeta a intereses políticos y particulares.

Palabras Clave: Turismo, Política turística, Redes de Política Pública

Contenido

Introducción 5

Capítulo I Marco conceptual 8

1.1 El turismo como asunto de Estado 8

1.2 El Estado y la generación de políticas 11

1.3 La Política turística 14

1.4 Perspectivas académicas de política turística 17

Capítulo II Marco Referencial 23

2.1 El contexto internacional de Política Turística 23

2.2 La política turística en México período 2013-2015 25

2.3 La política turística del Estado México 2013-2015 30

2.4 El papel del municipio y los gobiernos locales en la actividad turística 33

Capítulo III Marco teórico-metodológico 36

3.1 De la política a las Políticas públicas 36

3.2 Enfoque de Redes de Política Pública (ERPP) 41

3.3 Acercamientos metodológicos al turismo desde el ERPP 46

3.4 Propuesta Metodológica 50

Capítulo IV Análisis de las Redes de Política Pública en el municipio de Toluca 53

4.1 Caracterización del municipio de Toluca 53

4.2 La política turística en el municipio de Toluca 59

4.3 La influencia del Modelo de Municipio Educador en la política turística 64

4.4 Turismo Cultural 67

4.5 Turismo de negocios 71

4.6 Las Redes de Política Pública en el proceso de implementación de la política turística de Toluca 75

Conclusiones 80

Fuentes consultadas 83

Anexos 101

Introducción

El abordaje del turismo desde el ámbito político resulta pertinente ante la inevitable intervención del Estado. Sin embargo, según Monfort (2000:22), por sus propias circunstancias, es difícil de gestionar y controlar, pues precisa de una organización con responsabilidad y autoridad que satisfaga las exigencias de carácter social.

Es por ello que el Estado genera políticas para regular la actividad turística, ya que posicionarla como estrategia de desarrollo en un país, estado o municipio depende de una serie de factores iniciales como recursos, infraestructuras, servicios públicos y los agentes sociales (Torres, 2004:54). Es así que, conforme el turismo recobre mayor relevancia para una nación, es prioritaria la definición de una política clara.

La creación y aplicación de políticas tiene distintos alcances geográficos y administrativos según el ámbito gubernamental para el que fueron diseñadas. En el caso mexicano existen tres órdenes: federal, estatal y municipal; este último es fundamental, pues al final los resultados de las políticas se ven reflejados en ciudades o localidades.

La importancia del municipio reviste en ser el ámbito oficial más cercano con su población, territorio y diversos actores sociales y privados que forman parte de la actividad turística. Dicha situación debe ser tomada en cuenta por los gobiernos municipales no sólo en la formulación de las políticas; también en la implementación ya que es importante evaluar el significado que adquiere determinada política ante la influencia de actores participantes en el ámbito del turismo (Castillo, 2013: 173).

Dicha situación debe ser tomada en cuenta por los gobiernos municipales no sólo en la formulación de las políticas; también en la implementación es importante evaluar el significado que adquiere determinada política ante la influencia de actores participantes en el ámbito del turismo (Castillo, 2013: 173). Ante esta perspectiva se plantea el estudio de políticas desde el concepto de *policy*, definida por Jenkins (1978:15) como un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político o grupo de actores interesados en la selección de los objetivos y los medios

para alcanzarlos dentro de una situación determinada y en donde, la toma de tales decisiones se deriva del poder que poseen esos actores para llevarlas a cabo.

En tal sentido, la presente investigación retoma la política turística del municipio de Toluca durante la administración 2013-2015, periodo en el cual se identificaron cambios significativos en materia turística derivados de la incorporación del municipio al programa de carácter internacional Municipio Educador. Asimismo se detectaron diversas problemáticas referidas a la desarticulación entre los objetivos de la política turística municipal y lo acaecido en la realidad. Una más fue la falta de inclusión para la toma de decisiones de todos los sectores que participaron dentro de esta actividad.

Con base en lo anterior, se planteó la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles fueron los alcances y limitaciones de la política turística del 2013 al 2015 en el Municipio de Toluca?

Con la finalidad atender dicha interrogante, se planteó como el **objetivo** general de la investigación: Analizar el proceso de implementación de la política turística en el municipio de Toluca durante la administración 2013-2015, con la finalidad de identificar sus alcances y limitaciones a partir de las relaciones entre los actores que participaron en ella.

La metodología estuvo basada en el enfoque de redes de política pública, elegido por su pertinencia como el más adecuado para explicar las relaciones de los actores que intervienen a partir de sus estrategias de acción en la política turística, mediante sus objetivos, intereses, los recursos que ponen en juego para alcanzarlos, además de su dependencia y cooperación en la red que se formó durante el periodo de análisis, en que interactuaron con otros integrantes, lo que en su conjunto influyó en la forma como se orientó esta política.

La investigación se presenta en cuatro capítulos ordenados de la siguiente manera:

El primero corresponde al marco conceptual y tiene como finalidad abordar el concepto de política turística, para lo cual se parte del significado de turismo, el por

qué de la intervención del Estado en asuntos turísticos y su regulación mediante políticas.

En el segundo capítulo se realiza la revisión documental de las políticas turísticas a nivel internacional, nacional y estatal, durante el periodo de la investigación (2013-2015), a fin de conocer los contextos políticos desde dichos ámbitos y cómo incluyen en el ámbito municipal.

El tercer capítulo contiene la metodología que rige la investigación, para lo cual se retoman elementos conceptuales como políticas públicas, actores, enfoque de redes de política pública, además de investigaciones vinculadas al turismo que se basaron en dicho enfoque.

El análisis de la política turística en Toluca se realiza en el capítulo cuarto, análisis que parte de la caracterización del municipio y de la revisión de su política turística. Se presentan aquí los resultados de la investigación empírica, apoyados de manera importante en el testimonio de actores clave que fueron entrevistados.

Por último se formulan las conclusiones respecto a las relaciones entre actores que se formaron durante la implementación de la política turística, sobre la cual se expresan sus alcances y limitaciones. Este último apartado contiene además los anexos para facilitar una consulta a mayor detalle sobre el análisis de redes.

Capítulo I Marco conceptual

1.1 El turismo como asunto de Estado

El turismo es una actividad relevante a nivel mundial por los impactos que genera y su rápido crecimiento. Puede observarse el incremento de personas que se desplazan de un lugar a otro por diferentes medios de transporte y diversos motivos; este movimiento, en apariencia genera una serie de efectos de distinta naturaleza: sociológicos, económicos, políticos, ecológicos, jurídicos, psicológicos, geográficos, antropológicos, entre muchos otros (Osorio, 2000:219).

Por esta circunstancia, el turismo puede ser abordado desde perspectivas multidisciplinares e incluso puede resultar compleja su conceptualización debido a que "hay cuestiones, que quedan en la línea fronteriza de varias disciplinas" (Ascanio, 2010:633). Con ello, Ascanio (2010) alude a una falta de claridad en las líneas de acción de dicho concepto, pues a pesar que la existencia de enfoques como el sistémico, económico y científico, el objeto real del turismo resulta un tanto ambiguo.

El concepto más conocido corresponde a la Organización Mundial de Turismo (OMT); según Tomillo (2010:174) es la única referencia de carácter universal que posibilita entender esta actividad de manera general. Es así que dicha institución la concibe como un fenómeno social, cultural y económico vinculado al traslado de personas (turistas) desde su residencia habitual a otro sitio, por un tiempo determinado y por motivos personales o de negocio/ profesionales, lo que a la vez implica gastos turísticos (Organización Mundial de Turismo, 2014); pues incluye todas aquellas actividades y relaciones que surgen de la interacción entre turistas, proveedores de servicios, gobiernos y comunidades anfitrionas (McIntosh *et al,* 1999:26).

Respecto a lo anterior, Velasco (2011:957) argumenta que este tipo de conceptualización generalmente es elaborada para atender fines de corte estadístico y así poder hacer comparaciones con otros países. Por lo que, el turismo

no abarca en su totalidad aspectos cuantitativos, sino también puede ser entendido como una actividad de apropiación del espacio en el cual se producen impactos; en este marco, es necesario tener en cuenta la atención de las demandas del turista y el intercambio intercultural propiciado por los desplazamientos espaciales de las personas (Azevedo y Gomes, 2013:881).

En este sentido, Ascanio (2010: 638), expone que la interdependencia entre el anfitrión y el visitante es un asunto fundamental para el turismo; la profundidad en las relaciones y los impactos que se producen, constituyen, según su punto de vista, su objeto de estudio; es decir, el turismo se ocupa de los fenómenos que pueden elevar o no la calidad de determinada comunidad y el asunto básico es conocer las bondades de tal actividad.

