



TURISMO Y GOBERNANZA

¿En dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas

Graciela Cruz Jiménez
Coordinadora

A mi hija Alexa. Por ser mi compañera de vida
estos 21 años y los que faltan

Mi respeto y gratitud a los colaboradores
de esta obra, por su profesionalismo y paciencia



**Universidad Autónoma
del Estado de México**

Dr. en Ed. Alfredo Barrera Baca
Rector

Dr. en C. I. Amb. Carlos Eduardo Barrera Díaz
Secretario de Investigación y Estudios Avanzados

Dra. en C. A. Elva Esther Vargas Martínez
Directora de la Facultad de Turismo y Gastronomía

M. en A. Susana García Hernández
*Directora de Difusión y Promoción de la Investigación
y los Estudios Avanzados*

TURISMO Y GOBERNANZA

¿En dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas

Graciela Cruz Jiménez

Coordinadora

TURISMO Y GOBERNANZA

¿En dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas

Graciela Cruz Jiménez
Coordinadora

La presente investigación fue sometida a dictamen en el sistema de pares ciegos, con base en los Criterios Editoriales de la Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados.

1a edición, octubre 2017

ISBN: 978-607-422-866-3

D.R. © Universidad Autónoma del Estado de México
Instituto Literario núm. 100 Ote., Centro,
C.P. 50000,
Toluca, México
<http://www.uaemex.mx>

Hecho en México
Made in Mexico

El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores.

En cumplimiento a la normatividad sobre el acceso abierto de la investigación científica, este libro electrónico se pone a disposición del público en el repositorio de la UAEM (<http://ri.uaemex.mx>) para su uso en línea con fines académicos y no de lucro, por lo que se prohíbe la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de esta presentación sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Índice

Introducción	9
Capítulo 1	
Una aproximación al estado del arte en gobernanza y turismo, 2010-2015	15
Nadia G. Roldán, Yanina Corbo y Daniela Castellucci	
Capítulo 2	
La industria turística en contextos de incertidumbre: de la teoría del desarrollo a la gobernanza global	37
Maximiliano E. Korstanje	
Capítulo 3	
Gobernanza, turismo y sistemas de bienestar social, recreación y cultura. El caso de los hoteles ISSEMYM	51
Jorge E. Culebro Moreno	
Capítulo 4	
Turismo y gobernanza: implicancias para un desarrollo sostenible. El caso del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata-Argentina	65
Bernarda Barbini, Mariangel Cacciutto y Gonzalo Cruz	
Capítulo 5	
Gobernanza en comunidades rurales con aprovechamiento turístico	79
Romano Gino Segrado Pavón, Rocío del Carmen Serrano Barquín y Lucinda Arroyo Arcos	
Capítulo 6	
Gobernanza para el uso sustentable de los recursos naturales: el caso del avistamiento de ballenas en la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno, Baja California Sur	97
Ludger Brenner	
Capítulo 7	
La política turística en Toluca, un análisis desde la gobernanza Sara Ivette Olaya Escobedo, Graciela Cruz Jiménez y Lilia Zizumbo Villarreal	113

Capítulo 8

La gestión turística del Parque Nacional El Chico, Hidalgo: un estudio desde la perspectiva de las redes de gobernanza **127**
Erika Cruz Coria y Abraham Briones Juárez

Capítulo 9

Gobernanza territorial y reconfiguración del espacio social en Valle de Bravo **145**
Avimael Vázquez Ceballos

Reseñas de los autores **167**

Introducción

La importancia que cobra la gobernanza en las sociedades contemporáneas se relaciona con las transformaciones que está asimilando el Estado y su entorno con respecto a la dirección que debe asumir la conducción de la sociedad, mediante la participación de sus diversos actores, donde el Estado como agente central único de la conducción social se descarta como núcleo de intervención.

El libro que coordina la Dra. Graciela Cruz Jiménez, titulado *Turismo y gobernanza. ¿En dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas*, tiene el propósito de mostrar los esfuerzos que están realizando especialistas de instituciones de educación superior mexicanas y del extranjero, por enlazar la gobernanza al estudio del turismo. Se vislumbra que esta línea de trabajo irá cobrando cada vez mayor auge y podrá posicionarse en el mediano plazo entre las líneas de investigación turísticas, ante la relevancia que está adquiriendo entre la comunidad científica.

La obra se integra por nueve capítulos, que muestran la importancia adquirida por el tema de estudio en un fenómeno sociocultural y ambiental, complejo y multidimensional, al cual las políticas convencionales no alcanzan a dar respuesta. En este sentido se integran capacidades no gubernamentales en una nueva forma de gobernar: la gobernanza, donde se observa la existencia de agentes privados, sociales y comunitarios capaces de autorregularse y resolver sus problemas. Así, la gobernanza abrió las puertas al espacio público no estatal, en que emergieron nuevas formas de organización con una imperiosa necesidad de mostrar que el Estado requiere aumentar su capacidad de cooperación, no sólo con el mercado, sino con la sociedad civil.

Al turismo, en el contexto de la gobernanza, no se le concibe exclusivamente como una actividad económica que tiende a rendimientos pecuniarios para los empresarios, sino que integra aspectos culturales, patrimoniales, de recursos naturales, identitarios, y de sustentabilidad, entre otros, que plantean nuevas formas de participación comunitaria con lógicas variadas que rompen con la bilateralidad Estado-empresario o Estado-comunidad local.

Precisamente el tema del libro muestra al turismo convertido en un elemento que no se puede limitar a una intervención estatal que decreta su organización y funcionamiento, cuando existen múltiples situaciones, factores y problemas que requieren la incorporación de diversos actores sociales a la gestión de las políticas públicas transversales. Ello, con el propósito de darle mayor sentido a la capacidad de decisión e influencia que los actores sociales no gubernamentales han adquirido en el tratamiento de los asuntos públicos, en la orientación

de las políticas públicas, así como en la resolución de problemas, riesgos y previsiones que demanda el turismo en la acción pública. Esto se aprecia en el contenido y análisis que los diversos capítulos realizan del tema en cuestión.

De esta forma, el capítulo “Una aproximación al estado del arte en gobernanza y turismo, 2010-2015” realiza un acercamiento a la producción científica que privilegia el abordaje de la gestión del destino, desde el concepto de gobernanza. Dentro de estos destinos, se observa que los gobiernos locales son los espacios más sensibles a diversas transformaciones que suscitan formas de gobernar y de gestión. El apartado resulta importante porque permite reflexionar en el concepto de gobernanza sobre la participación local en el diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas que conciernen al turismo, tornándose necesaria su incorporación a los estudios turísticos.

En este análisis, se observa que dicha actividad se constituye como un ámbito propicio para estudiar la dinámica real de la gobernanza, particularmente por su carácter transversal. Otros más lo conciben como un nuevo enfoque de gobierno que puede dar respuesta a la progresiva complejidad que implica la gestión de los destinos turísticos. El estudio y reflexión del tema se vuelve necesario no sólo para satisfacer las necesidades de los habitantes, sino de todos aquellos que participan en el diseño, aplicación y seguimiento de la política turística.

Otro tema que se plantea en el capítulo “La industria turística en contextos de incertidumbre: de la teoría del desarrollo a la gobernanza global” gira en torno a las contradicciones que se suscitan del turismo como una industria pujante, como logro económico para unos y como sinónimo de pobreza y dependencia para otros. En esta colaboración se aborda la actual existencia de brotes de violencia contra los turistas; particularmente, hace referencia al terrorismo que ha cambiado sus tácticas de ataque a grandes personalidades, para dirigirlas a los grandes complejos turísticos de enclave. En resumen, bajo estos argumentos subyace una posición que denuncia una gran cantidad de riesgos que afronta el turismo, desde los desastres naturales, el terrorismo, las crisis económicas, hasta los problemas del desarrollo —como visión idílica— para hacer del mundo un lugar mejor.

En ese sentido, se exploran los alcances y las limitaciones de la “gobernanza”, como *corpus* teórico, para explicar por qué los programas para el desarrollo no han logrado reducir la pobreza. La función central de la gobernanza radica en la necesidad de disminuir los niveles de conflictividad a límites tolerables.

Un tópico diferente, pero enlazado al hilo conductor de la obra, es el capítulo “Gobernanza, turismo y sistemas de bienestar social, recreación y cultura. El caso de los hoteles del ISSEMYM”, donde se analiza la importancia de los instrumentos de seguridad social y los sistemas de bienestar social; por un lado, como parte fundamental del desarrollo y evolución de la sociedad; por otro,

como una pieza esencial en los esquemas de gobernanza en muchos países, sobre todo en aquellos donde el desarrollo del Estado ha ocurrido de manera paralela con el fortalecimiento de la seguridad social. No obstante, en las últimas décadas han ocurrido importantes transformaciones en los esquemas de seguridad y bienestar social, desde la esfera organizacional, pero también en el ámbito económico y regulador, lo cual ha traído un conjunto de implicaciones para el diseño de las políticas públicas, la sociedad y los instrumentos de gobernanza. En ese sentido, el turismo ha tenido una importancia primordial, no sólo para impulsar la actividad económica y social, sino que se ha vuelto un elemento en el diseño de diversas políticas públicas, un mecanismo de gobernanza y una posibilidad de desarrollo.

El propósito del trabajo es analizar la forma en que la recreación y el impulso al turismo pueden llegar a convertirse en elementos clave en la seguridad social y en la gobernanza en el caso mexicano y, particularmente, en el Estado de México. Se aprecia la relación estrecha entre los sistemas de seguridad social con el desarrollo del turismo y la recreación para los derechohabientes del ISSEMYM y, en consecuencia, se considera que el uso de los programas de recreación e infraestructura de la seguridad social puede llegar a convertirse en un instrumento para lograr mejores esquemas de gobernanza en la entidad.

En lo referente al capítulo “Turismo y gobernanza: implicancias para un desarrollo sostenible. El caso del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata-Argentina”, se analiza el papel que juega este organismo descentralizado y autárquico (EMTUR), dependiente del ejecutivo municipal, el cual tiene a su cargo la planificación y ejecución de las políticas municipales de promoción turística, excediendo sus funciones al incorporar cuestiones referidas a la planificación y gestión general del turismo en el territorio. El propósito del trabajo es analizar las relaciones entre el sector privado, un consejo asesor y el EMTUR, como actores que generan acciones que influyen en el desarrollo del turismo local, planteándose esto como una expresión de gobernanza turística local. Para realizar dicho acercamiento, se consideran dos aspectos de la gobernanza: la participación en la toma de decisiones y los procesos de asociación público-privada entre aquellos actores sociales.

Otro capítulo corresponde a “Gobernanza en comunidades rurales con aprovechamiento turístico”, donde se aprecia que cuando esta actividad se introduce en las comunidades rurales, debido al impulso de políticas públicas, surgen una serie de cambios paisajísticos y sociales que afectan de forma simultánea al individuo y a la comunidad, pero, además, impactan a grupos con intereses locales de formas diversas. En el trabajo se analiza que, aun cuando la magnitud de los cambios depende de una sucesión de factores externos e internos, es necesario fomentar el fortalecimiento del capital social para mitigar los impactos negativos, potenciar los positivos y promover el aprovechamiento sustentable. Tales aspectos, a la vez, permiten consolidar la identidad colectiva

de dichas comunidades, afianzar los procesos de gobernanza local y mantener en buen estado el atractivo turístico.