De la misma forma, aunque el turismo es catalogado como una actividad social y económica vinculada tanto al desarrollo de localidades como a la preservación de recursos naturales y culturales, la visión desde el punto de vista económico sigue predominando para intereses políticos y del mercado (Velasco, 2002:2). Según el argumento de Velasco (2011: 954), desde dicha perspectiva la actividad turística continúa manteniendo características sumamente atractivas, como su capacidad para generar empleos. Es por ello que, ante la importancia económica que representa, los gobiernos han intervenido en asuntos de esta índole (Elliot, 2005, Torres, 2004).

Sobre esta línea, Elliot (2005:4) explica que en periodos de declive económico e industrial, recesiones mundiales, desempleos masivos y existencia de brechas entre ricos y pobres, el turismo, al ser una de las pocas industrias en crecimiento, puede proporcionar las escasas divisas que la mayoría de los gobiernos necesitan con desesperación.

Otro motivo que justifica la intervención del Estado en asuntos de este tipo, es la gran influencia del turismo sobre el mercado, correspondiente al carácter inminente de traslado de personas fuera de su domicilio habitual; ejemplo de ello son los flujos turísticos que no se mantienen constantes a causa de la estacionalidad de las

vacaciones, del consumismo o del poder adquisitivo de los turistas, lo que ocasiona desajustes entre la oferta y la demanda que pueden dar lugar a subidas de precios que afecten al conjunto de la economía (Torres, 2004:55- 56).

De acuerdo con lo expresado, se comprende la intervención de los gobiernos en cualquiera de sus ámbitos, sobre todo aquellos con mayor dependencia económica en la actividad turística, por lo cual es necesaria su regulación para encontrar soluciones a problemas que apoyen y aseguren la marcha de la producción de bienes, servicios turísticos así como la estabilidad laboral y las inversiones de nacionales y extranjeros en el rubro.

A esto se debe principalmente que el turismo en México, se haya establecido desde sus inicios como una actividad productiva; por ello Torres (2004:5) menciona que comúnmente el turismo es adherido como un factor estratégico para impulsar los procesos de crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo, por sus propias circunstancias, es difícil de gestionar y controlar, lo que precisa de una organización con responsabilidad y autoridad que satisfaga las exigencias de carácter social (Monfort, 2000:22).

El hecho de posicionar al turismo en una estrategia de desarrollo, depende de una serie de factores iniciales como recursos, infraestructuras, servicios públicos, la propia actitud de la población y de los agentes sociales, incluso de la localización y la escala territorial en que se actúe, ya que serán distintos los planteamientos en el ámbito local que en el internacional (Torres, 2004:54). Ante esta perspectiva, Velasco (2011:955) sostiene que el turismo crece y se desenvuelve en el momento en que los Estados deciden diversificar y ampliar sus políticas. Este argumento; evidencia que conforme el turismo adquiere mayor relevancia para un país, región o ciudad, es prioritaria la definición de una política clara.

Sobre este contexto, la presente investigación considera el concepto de turismo desde su persvectiva politíca, es decir, como una actividad generada a partir del desplazamiento de personas que convergen en determinado territorio con la poblacion local y diversos agentes de producción, de bienes y servicios que originan

impactos sociales, economicos, ambientales y culturales los cuales hacen necesario la intervención del Estado para su regulación mediante politícas.

1.2 El Estado y la generación de políticas

Referente al concepto Estado, se parte de éste desde una perspectiva funcional como obra humana constituida para atender fines colectivos de todos los miembros de una sociedad, pues fue originado para suplir imperfecciones en las relaciones cotidianas de la vida humana (Ramírez, 2000:47). Esta definición, de acuerdo con Priego (2003:26-27), está relacionada con el poder debido a que es la base de una estructura social y como órgano soberano e independiente, no existe autoridad superior sobre su territorio o dominio.

Las líneas anteriores aluden a dicho órgano en su sentido básico. No obstante, el Estado no es un simple instrumento receptor de las demandas sociales, sino que refiere a la instancia política articuladora de un sistema de dominación social, donde existe una condensación particular de las redes y relaciones de fuerza en una sociedad, que permite la producción y reproducción de relaciones de influencia y poder (Oszlak, 2007:117, Osorio, 2009:22). Debido a esa concentración de dominio, Osorio (2009:86) argumenta que es la institución con la capacidad de lograr que intereses individuales pertenezcan a la sociedad.

Comúnmente el Estado está asociado con un espacio territorial que congrega las idiosincrasias generales de la sociedad que lo integra, al mismo tiempo que lo conciben con características similares; de esta manera, el poder político centralizado se ejerce sobre una población en espacios territoriales definidos, lo que permite la conformación del Estado-Nación; ello refiere a un orden dentro de su rango de influencia que se complejiza como un sistema interestatal jerarquizado, con grados desiguales de fuerza y soberanía (Osorio, 2009:30; 2012:41).

En este contexto, Osorio (2009:83) argumenta que el poder político es un elemento constitutivo del núcleo articulador de cualquier consumación de proyectos del

Estado con la intención de transformar bases de dominación de intereses. Esto último se logra con la imposición de determinadas decisiones, proyectos o emprendimiento sociales, sobre otros no convenientes para ciertas intenciones.

Así pues, este poder se expande en el territorio estatal, no solamente en las estructuras internas del Estado, sino hacia afuera en los diferentes campos de la sociedad. Por ello, conservar el poder político supone procesos de acumulación de fuerzas que abarcan todos los ámbitos y prácticas sociales, sean económicas, sociales, culturales, políticas, científicas o ideológicas, y en donde el Estado es el punto de llegada a todas las fuerzas acumuladas en los espacios sociales (Osorio, 2009: 90).

En sintonía con lo expuesto, las formas de ejercicio de poder y de regulación del Estado-Nación estarán permeadas por las tendencias económicas mundiales, las cuales influyen en la aplicación de políticas en diversas áreas. En este caso, el modelo económico neoliberal adoptado por el Estado mexicano mantiene características que han repercutido en todos los niveles de la realidad social y conciernen tanto a las bases estructurales del sistema político, como a las ideológicas (Revueltas, 1993: 221 y 227).

Sobre este marco, se redefinen las funciones del Estado, las formas de actuar en los ámbitos gubernamentales y administrativos, el ejercicio del poder y la participación de la iniciativa privada. Acciones, que de acuerdo con Cruz (2003:54), van encaminadas a establecer la autoridad, la eficiencia y la capacidad de planeación institucionales del aparato estatal en los diversos sectores económicos y sociales.

En términos generales, el modelo económico neoliberal busca la menor intervención del Estado en asuntos económicos y, aunque a simple vista sus funciones y atribuciones sean cada vez menos, Durand (2014:186) y Osorio (2009:9) coinciden en que no significa que haya perdido poder, sino más bien responde a una reorganización e institucionalización en su estructura, que incluso, busca hacerlo más fuerte.

Puesto que la existencia del libre mercado no elimina la necesidad de contar con un gobierno (Huerta, 2005:140-141), el Estado adquiere un papel definitivo a través de la elaboración de políticas que garanticen la estabilidad y desarrollo del mercado. Por eso Cruz (2003:54) afirma que existen áreas imposibles de trasferir al sector privado y en donde el Estado es el único con la capacidad de definir y ejecutar políticas.

Estas transformaciones y cambios estructurales han obligado a que diversos gobiernos, presionados por las organizaciones multilaterales emprendan programas radicales de reestructuración de las actividades estatales, con una administración pública modernizada y fortalecida para llevar a cabo acciones a fin de mantener la gobernabilidad y la respuesta a las peticiones y necesidades de la sociedad, que cada día exige mayor participación en las decisiones políticas (Cruz, 2003:53-54).

Si bien según Mendíaz (2004:1) las políticas públicas en su conjunto son un cristal mediante el cual pueden visualizarse transformaciones de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, Cruz (2003:54-55) explica que éstas han adquirido cambios en sus dimensiones público y privada, tanto en la independencia/dependencia de la sociedad frente al aparato estatal, como en el tratamiento de sus asuntos políticos particulares y generales.

Es así, que el Estado neoliberal requiere la incorporación del sector privado y social para la toma de decisiones públicas pues de esta manera legítima sus acciones (Valencia, 2008:16). Por tanto, las nuevas relaciones Estado-sociedad traen como consecuencia otra manera de entender y de hacer política.

Sobre este esquema, Cabrero (en Cruz, 2014:44) sostiene que la política no es generada sólo por el gobierno, sino que se convierte en un proceso donde participan organizaciones públicas y privadas, lo que ocasiona la fragmentación del Estado para relacionarse con una diversidad de actores. Dichos argumentos hacen necesaria la incorporación de la dimensión política en un panorama más amplio, es decir, en términos de *policy,* la cual es definida por Jenkins (1978:15) como un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político o grupo de actores interesados en la selección de los objetivos y los medios para alcanzarlos

dentro de una situación determinada y en donde, la toma de tales decisiones se deriva del poder que poseen esos actores para llevarlas a cabo.