A pesar de que el turismo se ha considerado una estrategia económica y una política de Estado, no menos cierto es que transforma lo social y cultural, así como el ambiente físico y las costumbres locales, provocando diversas relaciones por las cuales se constituye el capital social. Ante el pretendido desarrollo turístico, la generación de conflictos sociales no se hace esperar, manifestándose en la pérdida de la identidad comunitaria e individual, el surgimiento de patologías sociales entre los residentes y en desorganización social. En este marco de alteraciones, los procesos de gobernanza local constituyen mecanismos políticos que deberán incluir al turismo como rubro que intervenga o influya en las decisiones comunitarias.

Precisamente el trabajo destaca la importancia del capital social para optimizar los beneficios y minimizar los perjuicios del desarrollo turístico, además de guiar las estrategias de gobernanza, con el propósito de crear o favorecer productos y servicios vinculados al desarrollo local en comunidades rurales. Para ello, se analiza el aprovechamiento turístico de recursos o atractivos en tales comunidades, donde los ejidos representan una forma social de administración de la propiedad comunal, con características privadas, públicas y mixtas, como en el caso del estado de Quintana Roo.

En el capítulo que lleva por título “Gobernanza para el uso sustentable de los recursos naturales: el caso del avistamiento de ballenas en la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno, Baja California Sur”, es notoria la preocupación por esta práctica que se ha convertido, durante las últimas décadas, en una forma del uso sustentable de los recursos naturales. El trabajo compatibiliza el término Avistamiento de Ballenas (AB) con el concepto internacional de la Unesco, Reservas de la Biosfera (RB), que pretende mitigar los conflictos entre la conservación ambiental y el desarrollo económico, estableciendo un régimen eficaz e incluyente de gobernanza ambiental. Acorde con la Estrategia de Sevilla (1996) y el Plan de Acción de Madrid (2008), que realizan un particular énfasis en el turismo comunitario sustentable, se considera aquella como una actividad económica idónea para alcanzar tales metas.

En ese sentido, el trabajo analiza los esfuerzos realizados para implementar un régimen de gobernanza ambiental en la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno, los procesos de toma de decisiones relacionados con el AB y con la implementación de la normatividad que regula esta actividad, para demostrar que, bajo un régimen de gobernanza incluyente, el AB puede ser una actividad ambientalmente sustentable y económicamente lucrativa.

Una colaboración más en esta obra es “La política turística en Toluca, un análisis desde la gobernanza”, que aborda dicha política del municipio de Toluca, capital del Estado de México, durante la administración 2013-2015, por ser un periodo

en el que se observaron cambios significativos en materia de acción pública, derivados de las estrategias impulsadas por distintos actores vinculados con tal actividad. Este acercamiento incorpora la gobernanza como una nueva forma de conducción política en que se redefine la participación de actores gubernamentales con aquellos no gubernamentales, para la atención de diversos asuntos. El enfoque rompe con la visión instrumental, que ha concebido a la política turística como una herramienta para orientar las acciones en la materia y ahonda, por el contrario, en cómo se formulan dichas estrategias, quiénes influyen en ellas, así como en las relaciones de poder que se gestan durante el proceso decisorio para su formulación e implementación.

Para darle sentido a la noción de gobernanza implementada, se destaca que el municipio es un ámbito de gobierno que está cobrando importancia en diversas circunstancias: es el más cercano a su población y su territorio; es donde convergen diversos actores públicos, sociales y privados que contribuyen o forman parte de variadas actividades, una de ellas la turística, y se le vincula con procesos que permiten la mejora en la dirección y gestión pública; también se le asocia con la coordinación entre actores mediante la integración de redes. En tal virtud, el trabajo observa diversas problemáticas referidas a la desarticulación entre los objetivos de la política turística en el municipio de Toluca, durante el periodo indicado, y lo acaecido en la realidad, sumado a la escasa inclusión para la toma de decisiones de los sectores que supuestamente debieron participar de ella, lo que va en contra de los principios normativos de la gobernanza.

“La gestión turística del Parque Nacional El Chico, Hidalgo: un estudio desde la perspectiva de las redes de gobernanza” es otra contribución a este documento, donde se analiza en términos de gobernanza el reto que implica alcanzar un mayor grado de cooperación e interacción entre una amplia gama de actores gubernamentales, del sector público y de la sociedad civil en el suministro de la infraestructura, de servicios y de información para el desarrollo de la actividad turística en la gestión de las Áreas Naturales Protegidas (ANP).

El trabajo explora las relaciones de colaboración entre las organizaciones gubernamentales y las asociaciones turísticas vinculadas a la gestión turística del Parque Nacional El Chico, con la finalidad de identificar las redes de gobernanza que sostienen el desarrollo de dicha actividad. Para ello, se emplea el Análisis de Redes Sociales (ARS) como una herramienta que da sustento al estudio de la estructura de las relaciones entre los diferentes grupos y organizaciones gubernamentales, con el fin de entender el manejo de los recursos naturales, la creación de productos turísticos, la gestión, la promoción y la comercialización turística de esta ANP. Los resultados demuestran que la amplia variedad de apoyos técnicos y económicos otorgados a las AT por los organismos gubernamentales ha generado redes de colaboración basadas en relaciones de dependencia que limitan su capacidad para emprender procesos de innovación.