Por ello, en las últimas décadas la conceptualización de política de turística ha cobrado relevancia para los investigadores, ante la complejidad que encierra su formulación e implementación en razón de las relaciones de poder que se gestan durante el proceso de decisión. En este sentido, Castillo *et al* (2008: 93) resalta que el análisis tradicional de política turística suele remitirse al simple discurso político y a la planeación gubernamental de la actividad turística para programar el aprovechamiento y beneficio de los recursos, lo cual genera resultados parciales.

Es importante, evaluar el significado que adquiere determinada política con la influencia de actores participantes en el ámbito turismo (Castillo, 2013: 173). Para ello, es necesario darle sentido a la política turística dentro del estudio de políticas públicas. Primero, por la condición del turismo como problema público (Hall y Jenkings, 2004: 525-526) y segundo, tal como indican Meny y Thoening (1992: 7-9), las políticas públicas permiten dirigir una mirada más profunda y certera sobre los métodos e instrumentos del Estado, así como los cambios que se producen en sus estructuras y sus concepciones.

1.3 La Política turística

El concepto de política turística ha evolucionado con el tiempo y según su estudio desde distintos enfoques. Una de las primeras referencias conceptuales, tal como lo describen Aguiló y Vich (1996: 23) corresponde a Arriaga (1955) en el marco del auge turístico, quien la definió como la acción del Estado dirigida a la promoción y protección de los intereses turísticos nacionales.

Posteriormente, a principios de la década de los ochentas, De la Torre (1984:25) la concibió como un producto de la política general de un Estado, sujeta siempre a razones de orden público, representadas en actitudes y estrategias que una colectividad organizada adopta ante el fenómeno turístico. Tal interpretación

enfatiza la responsabilidad gubernamental de intervenir en asuntos de política turística. Sobre este esquema, Riera *et al* (2009:377) sostienen que es necesario el liderazgo del sector público en la materia, pues las empresas privadas buscan máximos beneficios de carácter individual, lo cual, puede generar un panorama de inequidad para la sociedad.

Aguiló y Vich (1996) y Monfort (2000) plantean que es una vertiente de la política económica, de carácter instrumental, centrada en la provisión de máximos beneficios económicos para el turismo. No obstante, Acerenza, 2006, Magaña, 2009 y Enríquez *et al,* 2012 argumentan que tal visión es limitada porque deja de lado a otros sectores que forman parte de la actividad turística.

Seguidamente, debido a la preocupación mundial por los recursos naturales Pulido y López (2013) señalan la aparición formal del concepto de turismo sostenible en el Informe Brundtland en 1987. Además de ello, afirman que sus dimensiones (social, económica y ambiental) interaccionan en el marco de otra dimensión: la institucional. Sobre esa referencia Acerenza (1987) vislumbra a la política turística como el "conjunto de decisiones en materia turística que, integradas armónicamente en el contexto de la política nacional de desarrollo (sostenible), orientan la conducción del sector y norman las acciones por seguir, las cuales se traducen en planes y programas de desarrollo sectorial" (Acerenza, 2006:10).

Las definiciones expuestas conciben a la política turística como un instrumento para orientar el rumbo del turismo en un lugar. Sin embargo, Cruz (2014); Castillo (2013); Enríquez *et al* (2012) y Velasco (2011) concuerdan que considerarla desde esa perspectiva es superficial y deficiente porque no profundizan sobre cómo se formulan las estrategias, quiénes influyen en ellas y las relaciones de poder que se gestan durante el proceso decisorio.

La visión parcial a que se hizo referencia, también es atribuida por un lado, a los hasta ahora escasos estudios de análisis de política turística abordado desde la ciencia política (Velasco, 2011); y, por otro, a la falta de un análisis más profundo y crítico a los actores y sus estrategias, en la racionalidad instrumental de la política (Castillo, 2013).

En ese sentido, una aproximación conceptual reciente de Velasco (2011) refiere a la política turística como el "conjunto de acciones que impulsan actores públicos -en ocasiones en colaboración con actores no públicos-, con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado" (Velasco, 2011:960). Es decir, pueden participar otros sectores, ya no únicamente gubernamentales, interesados en promover el turismo con diferentes finalidades.

Ante tal panorama, la función deseable del Estado de acuerdo con Acerenza (2006); Cruz (2014), Enríquez *et al* (2012), Magaña (2000), Monfort (2000), Pulido y López (2013) y Velasco (2011), es la promoción de máximos beneficios en condiciones de igualdad para los integrantes, esto mediante la generación del entorno propicio de coordinación y articulación adecuada para las actuaciones de los organismos públicos, privados y sociales participantes en la actividad turística.

El turismo, por sus propias circunstancias, es difícil de gestionar y controlar, por lo que precisa de una organización con responsabilidad y autoridad, a ciertos niveles, que canalice la satisfacción de las exigencias de índole social existentes por otro lado, corresponde señalar que la actuación estratégica de un Gobierno en política turística exige una planificación, de igual modo, estratégica, que garantice la viabilidad posterior de la política (Monfort, 2000:22-24)

No obstante, cuando el Estado no cumple con dicha función se propicia inequidad entre los actores. Cruz (2014) destaca que existen aquellos más influyentes que otros, lo cual trae consigo relaciones de poder. Este último según lo señala Castillo (2013), es uno de los elementos más importantes vinculados con la política turística. Tal planteamiento mueve a la reflexión respecto a los contextos que inciden en la toma decisiones y los elementos que contribuyen a ese poder político.

A partir de la serie de planteamientos anteriores se puede concluir que el Estado como principal administrador en diversos ámbitos sociales, también asume la responsabilidad de turismo especialmente por su condición económica y por todo lo que representa para la regulación del mercado. Asimismo, la condición humana de

la actividad sobre los territorios, genera impactos de diversa índole en los espacios donde se desenvuelve. Por estas razones, el Estado debe crear condiciones para su puesta en marcha a fin de aprovecharla en todos sus sentidos y contrarrestar los posibles daños; es así que realiza una serie de propuestas y alternativas plasmadas en las políticas turísticas para el cumplimiento de ciertos objetivos.

En esta línea, tanto las características del Estado como las del mercado y las tendencias del turismo, influyen en la conformación de políticas y en sus contenidos. Debido a la cantidad de elementos inmersos en la política turística, es importante la integración de diferentes actores y sectores, con el fin de facilitar el alcance de metas. Por otro lado, Izard (2010:39) agrega que "la política turística, no es más que una especialización o micro políticas que la administración pública usa para establecer un serie de directrices de ordenación, planificación, promoción y regulación de la actividad turística".

A partir de los anteriores planteamientos, para esta investigación se reconocen dos perspectivas de la política turística; la primera, desde el punto de vista de la planificación, en que las políticas se traducen a planes programas y proyectos. Para el caso mexicano (2013-2015) esta situación es evidente si se observa el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Sectorial de Turismo y los diferentes programas nacionales, estatales y municipales que se derivan de él. La segunda perspectiva está centrada en el ya referido concepto de *policy*, que considera la integración de diferentes actores, su participación, influencia y poder en la toma de decisiones políticas, en este caso, vinculadas al turismo.

1.4 Perspectivas académicas de política turística

Dentro del ámbito político del turismo es regulada la actividad turística mediante líneas de acción que dirigen el rumbo de sitios en diferentes niveles, ya sea internacional, nacional, regional o local.

Debido al carácter transversal del turismo, la política turística integra las diferentes áreas del sector como la económica, ambiental, cultural, tecnológica entre otras. Cada entorno mencionado requiere la participación de actores sociales, públicos y privados para llevar a cabo el desarrollo de destinos. Es por ello que se vuelve un tema complejo porque muchas veces la manera en que son implementadas suele influir sobre la obtención de resultados positivos para la actividad en determinado lugar.

Por lo anterior, la política turística ha sido objeto de estudio desde distintos ámbitos, ya sean geográficos (internacional, nacional, estatal); disciplinares (ambientales, sociales, de género, entre otros), que en su conjunto permiten observar formas particulares de la política y de los actores que intervienen; pero principalmente, su perspectiva como un instrumento que contiene acciones para la consecución de ciertos objetivos turísticos.

En este sentido, en el marco internacional, Nel-lo y Pérez (2007) retoman las decisiones del sector público de Panamá, al analizar las principales acciones turísticas del gobierno, plasmadas en dos planes maestros de planificación turística, que afectaron y afectan de manera relevante ese ámbito. Durante la implantación de la Política de Desarrollo en Panamá, el Plan (1993-2002) consistió en el incremento de infraestructura, inversiones y la regionalización del país en zonas turísticas, lo cual generó resultados satisfactorios. Sin embargo, el Plan Maestro en turno (2007-2020), pretende por un lado incrementar el número de polos turísticos potenciales y, por otro, favorecer el desarrollo de turismo residencial como uno de los objetivos estratégicos a medio y largo plazo.

Esto último ha suscitado controversia entre la opinión pública y profesionales del sector, pues más que turismo, prolifera la actividad inmobiliaria dirigida al mercado internacional que propicia un rápido agotamiento del territorio con mayor valor turístico. Además, durante las últimas décadas, la política turística de Panamá ha dejado entrever la necesidad de una estrategia de promoción acorde con el Plan Maestro y, sobre todo, de una acción más coordinada a nivel interministerial para

un desarrollo turístico coherente que beneficie los diferentes ámbitos en los que éste se desenvuelve.

El estudio demuestra que las acciones emprendidas por el gobierno de ese país no coinciden totalmente con lo propuesto por su política y ha dado prioridad a las empresas privadas. De esta toma de decisiones se derivan una serie de problemáticas, como la venta y sobreexplotación de los recursos turísticos. Sobre esta perspectiva, Yepes (2002) analiza en el ámbito local, las acciones y tendencias de la Administración turística de la Generalitat Valenciana (durante el año 2000), las cuales influyen en las condiciones físicas del principal recurso turístico del lugar: el litoral.

Para ello, dicha administración emprendió diversas estrategias acordes con su Plan de Espacios Turísticos. No obstante, las acciones no fueron incluyentes con los sectores participantes, lo cual ha repercutido negativamente en la actividad turística, pues la administración continúa dando prioridad a la franja litoral, lo que trae consigo concentración demográfica en la costa, y por consecuencia desequilibrios en los ámbitos sociales, económicos y ambientales.

En este tenor, desde el punto de vista de la sustentabilidad, Acosta *et al* (2012) abordan elementos de la economía social (Políticas de Estado, Potencialidades turísticas comunitarias y Tipos de empresas) en el sector turístico y comunidad de Carirubana Venezuela, en favor del desarrollo endógeno sustentable. En esa localidad, las políticas de Estado y las prácticas de organizaciones turística excluyen a la población local, aunque teóricamente, las políticas y leyes de la República respaldan el desarrollo local; en las ofertas turísticas no prevalecen los sectores comunitarios, tipo cooperativas, organizaciones sociales o familiares propios de la economía social; contrariamente, son de empresas capitalistas, con paquetes todo incluido al interior de sus hoteles; ante ello los autores sugieren el incremento y aplicación de propuestas de economía social sustentables, a fin de superar las dificultades en el área turística.

Así como en el contexto internacional, existen investigaciones que estudian la política turística en México, mediante la revisión de los planes y programas implementados. Hernández y Castañeda (2003) y León (1997), abordan la incidencia del modelo neoliberal sobre las políticas de los años ochenta, y los emprendimientos que esto trajo consigo en las actividades turísticas gestadas en esa época. Por su parte Magaña (2009) analiza las políticas turísticas nacionales desde la perspectiva de competitividad para definir propuestas de mejora en la dirección y planeación estratégicas del turismo.

De la misma forma, se han realizado estudios en diversos estados del país, particularmente en el Estado de México, en que los autores realizan aportaciones sobre políticas en materia turística desde distintos enfoques, no necesariamente de modelos económicos. En este esquema, Hernández (2014) aborda a la política turística en la entidad desde la perspectiva de género, a partir de la asignación de mujeres como titulares de esa área, lo cual le permitió afirmar que sólo incluyeron como representantes en materia de turismo, a las integrantes de una élite que se ajustan a los principios de disciplina y continuidad del partido en el poder. Además señala, las diferencias entre mujeres y hombres en el contexto de las relaciones de poder para incidir en la política, ya que tienen particularidades determinadas por los intereses de género que se reflejan en el ejercicio político de toma de decisiones.

Otro tema vinculado con la política turística es la cultura. En este sentido, Castillo *et al* (2008) analizan la política turística cultural del Estado de México en sus ocho regiones político-económicas, con la finalidad de establecer su alcance en el programa sectorial 2005-2011. Según los autores, el diseño y operación de los programas derivados de ésta parecen adecuados y buscan promover la riqueza histórica y cultural de la entidad. Sin embargo, evidencian la falta de coordinación para ejecutar los planes y programas aprobados por diversas estancias, así como deficiencias en la comunicación entre los diversos ámbitos de gobierno. Este tipo de problemáticas, señalan, representan uno de los grandes obstáculos para la gestión de la política turística mexicana.

Como se planteó anteriormente, una de las limitantes para comunicar y aplicar correctamente las políticas tiene que ver con la coordinación interinstitucional; a ello se suma la existencia de actores que influyen en la toma de decisiones y por lo tanto guían los rumbos políticos. En este sentido, Bermúdez (1998) plantea que las políticas turísticas del Centro Ceremonial Otomí son resultado de un mecanismo de control y apropiación cultural hacia el pueblo otomí en Temoaya por parte del estado. De lo anterior concluye que el papel protagónico de los grupos de poder está representado por el gobierno de la entidad, en el diseño de políticas turísticas y por ende, en la toma de decisiones.

Por dichas circunstancias argumenta que la política turística adoptada por el gobierno mexicano ha privilegiado a ciertos grupos mediante la creación de condiciones jurídico- políticas y económicas, para garantizar el desarrollo de este sector. Es así que el estado legisla leyes que promueven y protegen al turismo, pues existe una apropiación cultural que se genera cuando el gobierno de la entidad utiliza al Centro Ceremonial para incorporarlo a los intereses de la cultura hegemónica, en donde las políticas turísticas contribuyen a la pérdida cultural de este pueblo, porque delimita su poder de decisión sobre su patrimonio, formas de organización y gobierno local.

En sintonía con lo anterior, debido a que el turismo es una actividad que entre otros aspectos genera ingresos, siempre existen personas con intereses particulares para su promoción y desarrollo en determinada zona; en este contexto, Antolín (2014) analiza la implementación del programa Pueblos Mágicos como parte de la política turística estatal y su incidencia en el desarrollo local en el municipio de El Oro. Según la autora, a partir de dicha denominación, el turismo se ha intensificado en la localidad; sin embargo, no se ha logrado consolidar como eje del desarrollo local, pues ha propiciado la incorporación de nuevos actores que acaparan los beneficios económicos, lo cual excluye a la población en general de las posibilidades para insertarse en él y mejorar sus condiciones de vida. Por tales circunstancias, a pesar de que la política de Pueblos Mágicos que promovió la Secretaría de Turismo en 2001, responde a los objetivos sectoriales encaminados al apoyo del sector turístico

municipal, estatal y regional por medio del desarrollo sustentable; el municipio no ha presentado resultados positivos en dichas áreas.

Los estudios mencionados muestran a la política turística desde una perspectiva instrumental, es decir, como herramienta para cumplir propósitos o generar resultados en áreas particulares. Sin embargo no consideran los procesos que llevaron a determinar tales políticas y a qué o a quiénes obedecieron. Pese a ello, alcanzaron sus objetivos y aportaron información acerca del papel de la política turística y su importancia para la toma de decisiones.

También destaca que aunque abordaron el tema de las políticas en turismo, no lo hicieron desde el mismo enfoque, lo cual permite visualizar las distintas maneras desde las cuales éstas pueden ser analizadas. La forma en que son conformadas y aplicadas, influye en muchos factores relacionados con la actividad turística; afectándola en diversos aspectos, además de ser un pilar fundamental dentro de esta actividad.

Otro aspecto a resaltar es que denota el papel relevante que tienen las instancias públicas en torno a la formulación de planes o programas en favor del turismo. La manera como las políticas sean abordadas y orientadas por dichas instituciones, repercutirá en el éxito de los destinos turísticos y finalmente en los resultados.

Cabe señalar que las anteriores investigaciones contribuyeron a vislumbrar como elemento fundamental la integración de los sectores que participan dentro de la actividad turística, sean organizaciones de la comunidad, empresas u organismos públicos, incluso aquellos no necesariamente de turismo. Debido al desequilibrio de participación de actores, los casos anteriores mostraron consecuencias negativas en la sociedad o el medioambiente.

Además, se demuestra que abordar el tema desde los ámbitos locales permite mayor acercamiento con el territorio objeto de estudio, en comparación con aquellos que abarcaron un universo más amplio (estatal, regional). De esta manera, su estudio puede generar contribuciones más puntuales en materia de política turística,

al dar pauta para identificar de dónde derivan las problemáticas que surgen al momento en que los gobiernos municipales implementan este tipo de estrategias de acción.