Finalmente, el capítulo denominado “Gobernanza territorial y reconfiguración del espacio social en Valle de Bravo”, aborda el espacio como una dimensión igual que el tiempo, ambas no neutrales y determinadas, dado el sujeto que las modifica y se ve influido por ellas. De esta manera, el espacio se concibe no solo como un área geográfica ubicable, tangible y preexistente, sino también social, al establecerse en él relaciones sociales de producción, circulación y distribución, entre hombres divididos en clases y organizados políticamente. Por ello, el trabajo argumenta que las condiciones naturales y territoriales (geográficas) de un espacio influyen en las relaciones entre sujetos y cosas (por ejemplo, recursos urbanos) ahí ubicadas, por lo que un cambio en tales aspectos físico-naturales implicará una transformación en dichas relaciones.

Tal argumento se desarrolla tomando la referencia de Valle de Bravo, lugar turístico donde a raíz de una modificación de su territorio (físico) es posible distinguir entre los sujetos sociales que ahí interactúan, una heterogeneidad de intereses, visiones y apreciaciones sobre su espacio local y sus recursos urbanos, arquitectónicos y naturales. Los espacios turísticos, como el que en este capítulo se aborda, contrario a lo que aparentan, son territorios altamente complejos que requieren de mecanismos institucionales de gestión relacionados con la gobernanza, a fin de propiciar la interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

Sin duda, el trabajo que tiene en sus manos constituye un aporte a la relación gobernanza-turismo, en el que las intervenciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil son decisivas para resolver problemas complejos en un contexto dinámico y de diversidad cultural, política y económica. Se destaca que esta obra se deriva del proyecto de investigación “Gobernanza y políticas turísticas en dos gobiernos locales: Toluca y Metepec”, clave 3691/2014CID, el cual reconoce que es incipiente la producción académica que enlaza al turismo con la gobernanza, lo que hace necesario vincular ambos temas, a partir del estudio de casos locales, con el propósito de que sus contextos particulares posibiliten analizar, explicar y atender sus realidades.

Con base en ello se espera que las reflexiones y análisis aquí formulados sean de utilidad no sólo para los estudiosos del tema, sino para aquellos que recientemente han empezado a investigar bajo esta perspectiva. Por tanto, para ambos grupos de investigadores resulta pertinente reflexionar sobre la interrogante que se propone en esta obra: ¿en dónde estamos respecto al estudio del turismo y la gobernanza? Confiamos en que las colaboraciones aquí contenidas apoyen tal propósito, a la vez de alentar nuevas líneas para abordar esta temática que cada vez cobra mayor relevancia.

Dra. en C. A. Elva Esther Vargas Martínez
Directora de la Facultad de Turismo y Gastronomía



CAPÍTULO 1

Una aproximación al
estado del arte
en gobernanza
y turismo, 2010-2015

Una aproximación al estado del arte en gobernanza y turismo, 2010-2015•

Nadia G. Roldán*
Yanina Corbo**
Daniela Castellucci***

Introducción

En los últimos años, dentro del campo de estudio en torno al turismo, ha generado una producción científica que privilegia el abordaje de la gestión de destino desde el concepto de gobernanza. En rigor, las investigaciones han acompañado las transformaciones suscitadas en las formas de gobernar y de gestionar los destinos turísticos, siendo los gobiernos locales uno de los espacios más sensibles a tales variaciones. Así, el concepto de gobernanza permite reflexionar sobre la participación local en el diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas que conciernen al turismo, tornándose necesaria su incorporación a los estudios turísticos.

En este sentido, Velasco (2008) sostiene que el turismo se constituye en un ámbito propicio para estudiar la dinámica real de la gobernanza por las siguientes razones: requiere para su impulso la colaboración entre el sector público y el sector privado; necesita la implicación de la sociedad receptora en el desarrollo del mismo; y dado su carácter transversal, precisa la concurrencia de diversos subsectores empresariales que poseen lógicas independientes y hasta contradictorias, para su normal desarrollo; entre otras.

Como bien expresan Queiroz y Rastrollo-Horrillo (2015), la gobernanza se ha instalado en el debate actual sobre la política en el campo del turismo, en tanto se constituye en un nuevo enfoque de gobierno que daría respuesta a la progresiva complejidad que conlleva la gestión de los destinos turísticos. De este modo, ha resultado necesario estudiar y reflexionar respecto de su gestión, con el fin de satisfacer las necesidades de sus habitantes con la participación de todos los actores en la política turística.

- Las autoras desean realizar un especial agradecimiento a Patricia Santo Mauro y a Cristian Merlino S., personal del Centro de Documentación de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina), por su colaboración en la detección y recuperación de los textos analizados en el presente trabajo.
- * Licenciada en Turismo. Universidad Nacional de Mar del Plata. Grupo Turismo y Sociedad. Contacto: nadiaroldan7@hotmail.com
- ** Licenciada en Turismo. Universidad Nacional de Mar del Plata. Grupo Turismo y Sociedad. Contacto: yaninacorbo@hotmail.com
- *** Magíster en Desarrollo Turístico Sustentable. Universidad Nacional de Mar del Plata Grupo Turismo y Sociedad. Contacto: dicastel@mdp.edu.ar

Por ello, se considera que el proceso de sistematización de la producción científica relativa a la gobernanza y al turismo significa un aporte necesario para el estudio de este tipo de fenómenos complejos y de las relaciones que de ellos se derivan. De esta manera, el presente trabajo tiene como objetivo principal conocer y analizar el estado del arte sobre la producción científica en torno a la gobernanza y al turismo, realizada de 2010 a 2015, con el fin de identificar los enfoques y las dimensiones con los que se ha abordado en las investigaciones realizadas.

Al revisar la literatura se observa que existe una extensa producción científica iniciada hace varias décadas, a propósito de las interacciones público-privada en los destinos turísticos. Sin embargo, la gobernanza turística como objeto de estudio es más cercana en el tiempo al ser un fenómeno más reciente (Beritelli, Bieger y Laesser, 2007). En este sentido, los estudios sobre la gobernanza y el turismo se pueden considerar tributarios de las investigaciones sobre las interacciones (colaboración, cooperación, coordinación) entre el sector público y el ámbito empresarial (Queiroz y Rastrollo-Horrillo, 2015). A partir de estos estudios se inició un debate entre los científicos sociales respecto a los modelos de gestión que ayudarían a alcanzar el éxito de los destinos turísticos. Frente a los autores que resaltaban las estrategias empresariales en el desarrollo del turismo local se posicionan otros autores, como Beaumont y Dredge (2010), Moscardo (2011), Hultman y Hall (2012), que defienden la idea de una mayor participación de los residentes y de otros grupos de interés en la gestión del destino, y para ello se empieza hacer uso del concepto de gobernanza (Queiroz y Rastrollo-Horrillo, 2015).

En cuanto a los antecedentes inmediatos más importantes al presente trabajo, se encuentra el estudio realizado por Ruhanen, Scott, Ritchie y Tkaczynski (2010), quienes analizan la literatura relevante sobre gobernanza con el fin de identificar sus dimensiones. Concluyen que, dada la multidimensionalidad del concepto,

es necesario indagar las dimensiones específicas de la gobernanza turística considerando las características de un destino. Por su parte, Queiroz y Rastrollo-Horrillo (2015) elaboran un estado del arte sobre gobernanza de destinos turísticos con el fin de avanzar en la delimitación de las dimensiones teóricas relevantes sobre gobernanza de destinos turísticos, a partir de una revisión de la literatura que incorpora los hallazgos proporcionados por la experiencia en asociaciones público-privadas. Sin embargo, en estos trabajos se observa una ausencia de estudios de origen latinoamericano, que posiblemente se haya debido al criterio de selección de las unidades de análisis adoptado, al limitar la consulta casi exclusivamente a revistas científicas de habla inglesa y/o a las bases de datos consultadas, utilizándolas como única fuente de información.

En este sentido, el presente trabajo busca ampliar el universo de estudio al incluir también revistas científicas y presentaciones en congresos de habla hispana, además de actualizar al año 2015 el estudio efectuado por Barbini *et al.* (2012). En ese trabajo fueron analizados veinte documentos que consistían en artículos y ensayos en revistas científicas, ponencias y conferencias en reuniones científicas turísticas y boletines especializados centrados en la gobernanza y el turismo realizados entre 2001 y 2011. Entre sus principales conclusiones señalaba que la producción sobre la temática analizada era aún incipiente y procedía principalmente de países europeos, aunque se observaba la existencia de algunas producciones provenientes de América, Oceanía y Asia. Además constataba que, si bien el análisis efectuado comprendía un periodo de diez años (2001-2011), la producción científica identificada se concentraba en los últimos seis años (2006-2011).

En cuanto al tipo de producción, se observaba que eran primordialmente estudios aplicados a distintas escalas territoriales y, casi la mitad hacía referencia a trabajos de investigación. Respecto a estos últimos, se advertía que la estrategia metodológica en la mayoría de ellos era cualitativa.

Por otra parte, en los documentos analizados la gobernanza turística adquiriría una connotación sumamente optimista. En este sentido, en algunos casos se partía de considerar que el turismo era un ámbito propicio para identificar y analizar la gobernanza; mientras que en otros, se concebía a la gobernanza como elemento clave al momento de generar destinos turísticos o iniciar un desarrollo de la actividad turística de manera sustentable. Asimismo, se evidenciaba una importante diversidad de definiciones de gobernanza: entre ellas, gobernanza urbana, buena gobernanza, gobernanza territorial y gobernanza turística.

A continuación se presenta una breve conceptualización de la gobernanza y una explicitación de los enfoques mediante los cuales ha sido abordada en la literatura especializada. Luego se expone el análisis de los treinta y un documentos identificados que hacen referencia a investigaciones, considerados los más relevantes en tanto son susceptibles de generar una contribución al campo de conocimiento en turismo. Finalmente, se presentan las conclusiones a las que se ha arribado.

I. Gobernanza: conceptualización y enfoques

Si bien el término *gobernanza* existe desde hace siglos, es recién en las últimas décadas que se ha incorporado al lenguaje común (Madrid, 2009), aunque con diferentes significados e implicaciones. En rigor, el concepto de gobernanza tal cual lo conocemos hoy comienza a instalarse en la década de 1980 y alcanza su auge a partir de la segunda mitad de la década de 1990. Su origen reconoce variadas fuentes, entre las cuales cabe destacar las teorías sobre desarrollo en los años de 1950 y 1960, la teoría del *management público* de fines de 1970 y principalmente los enfoques sobre las teorías contemporáneas del Estado a partir del cual se inicia la evolución hacia una teoría sociopolítica de la “gobernanza” (Jiménez, 2008).

Como bien expresa Kjaer (citado por Madrid, 2009), no existe un cuerpo coherente de teo-

ría de la gobernanza. No obstante, parece haber consenso en que el concepto refiere a algo más amplio que el gobierno y en que se considera no sólo a los actores públicos como los únicos agentes capaces de plantear soluciones a las demandas de la sociedad, destacando además la conformación de redes en la búsqueda de metas colectivas.

Al revisar la literatura es posible observar numerosos significados de este término. Madrid (2009) afirma que existen al menos siete diferentes usos de este concepto que son importantes desde una perspectiva de la administración pública: gobernanza como la nueva gestión pública, gobernanza como sistema sociocibernético, gobernanza como buen gobierno, gobernanza como interdependencia internacional, gobernanza corporativa, gobernanza como la nueva economía política y gobernanza como redes. Esto se evidencia en las diversas líneas de trabajo que tienen como objeto de estudio a la gobernanza y que se pueden agrupar, según Vallés (citado por Velasco, 2008), en dos grandes enfoques: normativo e instrumental (tabla I.1).