Con base en los planteamientos anteriores, esta investigación está centrada en estudiar el tema desde el ámbito local (municipal). No obstante, es necesario conocer los contextos políticos turísticos internacionales, nacionales y estatales, debido a que influyen en cierta medida en la toma de decisiones de los gobiernos municipales y en los programas implementados.

Capítulo II Marco Referencial

2.1 El contexto internacional de Política Turística

La actividad turística según Fayos-Solá (2004: 215), se ha desarrollado en el marco de la globalización desde comienzos del siglo XXI; por lo tanto, los contenidos de las políticas en turismo de diversos países se han visto influenciadas y ajustadas a las disposiciones de homogeneización de escala global. Sobre este esquema, la institución principal encargada de agrupar los intereses de la mayoría de los países en el ámbito internacional es la Organización Mundial de Turismo (OMT).

Tal organización juega un papel importante dentro del sistema de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en que el turismo es reconocido como una herramienta de alcance para hacer frente a los desafíos globales, tales como: el cambio climático, el empleo, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible (OMT, 2014b).

La OMT no trabaja solamente con instancias gubernamentales, sino que tiene miembros afiliados del sector privado, entre los que destaca el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC), formado por líderes empresariales del sector. En 2011 dichas instituciones en conjunto, invitaron a los jefes de Estado y de gobierno del mundo a incorporar la Carta Abierta de Viajes y Turismo. Con ello, los países debían

Sobre este esquema, en el municipio de Toluca (2013-2015) se identificaron diversas problemáticas (véase en cap. IV) derivados de la inequitativa participación de los diferentes sectores y del papel de la administración pública en la implementación de políticas, condiciones que definieron los alcances y limitaciones del turismo para la ciudad.

Finalmente, se concluye acerca de la responsabilidad que recae sobre el municipio, pues a pesar de ser la entidad administrativa más pequeña del país, los individuos primeramente pertenecen a él, antes de formar parte de un estado o de la Federación (González, 2011:19). Asimismo, tal como se había planteado, el compromiso que asuman los gobiernos locales respecto al turismo se verá reflejado en el éxito de políticas, programas y proyectos que implemente a su favor. Por tanto es necesario repensar el papel de las administraciones locales y su aportación en dicho renglón, situación que debe ser considerada en los ámbitos gubernamentales e incluso en los presupuestos asignados por concepto de turismo.

Capítulo III Marco teórico-metodológico

3.1 De la política a las Políticas públicas

Para comprender a la política turística dentro de un panorama más amplio, Velasco (2011) argumenta que la manera más completa de analizarla es vislumbrándola desde la ciencia política con el fin de comprender las acciones públicas en favor del turismo. Sobre esta línea, de acuerdo con Valenti y Flores (2009), las ciencias políticas comparten por lo menos tres atributos:

> "1) Contextual, las problemáticas no se dan de manera aislada sino responden a un proceso en específico, cada contexto imprime dinámicas diferentes en la definición de políticas. 2) Orientación hacia problemas: actividades intelectuales relacionadas con el reconocimiento de los problemas públicos, esclarecer metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. 3) Diversidad en el uso y aplicación de métodos con el fin de recuperar y sistematizar la información útil para la toma de decisiones, estos

básicamente pueden encontrarse entre los conjuntos cuantitativos y cualitativos con un sin número de técnicas para su análisis" (Valenti y Flores, 2009:173).

Comúnmente los estudios de las ciencias políticas pueden ser divididos en dos enfoques, dependiendo de la perspectiva hacia los procesos decisionales. Respecto a ello, Valenti y Flores (2009: 171-172) y Aguilar (2007:51-52) exponen que Lasswell (1951) los dividió en el conocimiento *del* proceso de las políticas y conocimiento *en* el proceso de las políticas. El primero está centrado en las causas y efectos de los procesos contenidos; la búsqueda de explicaciones para resolver problemas, esclarece patrones de implementación y analizar instrumentos (Valenti y Flores, 2009: 171).

En cuanto al segundo enfoque, está basado en el proceso de la elaboración de las políticas públicas y consiste en una actividad normativa de construir-evaluar las mejores opciones de política para determinados problemas públicos (Valenti y Flores, 2009: 172). Adicionalmente, el estudio de políticas conlleva la tarea de incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. (Aguilar, 2007: 52).

En términos generales Valenti y Flores (2009: 168- 169) mencionan que las ciencias políticas se distinguen por su orientación hacia los problemas, mientras que las políticas públicas subrayan particularmente los aspectos encaminados hacia la difusión del impacto de las acciones de diversos agentes sociales y la manera como se enfrentan a los problemas públicos. Dichas problemáticas, aluden básicamente a condiciones desfavorables dentro de la esfera pública, las cuales son consideradas perjudiciales para los miembros de una sociedad, el gobierno o grupos sociales en particular.

El hablar del ámbito público refiere principalmente al escenario que integra intereses colectivos y en donde diversas agrupaciones e individuos exponen y confrontan propuestas. En este espacio, el Estado funge como regulador e intermediador entre los sectores, es decir, es el administrador de lo público y de sus problemas (Parsons,

2007:40). Por estas razones, la esfera pública rebasa la restricción individual y privativa, pues le concierne lo que es accesible y disponible sin excepción para los sujetos de la asociación política con el argumento de ser utilitario y de interés para todos sus miembros (Aguilar, 2007: 28).

Por otro lado, cabe aclarar que hablar de política, no es lo mismo que hablar de una política pública. Si bien, Lahera (2004: 7) plantea que ambas se relacionan con poder social, la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, mientras que las políticas públicas son un factor común de la política, las decisiones del gobierno y la oposición, la cuales corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. Ante este esquema, Colebatch (2002: 68) argumenta que siempre hay un elemento de la política en el proceso político (*policy*), pero la distinción entre ambos términos se dibuja en la conformación de la acción.

De acuerdo con Valenti y Flores (2009: 177), una política refiere a estrategias de acción racionales y sistemáticas dispuestas por un agente (organizaciones gubernamentales o no), las cuales implican intervención atención y solución de interés público en diversas áreas. Sin embargo, al momento de implementarlas suelen generarse algunos problemas; esto sucede cuando el gobierno sabe de cierta problemática que tiene solución, pero desconoce qué acciones implementar; para saberlo, requiere realizar un análisis de políticas (Valenti y Flores, 2009: 177). Dicho análisis tiene una orientación aplicada y busca identificar las alternativas más eficientes (con mayores beneficios sociales netos) para hacer frente a un problema actual (Anderson, 2003:1).

En este contexto, el concepto de política pública supone la idea de lo público como una dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la acción gubernamental, por otra parte, el significado moderno de *policy* se vincula a la capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de problemas públicos (Valenti, 2007; 22). Sobre esta perspectiva, en términos generales, una política pública de excelencia acorde con Lahera (2004:8), corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma

equitativa; estos cursos son desarrollados por el sector público y, ahora frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado, con el propósito de resolver problemas de una colectividad. Estos planteamientos señalan que las decisiones y acciones no son tomadas únicamente por el gobierno, sino que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (Aguilar, 2007: 36).

Por tanto, las políticas públicas requieren de un estudio más amplio y estructurado que responda adecuadamente a los problemas públicos en búsqueda de las mejores alternativas, así como la revisión profunda de la situación a la que se enfrentan; en este sentido el "análisis de la política pública como sub campo de aplicación no es definido a partir de límites entre las disciplinas de las que se auxilia, sino con base en aquello que parece adecuado a las circunstancias del momento" (Wildavsky en Parsons, 2007:32).

Para explicar los contextos políticos que den respuesta a la solución de tales problemas, existen diversos enfoques que tienen como propósito el análisis de políticas públicas; de entre ellas, la perspectiva por etapas y ciclos suele ser la más recurrente y está basada prácticamente en su formulación, implementación y evaluación (Parsons, 2007: 73, 111-116). Aunque cada fase del análisis de política observa características particulares, el presente trabajo de investigación está centrado en la etapa de implementación porque es determinante para definir los alcances de cierta política. Si bien la política estuvo técnicamente bien integrada, en la realidad su aplicación pudo registrar ciertas desviaciones, ya sea que los tomadores de decisiones omitieran algunos aspectos o incluso que no se aplicara correctamente lo estipulado, lo que da resultados de política distintos a los inicialmente planeados. En tal sentido, la fase de implementación es idónea para poner de relieve los juegos de poder entre actores, pues permite vislumbrar si efectivamente dichas estrategias de acción están siendo llevadas a cabo de manera adecuada o favoreciendo intereses particulares.