El enfoque normativo reúne diferentes propuestas que se construyen desde una posición prescriptiva cuyo interés central es *cómo debería ser el Estado*. Para uno de los grupos de autores que se adhieren a esta perspectiva, las características de las sociedades contemporáneas exigen a los gobiernos que renuncien a su función de dirección, tal y como la han ejercido hasta hoy. La nueva sociedad requiere de un gobierno que ejerza un rol orientador y coordinador. El sistema político tendría una función habilitadora, permitiendo el ingreso a los agentes privados, aunque mantendría el poder de arbitrar, muy cercana a la imagen de Estado mínimo conservador.

Para otro grupo de autores, la gobernanza vista desde este enfoque normativo busca reflejar *cómo debería ser la función de gobierno*. Proponen que frente a las ideas de jerarquía y mercado tradicionales, existe un tercer espacio que tiene

reglas de funcionamiento autónomas e identifican tres categorías: autogobierno, cogobernanza y gobernanza jerárquica. Por último, y dentro de este enfoque, otros autores hablan de buena gobernanza o buen gobierno. En la buena gobernanza se crea un marco político efectivo que conduce la acción de los actores del sector privado, así como también la prevalencia del Estado de derecho, impulsando una eficiente Administración Pública, a la vez que cuenta con una sociedad civil fuerte con independencia del Estado (Hirst, citado por Madrid, 2009).

En el enfoque instrumental, afirma Velasco (2008) siguiendo a Vallés, no se trata de cambiar el modelo, sino de adecuar sus estructuras y procesos a las nuevas condiciones, con el fin de que los productos del sistema político sean lo más apropiado a los nuevos requerimientos sociales. Mayntz (2000) entiende la gobernanza como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción en-

tre el estado y los actores no gubernamentales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Prats i Català (2001) avanza un poco más y sostiene que el campo semántico de la gobernanza pierde pie en la teoría política para transformarse en una teoría de las dinámicas sociales, al entenderse como una nueva forma de coordinación social diferente a las tradicionales: jerárquica y de mercado.

Desde este enfoque se reconoce que ya no hay una diferencia tan categórica entre lo público y lo privado. Los objetivos e instrumentos han de renegociarse continuamente con los actores sociales y particularmente con el sector privado, por lo que ya no es posible fijarlos con anterioridad y perseguir su cumplimiento. De este modo, ya no existiría un solo centro de decisiones, sino un conjunto de redes de actores en donde el Estado deberá reencontrar su espacio (Velasco, 2008). En particular, Rhodes (1996) considera que la gobernanza implica la existencia de *redes inter-organizacionales auto-organizadas* en cuyo seno se gestan y diseñan las políticas públicas.

Tabla I. 1. Enfoques de estudio de la gobernanza

Reflexiones sobre...	Enfoque normativo	Enfoque instrumental
Modelo de Estado	Acercamiento a la idea de Estado mínimo	
Descripción como acción de gobierno	Gobierno como sistema sociocibernético (autogobierno, cogobernanza y gobernanza jerárquica)	Teoría gobernanza política
Relación modelo de Estado-Democracia	Buen gobierno	Gobernanza corporativa
Relaciones entre actores		Análisis de redes

Fuente: Velasco (2008).

Gobernanza y turismo en la literatura

En función del objetivo propuesto de conocer y analizar el estado del arte en torno a la producción científica sobre gobernanza y turismo, se procedió a identificar, sistematizar, caracterizar y analizar documentos científicos en los idiomas inglés y castellano, que dieran cuenta de investigaciones y que abordasen la relación turismo y gobernanza en artículos, revistas científicas, ponencias y reuniones académicas turísticas en el lustro correspondiente a 2011-2015.

La búsqueda bibliográfica se realizó en bases de datos bibliográficas y portales de revistas científicas, como Dialnet, ScienceDirect, Red ALyC y Scielo; en la Biblioteca Electrónica del MINCYT de Argentina y en Google Scholar. El criterio de selección de los documentos fue a partir de la utilización de las palabras clave “gobernanza” y “turismo” que figurasen en el título y/o resumen y/o palabras clave de los textos. Si bien en la búsqueda inicial se hallaron más de ciento cincuenta documentos que hacían referencia a ensayos teóricos, reflexiones e investigaciones, para la elaboración del presente estado del arte se seleccionaron treinta y un documentos en texto completo, en idioma inglés y castellano, que dieran cuenta de investigaciones en donde el tratamiento de la gobernanza y del turismo fuera central.

Para la sistematización de los documentos se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos: a) enfoque y definición de gobernanza empleada, b) objetivos del estudio, c) relación gobernanza y turismo, d) estrategia metodológica, y e) origen de la investigación y año de la publicación. La revisión de la literatura realizada da cuenta de una producción científica empírica sobre gobernanza y turismo que se ha desarrollado desde los dos enfoques: normativo e instrumental (tabla I.2).

Tabla I.2. Investigaciones relevantes seleccionadas sobre gobernanza y turismo

Autor	Objetivos	Marco teórico	Metodología
Gill y Williams (2011) Canadá	Examinar los cambios en la gobernanza y las estrategias de gestión como respuesta a las presiones endógenas y exógenas en la estación/resort de montaña de Whistler, Columbia Británica. Identificar los factores que afectaron a Whistler en su paso de un pro-crecimiento a una estrategia de gobernanza corporativo que tiene a la sostenibilidad como un principio clave.	Enfoque instrumental: gobernanza corporativa. Dimensiones: participación inclusiva de los ciudadanos en la toma de decisiones.	Enfoque mixto. Entrevistas a informantes. Análisis documental (planes, informes de la comunidad y periódicos locales). Encuestas y observaciones a los residentes.
Dredge y Whitford (2011) Australia	Explorar la gobernanza como una nueva forma de formulación de políticas públicas y privadas, en la que las partes interesadas deliberan y toman medidas para alcanzar objetivos comunes. Examinar cómo las diferentes esferas públicas facilitan (o no) los debates de sostenibilidad y la discusión acerca del turismo sostenible.	Enfoque instrumental: análisis de redes. Dimensiones: la forma en que se lleva a cabo, quién gana y quién pierde, quién tiene el poder y por qué funciona o no funciona.	Enfoque mixto. Caso de estudio. Fuentes: medios de comunicación, transcripciones parlamentarias y recursos de archivo. Entrevistas semiestructuradas. Muestra intencional.

Polanco López de Mesa (2011) Colombia	Estudiar el flujo de información y la interdependencia entre actores en las redes Oriente y Suroeste de Antioquía, con el ánimo de inferir su incidencia en la gobernanza como condición de desarrollo.	Enfoque instrumental: análisis de redes. Dimensiones: flujo de información en la globalidad de la red y la interdependencia, relaciones de intercambio entre actores, eficacia de su gobernanza.	Enfoque cuantitativo. Análisis de redes sociales.
Bramwell (2011) Reino Unido	Examinar cómo la gobernanza de las organizaciones estatales permite que la gestión del turismo en los destinos sea más o menos sostenible. Explicar cómo un enfoque de economía política ofrece perspectivas de investigación distintivas y temas para entender las actividades del estado que influyen en el turismo y la sostenibilidad en los destinos.	Enfoque instrumental. Ponderación de las presiones estructurales y las prácticas sociales contingentes, basados en actores específicos en coyunturas particulares.	Enfoque cualitativo. Casos de estudios.
Robertson (2011) Estados Unidos	Analizar la red intersectorial de las organizaciones, llamada RedeTuris; creada en 2008 para promover el turismo sostenible en Río de Janeiro, Brasil.	Enfoque instrumental: análisis de redes.	Enfoque cualitativo. Caso de estudio. Análisis de redes. Estudio descriptivo.
Brenner y San German (2012) México/ Estados Unidos	Identificar los efectos del fomento al ecoturismo en el proceso de gobernanza local en una comunidad rural mexicana. Analizar la interacción entre diferentes actores sociales locales y externos en el proceso de gobernanza para la prestación de servicios turísticos. Reflexionar sobre las opciones de promover una gobernanza ambiental socialmente más balanceada.	Enfoque instrumental: análisis de redes. Dimensiones: relaciones entre los actores locales, conflictos entre ellos, percepciones de la forma de toma de decisiones, relaciones entre los diferentes grupos locales con otros actores externos.	Enfoque cualitativo. Caso de estudio. Observación y entrevistas cualitativas semiestructuradas.
Hultman y Hall (2012) Suecia/ Nueva Zelanda	Ilustrar empíricamente la acción de place-making en turismo, mediante la cual se favorece la participación de las "prácticas rutinarias" para producir y determinar lo que posee una atracción geográfica. El artículo ofrece un análisis de cómo el significado del "lugar" y de "lo local" se construye socialmente.	Enfoque instrumental: análisis de redes. Identifica las relaciones de las partes interesadas.	Enfoque cualitativo. Casos de estudio. Entrevistas, análisis documental y observaciones.
Wang y Bramwell (2012) China/ Reino Unido	Examinar cómo y por qué el proceso de gobernanza afecta la relación entre la protección del patrimonio y el crecimiento económico vinculado al turismo, a través del análisis de dos planes de patrimonio en la ciudad de Hangzhou, China.	Enfoque instrumental: análisis de redes. Dimensiones: actores involucrados, poder, influencia relativa en el diseño de la política.	Enfoque cualitativo. Entrevistas semiestructuradas. Análisis documental (documentos oficiales, periódicos, material promocional, páginas web y sitios de observación).
Nunkoo, Ramkissoon y Gursoy (2012) Canadá/ Australia/ Estados Unidos	Poner a prueba un modelo de confianza pública en las instituciones vinculadas al turismo, bajo la premisa de las teorías institucionales y culturales de confianza política. Investigar la influencia de este modelo sobre el apoyo político hacia el turismo.	Enfoque normativo: buena gobernanza. Confianza pública.	Enfoque cuantitativo. Análisis de ecuaciones estructurales. Cuestionario autoadministrado. Muestreo aleatorio estratificado.
Prezenza, Del Chiappa y Sheehan (2013) Italia	Analizar las percepciones, actitudes y participación de los residentes, en relación con el desarrollo del turismo en un destino turístico maduro de playa en Italia. Poner de relieve los factores que más influyen en el comportamiento de los residentes hacia el turismo y discutir las diferentes actitudes y características de los grupos identificados.	Enfoque normativo: buena gobernanza.	Enfoque cuantitativo. Análisis factorial exploratorio seguido por análisis de conglomerados. Cuestionario on line.