En sintonía con lo anterior, es en dicha etapa, donde el sistema debe de ser capaz de comunicar y controlar a los individuos y organismos que participan en el desempeño de tareas (Parsons, 2007:484). De acuerdo con Valenti y Flores (2009: 174), la toma de decisiones generalmente está condicionada por las características de la organización reguladora y sus contextos históricos políticos; por ello es importante considerar quiénes implementan las políticas, ya que dicho proceso estará afectado por diversas peculiaridades dependiendo de la proyección que tengan los actores principales e incluso de la visión que sostenga determinado partido político al mando.

A los agentes que intervienen en las políticas y por lo tanto tienen una incidencia sobre las disposiciones ejecutadas por el gobierno, se les conoce como actores. En el lenguaje cotidiano se parte de que éstos son individuos actuantes. “Tienen motivos y, en correspondencia actúan” (Japp, 2008: 3). Según dicha perspectiva, todas las personas son consideradas actores individuales, pues realizan acciones diarias. No obstante, esta investigación retoma el planteamiento de Sibeon (en García, 2007: 203), quien los conceptualiza como aquellos que intervienen en asuntos de una colectividad, disponen de los medios para decidir y actuar conforme a sus decisiones, y por las cuales se les puede atribuir la responsabilidad de los resultados. Entonces, desde esta perspectiva, un actor tiene capacidad de identificar las características y oportunidades dentro del área pública, para así, alcanzar sus propósitos; sea tanto un individuo como un grupo organizado.

Es así que como parte de estos últimos se pueden considerar sindicatos, instituciones de gobierno, comités, partidos políticos, empresas privadas, movimientos organizados y asociaciones, debido a que pertenecen a entidades cuyos miembros están integrados en torno a similares intereses, percepciones y creencias con respecto a un problema; que cuenta con cierto grado de organización y recursos, con mecanismos para la resolución de conflictos internos, que tiene los medios y la capacidad para decidir y/o actuar intencionada y estratégicamente para la consecución de un objetivo común como unidad suficientemente cohesionada (García, 2007:206).

Debido a que los actores buscan la obtención de mayores beneficios para sí mismos, son entes activos dentro de los asuntos públicos. Por tales motivos, Lahera (2004:23) expone que entre los problemas que suceden comúnmente durante el proceso de implementación de políticas públicas, están aquellas actividades o actores que buscan influir en la interpretación de políticas públicas para privilegiar intereses en perjuicio de otros. Esto impide que se resuelva correctamente o en su totalidad determinado problema público, incluso en ocasiones, el hecho de que la política pública sea exitosa.

Como se explicó, una parte de las políticas públicas pretende explorar la mejor opción para atender problemas públicos, ya sean estos identificados por el sector público o demandados por el sector social (y privado); aunque en teoría los resultados deben de ser congruentes con las problemáticas, en ocasiones se modifican para atender intereses particulares de quienes finalmente toman las decisiones, los cuales se favorecen entre sí para lograr que las propuestas respondan en parte a la política pública planteada, pero por otro lado, obedezcan a motivos distintos e individuales que desvirtúan el objeto político principal.

3.2 Enfoque de Redes de Política Pública (ERPP)

Con la finalidad de visualizar de manera más amplia las acciones emprendidas por diversos actores durante el proceso de implementación de la política turística en el municipio de Toluca, fue elegido el Enfoque de Redes de Política Pública (ERPP) como la mejor opción para alcanzar dichos objetivos. De acuerdo con Klijn (1998: 24), el análisis de los procesos políticos desde esta perspectiva implica que el analista haga énfasis en los patrones de relación entre actores, sus interdependencias y la forma en que esos elementos influyen en el proceso político. Por este motivo, es posible conocer los movimientos, complejos y dominantes de actores en la toma decisiones dentro de la arena pública, a diferencia de otros enfoques en donde visualizan tales elementos de manera superficial.

Entonces, la contribución del enfoque reside en el esfuerzo por elaborar una concepción que rebase las líneas distintivas entre los actores y los diferentes ámbitos donde estos de desenvuelven, lo que permite trascender las visiones socio-céntricas y Estado-céntricas (Vázquez, 2011: 203); esto se evidencia ante los cambios en las estructuras del Estado y la inclusión de diferentes actores en los procesos decisorios. De esta manera, el enfoque tiene la posibilidad de explicar y describir que una variedad de actores públicos y privados, con diversidad de intereses y recursos, interactúan formal e informalmente en diversos niveles subsistémicos (Cruz, 2014:57-58). Así pues, las redes de políticas públicas, son entendidas acorde con Klijn (1998:5) "como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas".

El ERPP surge a partir de los setenta, como una nueva forma de análisis de políticas públicas con el objeto de estudiar las realidades sociales; sus orígenes retoman elementos de teorías de la teoría interorganizacional y de la ciencia política (Cruz, 2014; Klijn, 1998; Porras, 2001); su aplicación y desarrollo surgieron principalmente en Estados Unidos e Inglaterra, en este último, sobre todo para entender elaboración de políticas sectoriales (Evans, 1998: 230).

La teoría interorganizacional, está centrada en las relaciones entre las relaciones las organizaciones, sus interdependencias y sus estrategias; forma parte de la propuesta sociológica cimentada en la teoría de la organización suscitada entre los años sesenta y setenta, la cual fue adaptada principalmente a las empresas privadas y en donde las organizaciones son vistas como unidades con propósitos claros y con estructura de autoridad clara que domina tanto los procesos como las decisiones del trabajo Klijin (1998:11-16). Sobre este contexto, el conjunto de organizaciones, mantienen relación con la organización principal, quienes a su vez, tienen la posibilidad de establecer vínculos través de conexiones directas o indirectas.

En este sentido, la interdependencia de recursos, como una de las variables principales, se enfoca principalmente en la mutua dependencia entre las

organizaciones, y describe tales relaciones con el uso de conceptos como frecuencia, intensidad y centralidad (Klijn, 1998: 16). Además, el poder figura como un elemento decisivo, pues éste asegura la cooperación de sus integrantes con base en su posición y recursos. Así como lo afirma Klijn (1998: 19), la importancia fundamental de la investigación en teoría interorganizacional, es que deja en claro que si las organizaciones quieren alcanzar sus metas, muchas de ellas tendrán que ajustar sus estrategias en cierto modo hacia otras organizaciones; incluso tienen mayores posibilidades de alcance de objetivos, a través del arreglo de acuerdos.

Por otro parte, una de las aportaciones principales de la ciencia política al ERPP, fue el análisis de comunidades de políticas o también conocido como de "subsistemas"; si bien este último es considerado como el antecesor directo del análisis de RPP, mantienen diversas diferencias. Particularmente las comunidades de política se desenvuelven en corporaciones cerradas en donde las políticas son hechas en un conjunto complejo en el que muchos actores interactúan para asegurar los resultados que satisfacen sus intereses; los nuevos integrantes sólo pueden entrar a este tipo de red con un alto costo para sí mismos y están abiertas a miembros externos si concuerdan con la intervención y movilización de recursos para lograr cambios (Klijn, 1998 21-23). Por tales motivos, los patrones de interacción en esta área se mantienen estables, debido a que el acceso a la comunidad es altamente restringido.

Debido a lo anterior, Vázquez (2011:186) afirma que existe una exclusión consciente de otros grupos y que estas comunidades son una forma institucionalizada de relación, la cual favorece ciertos intereses y limita a otros, por ello alberga acuerdos entre las opciones de políticas disponibles. Una de las diferencias principales entre estas teorías radica en que, en las comunidades de políticas el actor principal es el sector público y los demás actores giran en torno a él; y en el ERPP, el actor más importante puede ser cualquiera que tenga los recursos y la capacidad de ejercer poder sobre los demás, sin importar el sector del que provengan.

De esta manera, el ERPP fue el resultado de la evolución que se estaba produciendo en el proceso de formación, decisión y aplicación de las políticas públicas: los cambios en la agenda pública, la creciente movilización e influencia de intereses privados y sociales en la gestión pública, la fragmentación del Estado y la propuesta de creación de una nueva estructura política en la que el poder deja de estar centralizado para dispersarse en múltiples actores vinculados entre sí (Porras, 2001 y Vásquez, 2011).

Por estas circunstancias, Zurbriggen (2011: s/p) argumenta que el ERPP ha venido desarrollándose alrededor de cuatro propiedades sistemáticas:

1. La ausencia de un centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones monopólicamente
2. La autonomía de los participantes, pero interdependientes para alcanzar resultados de forma relacional
3. La autonomía política de la red
4. La existencia de interacciones de cierta manera estables

Referente a estas variables, también contienen elementos expuestos por autores como Klijn (1998) y Porras (2001), quienes afirman que, a pesar de las diversas particularidades del ERPP, existen variables que son constantes en los procesos y, por ende, primordiales para el análisis de tales redes. A partir de ello es importante identificar las características base, ya que los procesos políticos en las redes son impredecibles y complejos, no sólo por la participación de muchos actores, sino por los cambios preferenciales de éstos a lo largo del proceso.

Lo anterior se debe a la aparición de estrategias distintas y gran variedad de objetivos, que tal como lo explica Klijn (1998:36), los actores no pueden saber con antelación cuáles resultados ocurrirán sino que lo aprenden de forma parcial en el proceso. No obstante, tienen interés en los procesos políticos porque estos les afectan de cierta manera, las preferencias de los participantes no son perfectamente estables, así como las estrategias y soluciones al problema tienden a ser cambiantes en el tiempo (Zurbriggen, 2011: 4), en consecuencia su comportamiento

dentro de las redes es moldeado por el ambiente lo que afecta así, las estructuras de la red (Evans, 1998:240 y 251).

Cabe señalar que un elemento constitutivo en las redes es el ejercicio del poder; por esta circunstancia Evans (1998:257) expone que las ideas que guían la construcción de las organizaciones dependen del poder de varios participantes y de su capacidad para controlar la dirección de las políticas públicas. De aquí se derivan las posiciones dominantes que surgen dentro de la red y en donde están posicionados ciertos actores.

Otro aspecto importante en las RPP, es la cooperación entre los participantes dado que se necesitan unos a otros para logro de objetivos comunes o propios; por estos motivos delinean voluntariamente estrategias de interacción debido a su interdependencia de recursos, lo cual implica una oportunidad para orientar sus interacciones hacia sus propias preferencias (Zurbriggen, 2011: 6).

En sintonía con lo expuesto, Rhodes (en Evans, 1998:244) plantea los siguientes principios de interacción:

Dependencias de poder

- el poder no es suma cero
- La disposición y distribución de recursos es fundamental, estos pueden ser financieros, constitucionales, legales, políticos o tecnológicos.

Metas

- Determinar la ubicación y distribución de los recursos
- Esta basadas en los precedentes históricos

Coaliciones dominantes y sistemas reconocidos

- Las coaliciones surgen al negociar poder y los recursos
- los sistemas reconocidos se basan en ideologías, valores, expectativas e intereses
- la relación entre ambos es inactiva

Proceso de intercambio y reglas de juego

- Las reglas del juego formal e informal se establecen mediante los preceptos históricos y el mecanismo de negociación
- Las reglas definen, en gran medida, a las instituciones de la sociedad.

Discrecionalidad

- Está limitada por los recursos autoimpuesta por la falta de conocimiento

Sobre esta perspectiva, Vázquez (2011:194) indica que para analizar una red es importante identificar a los actores, clarificar cuáles son sus metas y de qué manera usan su influencia política. Asimismo, determinar cómo se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre aquellos situados dentro de red, con la finalidad de identificar los mecanismos que guían estos intercambios-reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales, etcétera. En este sentido, el enfoque de redes no sólo es un marco conceptual que describe la complejidad de los vínculos entre los actores en una arena política, sino que también se ha desarrollado como una herramienta analítica útil para el estudio de las hechuras de las políticas y con poder teórico (Vázquez, 2011 181).

3.3 Acercamientos metodológicos al turismo desde el ERPP

El ERPP como opción metodológica ha sido un campo de investigación poco explorado en México y menos aún desde ámbito del turismo. Sin embargo, desde la primera década de este siglo, han emergido algunos estudios sobre este rubro, referidos a casos empíricos. Debido a que la mayoría están centradas en investigaciones locales, aportan elementos que se retoman para construir una propuesta metodológica pertinente para abordar las relaciones entre actores vinculados a la política turística del municipio de Toluca en el 2013-2015.

Como primera referencia de este enfoque aplicado al turismo, figura la propuesta metodológica de Cruz (2014), basada en elementos teóricos de la ciencia política y de la teoría interorganizacional, que son pertinentes al ERPP. A partir de ellas analizó las relaciones del juego de políticas públicas en la localidad de Ixtapan de la Sal en cuya evolución turística se formaron cursos de acción (cortes temporales) y redes de política pública donde participaron actores del sector público, social y privado que apegaron su actuación a sus objetivos, intereses, recursos, dependencia, cooperación y relaciones con otros. A partir de dicha actuación,

predominaron ciertos actores en los cursos de acción, lo cual generó en su conjunto, un modelo turístico con características particulares de desarrollo. Por medio del ERPP explica la manera en que los actores se han asociado en formas de redes en el municipio, lo cual denota que la capacidad de negociación del ayuntamiento ha sido escasa porque no ha ayudado a orientar la política hacia un interés público definido previamente, dado que su actuación ha sido más bien reactiva y/o complementaria respecto a las acciones comprendidas por el sector privado, pero ha fungido como articulador de dichas acciones. En esta investigación es posible contrastar lo normativo y lo racional de las políticas diseñadas por los gobiernos.

Esta aportación metodológica sirvió de base para la investigación de Cruz *et al* (2010), que abordó la perspectiva de desarrollo local y el ERPP en San Miguel Almaya, Estado de México, con el objeto de establecer hasta qué punto las redes entre los distintos actores vinculados con la actividad turística, promueven o, por el contrario, limitan el desarrollo local en esa delegación otomí. Para ello analizan las dimensiones ecológica, social, económica, cultural y política y de manera paralela el proceso decisorio que se gestó durante la década 1999-2009. El estudio concluye que las decisiones adoptadas en materia turística han obedecido al juego político desplegado por los actores en función de sus objetivos, intereses, recursos, dependencia y cooperación (variables del ERPP). Por tanto, esa localidad destaca por su arraigada organización comunitaria que privilegia a sus autoridades locales sobre las de ámbitos superiores, producto de una marcada influencia de usos y costumbres e indefiniciones territoriales. Al mismo tiempo, dispone de un importante patrimonio natural y cultural, así como de prácticas para el trabajo comunitario (faenas), factores que de manera interrelacionada pueden promover las oportunidades de desarrollo local, modalidad que sin embargo, debe atender los aspectos no normativos que la pondrían en riesgo y por lo tanto, representar una limitante.

Otra aportación al marco metodológico para el estudio de las RPP, es la de Porras (2001), uno de los pioneros en documentar estudios empíricos del enfoque en México; aunque algunos no están relacionados con el turismo, su obra ha sido un

referente para la construcción metodológica de otras investigaciones, como la de Reyes (2015). En ella, analiza las relaciones formadas por diversos actores a partir de la implementación del programa Pueblos Mágicos en la localidad de El Oro, Estado de México. En su análisis de ERPP delimita como principales actores a quienes formaban parte del Pre Comité y del Comité de dicho programa y considera como variables, la procedencia, selección, grado de participación, poder político, recursos, objetivo personal y grupal. Como resultado del análisis obtiene una red con características de centralidad; por esta razón, la autora explica que los actores principales son quienes forman parte del ayuntamiento, pues el presidente del Comité no ha sido cambiado y aun cuando pertenece a la sociedad civil la realidad es distinta, pues su lealtad es hacia el gobierno municipal. Ante tales circunstancias los actores centrales como el director de Turismo y el presidente del Comité, deciden y diseñan las propuestas que se someten a votación, mientras el resto vota generalmente a favor, lo cual limita la participación de los demás actores con el programa, ya que solamente un actor toma las decisiones desde su punto de vista mientras la otra parte, la sociedad, cede ante las propuestas impuestas.

Otra investigación apoyada en elementos propuestos por Porras (2001), es la de Osorio (2010b), quien retoma para la problemática ambiental en términos de turismo y sustentabilidad que se ha generado en San Miguel Almaya. Su análisis se sustenta en variables como la distribución de poder entre actores, diversidad de actores y metas, complementariedad, intensidad de interacción, distribución de la información, interdependencia, y la distribución de objetivos entre los actores. Muestra los intereses individuales y públicos por encima de los objetivos políticos, pues actores municipales y locales no respetaron los elementos de sustentabilidad plasmados en la política ambiental, debido a que evitaron que la población local se beneficiara del impulso de esta actividad, los únicos beneficiados con la creación del parque ecoturístico, fue el gobierno municipal, porque le permitió cumplir sus objetivos gubernamentales de corte turístico y un actor privado, al incrementar sus ventas por el incremento de visitantes.

Por su parte, Esquivel *et al* (2012), también aborda el ámbito ambiental desde la relaciones entre los actores que interactuaron en el Santuario El Rosario durante la década del 2000 a 2010, con la finalidad de conocer los resultados derivados de tales relaciones, de la implementación de la política ambiental y de las acciones turísticas puestas en marcha cuando ese ejido fue decretado como Santuario. Para obtener sus resultados, usa como metodología el ERPP y emplea elementos de la teoría inter-organizacional, tales como la estructura de autoridad no central, poder con base en la necesidad de recursos, valores en conflicto, intercambio, flujo de recursos y patrones de relación para la sobrevivencia de los actores que conforman la red, sus interdependencias y la forma cómo influyen dentro de la red. Estos actores fueron estudiados por medio de un análisis posicional y representados en la tipología de red temática (red con un gran número de participantes). Ello le permitió concluir que las medidas de conservación y de aprovechamiento turístico en el Santuario El Rosario han sido insuficientes, puesto que la limitada comunicación interinstitucional entre los ámbitos federal, estatal y municipal ha dificultado el flujo de la información. Tal situación ha impedido la participación de aquellas organizaciones que contaban con los recursos necesarios para no sólo hacer valer el decreto e implementar dichas estrategias, sino para segmentar los problemas del santuario a fin de resolverlos en conjunto con la comunidad.

Si bien se ha visto que el ERPP puede ser adaptado a diversas temáticas relacionadas con el turismo, entre ellas el desarrollo local y la sustentabilidad, también puede ser vinculado con otros enfoques que contengan variables similares o compatibles, como las que propone el de capacidades colectivas, el cual, según Manjarrez (2013) mantiene similitudes; es por ello que mediante la aplicación de estas dos herramientas analiza y explica el proceso mediante el cual distintos actores han intentado incorporar al turismo como una alternativa frente a las precarias condiciones socioeconómicas en San Mateo Capulhuac, comunidad otomí en el Estado de México. La investigación aborda las capacidades colectivas de los participantes, sus posibilidades de acción, habilidades y recursos inherentes al ser humano, que propician el bienestar común. Asimismo analiza una red de política pública que se formó entre los participantes impulsores del turismo: la

interacción entre actores, el intercambio de recursos, cooperación e interdependencia, su incidencia sobre lo público y su disposición para participar e influir en la agenda y en las políticas públicas. Los hallazgos demuestran que sus capacidades no han sido suficientes para concretar esta actividad, principalmente por los escasos vínculos de cooperación entre los participantes y quienes, a su vez, repercuten en una elaboración y aplicación de políticas turísticas en la localidad.

Pese a que los estudios señalados abordan el ERPP, las propuestas metodológicas varían en cuestión de tipologías de redes, opciones de software, variables de análisis, matrices y ponderación de relaciones entre actores, por mencionar algunos. Sin embargo, existen elementos en los que coinciden, como el punto de partida del análisis, en el que proponen identificar cursos de acción y realizar un mapeo de actores de los diferentes sectores, o la recolección de información: documental y entrevistas a profundidad a los actores participantes. Otro aspecto importante son las variables, en las que destacan los recursos de los participantes de la red, objetivos e intereses, intensidad de participación de los actores y cooperación.

3.4 Propuesta Metodológica

Para abordar la fase empírica de la investigación fue elegido el ERPP. De acuerdo con Börzel (1997:3), este enfoque permite la visión general sobre las diferentes formas de relaciones entre los grupos de interés y el Estado. Por esta razón resulta pertinente el uso del método cualitativo que según este autor, enfatiza el contenido de las interacciones originadas durante los procesos de política.

Sobre este esquema, el trabajo fue dividido en cuatro etapas.

Como parte de la primera se realizó una revisión de documentos, revistas indexadas y fuentes electrónicas relacionadas con los conceptos de política turística, políticas públicas y redes de política pública. Asimismo fueron consultados documentos sobre la política turística de Toluca (PTT) (2013-2015), entre ellos el Plan de

Desarrollo Municipal correspondiente a dicho periodo, reportes estadísticos, informes de gobierno y comunicados oficiales, con el propósito de integrar el marco teórico-conceptual de la investigación y obtener un panorama general sobre el contexto municipal y de los actores participantes en la orientación de las acciones turísticas en la capital del Estado de México.

En la segunda fase y a partir de la revisión documental, fue integrado un listado de actores individuales y colectivos del sector público privado y social, identificados en un primer momento como aquellos que se relacionaron en mayor o menor medida con la PTT. Para ello se recurrió al método nominalista propuesto por Porras (2001), en que los límites de la red son definidos a partir de la revisión de literatura en torno a la temática, para tener un panorama de los participantes.

Asimismo y con base en el marco teórico, fueron definidas las variables que rigieron la investigación: los objetivos e intereses de cada integrante, sus recursos, la cooperación e interdependencia en función del intercambio de recursos. A partir de tal definición y de los actores identificados en un principio, fueron diseñados los guiones de entrevista, como instrumentos metodológicos que apoyaron el estudio cualitativo.

Para la tercera fase fueron entrevistados los actores clave de la PTT, a fin de recabar la información necesaria para el análisis de las variables. Con base en el contenido de las entrevistas fue elaborado el mapeo de actores, que constituye un instrumento metodológico para identificar a los personajes clave alrededor de un tema de interés, proyecto o programa a impulsar; asimismo, analiza los roles y funciones de quienes intervienen, las relaciones de poder y la interdependencia entre ellos, que influyen positiva o negativamente sobre el proyecto a impulsar (FUNDE, 2013:97). El mapeo posibilitó detectar quiénes fueron los actores más importantes directamente relacionados con la PTT, es decir, quiénes tuvieron una presencia constante en la red y no intermitente, como se refieren Meny y Thoenig (1992:97) a aquellos que “aparecen y desaparecen” de la red.

En la cuarta y última fase fue interpretada la información obtenida de las entrevistas con los actores clave, que permitió representar gráficamente las redes que se

integraron durante el periodo analizado. Para ello se utilizó como herramienta el software UCINET; éste requiere de valores numéricos para la interpretación de las variables que dan soporte a la investigación que consideró a la cooperación como la variable base de las relaciones entre actores; en tanto que los intereses y recursos fueron considerados los atributos de los participantes de la red. A estas variables les fueron asignados valores numéricos que se presentan en los anexos 9 y 10.

Posteriormente, a partir de los indicadores de centralidad (anexos 11 y 13) y de intermediación (anexos 12 y 14) proporcionados por dicha herramienta, los actores clave fueron ubicados mediante el análisis posicional propuesto por Porras (2001), el cual define el papel de cada uno los integrantes, según su posición, a través del principio de centralidad.

Dicho principio refiere al punto de la red que concentra el mayor número de recursos, funciones y competencias, por lo que los actores se agruparon en:

- Centrales: aquellos situados en el centro de decisión de la red y quienes participan frecuentemente en las discusiones políticas y en la definición de resultados
- Intermedios: aunque estos actores no están ubicados en el centro de la red, influye ella de forma discontinua por medio de sus alianzas
- Periféricos: quienes están situados en las zonas más distantes de la red, raramente consiguen influir en el centro, por este motivo, están alejados del consenso

Lo anterior permitió la conformación final de la red y su interpretación, para identificar los alcances y limitaciones de la PTT a partir de la relaciones de los actores participantes.

Capítulo IV Análisis de las Redes de Política Pública en el municipio de Toluca

4.1 Caracterización del municipio de Toluca

Delimitación Geográfica

El municipio de Toluca se localiza en la posición central de la República mexicana a 67 kilómetros de la Ciudad de México; es la capital del Estado de México y cabecera del Distrito Judicial y Rentístico que lleva su nombre. Colinda al norte con los municipios de Almoloya de Juárez, Temoaya y Otzolotepec; al oriente con Lerma, San Mateo Atenco y Metepec; al sur con Metepec, Calimaya, Tenango del Valle, Villa Guerrero y Coatepec Harinas y al poniente con Zinacantepec y Almoloya de Juárez (Ayuntamiento de Toluca, 2013a: 22-23).

Tiene una extensión de 420.14 km2 (1.86% del territorio estatal), y por su tamaño está ubicado como el décimo tercer municipio del Estado de México; está organizado territorialmente en 47 delegaciones y 38 subdelegaciones (Ayuntamiento de Toluca, 2013a: 22-23).

Toluca posee un clima predominantemente frío; tanto por su altura sobre el nivel del mar como por la presencia de una de las elevaciones más importante en la entidad: el volcán “Xinantécatl o Nevado de Toluca”. Por ello, la altitud del municipio es de 2,600 metros sobre el nivel del mar (msnm) y a los 2,660 está Toluca, considerada la ciudad a mayor altura del país (Ayuntamiento de Toluca, 2013a: 23-24).

El uso de suelo está dado por la agricultura de riego, temporal y humedad, por lo que existen áreas de pastizal inducido, bosques de encino y pino, además de pradera de alta montaña, al igual que en la zona urbana que en conjunto cubren la superficie total del municipio (COESPO, 2010).

Demografía

La población del municipio de Toluca es de 819 mil 561 habitantes, que representa el 5.40% del total del Estado de México. Al año 2010, la distribución poblacional era