Zamora y Ceruti (2014) Chile	Establecer un sistema de gobernanza eficaz que sea sostenible y que a la vez sea capaz de hacerse cargo de armonizar diferentes intereses en la zona, así como de concertar una planificación integral del territorio y del turismo rural.	Enfoque normativo: buena gobernanza.	Enfoque cualitativo: enfoque participativo de Acción Investigación (A-I). Estudio de gabinete, entrevistas a actores, experiencia vivencial.
Esquivel Ríos, Cruz Jiménez, Zizumbo Villarreal y Cadena Inostroza (2014) México	Identificar, por medio del enfoque de redes de política pública, el nivel de participación de los actores relacionados con el turismo, para identificar el escenario de gobernanza en materia de conservación y protección de los recursos naturales y su aprovechamiento turístico.	Enfoque instrumental: análisis de redes de políticas públicas. Dimensiones: diversidad de actores, recursos, voluntad y capacidad de movilizar recursos, movilización e interacción.	Enfoque cualitativo. Estudio descriptivo. Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas y en profundidad. Método nominalista. Análisis posicional del poder relativo de actores.
Muñoz-Mazón y Velasco González (2015) España	Analizar si es posible crear un órgano de carácter mixto, para la gestión turística de Aranjuez, España.	Enfoque instrumental. Dimensiones: confianza, cooperación, colaboración, redes.	Enfoque cualitativo. Análisis documental (estadísticas de encuestas y estudios). Entrevistas semiestructuradas.
Fernández Tabales, Mercado Alonso, Villar Lama y Bascarán Estévez (2015) España	Contribuir al debate teórico de la gobernanza territorial como enfoque para el tratamiento de los espacios turísticos litorales. Analizar, diagnosticar y valorar los procesos de participación que han generado dichas estrategias y establecer una cuantificación en términos superficiales del territorio.	Enfoque instrumental	Enfoque cualitativo. Estudio de casos. Análisis documental (planes). Entrevistas.
Valente, Dredge y Lohmann (2015) Australia/ Dinamarca	Explorar dos modelos diferentes de gobernanza turística regional a fin de determinar cómo cada modelo favorece o inhibe el liderazgo. Investigar de qué forma la gobernanza afecta la capacidad de las organizaciones de turismo regionales para ejercer el liderazgo.	Enfoque normativo: buena gobernanza. Dimensiones: participación, legitimidad, responsabilidad, transparencia, eficiencia, eficacia.	Enfoque cualitativo. Caso de estudio. Fuentes secundarias: websites, diarios, documentos oficiales, revistas. Entrevistas semiestructuradas.
Barbini, Castellucci, Corbo, Cruz, Roldán, Cacciutto (2015) Argentina	Observar el vínculo entre comunidad, residente y turismo local, a partir de la indagación de las representaciones de este grupo específico de actores en torno al turismo y la gobernanza turística en Mar del Plata, Argentina.	Enfoque normativo: buena gobernanza. Dimensiones: participación, asociación público-privada, equidad, rendición de cuentas, capacidad de respuesta.	Enfoque mixto. Estudio descriptivo. Encuestas y Entrevistas semiestructuradas. Muestra probabilística. Muestra intencional.

Fuente: elaboración propia.

Enfoque normativo

Para el enfoque normativo, se detectaron catorce producciones que adhieren a una conceptualización más bien idealista de la gobernanza.

Entre los autores se destacan por su numerosa producción aquellos pertenecientes al grupo de Barbini *et al.* (2012). Se identifican cinco documentos a lo largo del periodo de análisis del

presente trabajo. Por un lado, perteneciente al 2011, se halla el documento elaborado por Barbini *et al.*, que busca describir y analizar la estructura del capital social y la gobernanza en actores organizacionales estratégicos pertenecientes al campo turístico de la ciudad de Mar del Plata, Argentina, con el fin de evaluar la factibilidad de la puesta en marcha de estrategias de reconversión orientadas al desarrollo territorial. Este mismo trabajo es complementado dos años después con

otra publicación que avanza en la misma línea y pretende profundizar en temas de gobernanza turística y actores organizacionales estratégicos.

En 2014, Cacciutto y Barbini indagan sobre los aspectos de gobernanza, participación y asociatividad público-privada en organizaciones del tercer sector vinculables al desarrollo turístico, en una de las zonas más tradicionales de la ciudad de Mar del Plata como es el Puerto. Para completar el análisis integral de la gobernanza turística de la ciudad, Barbini *et al.* (2015) focalizaron en un estudio acerca de uno de los actores decisivos de la gobernanza de destinos como es la comunidad residente, interesándose por el vínculo entre esta y el turismo local, a partir de la indagación de las representaciones de este grupo específico de actores en torno al turismo y la gobernanza turística.

Por último, también perteneciente al 2015, la investigación de Cacciotto *et al.* observa el vínculo medios de comunicación local-turismo local, indagando el contenido de la información relacionada con el turismo en medios de prensa local. La intención es determinar el papel específico que los medios juegan en los procesos de gobernanza turística local, así como también realizar una evaluación integral de la gobernanza turística en Mar del Plata. De esta forma se concluyen las producciones relativas a este mismo caso de estudio que es la ciudad de Mar del Plata.

En todos los documentos mencionados, la noción de gobernanza responde a la dada por Cruz (2001) y refiere a procesos en los que interactúan los actores públicos y privados buscando estrategias y acciones sinérgicas, para alcanzar la coordinación entre las partes y devenir en una nueva forma de regulación sustentada en la negociación con la sociedad civil. Al mismo tiempo, se observa que en sus investigaciones adhieren la concepción de gobernanza turística de Madrid y de Velasco. El enfoque metodológico utilizado en casi todas las investigaciones ha sido de tipo cualitativo, en tanto se realiza una descripción e interpretación de la gobernanza local, sus acto-

res e intereses y se indaga acerca de la opinión de éstos sobre la asociación público-privada, la rendición de cuentas, la capacidad de respuesta y la equidad en los procesos consultivos. El trabajo de Barbini *et al.* (2015) incluye un enfoque mixto, al realizar una triangulación de métodos cualitativo y cuantitativo.

Para el 2011 se identificaron otros dos documentos. Uno de ellos pertenece a Moscardo, quien examina el potencial de la teoría de las representaciones sociales para ayudar a comprender cómo las comunidades de destinos turísticos emergentes (África) pueden crear y utilizar el conocimiento sobre el turismo, con el fin de mejorar su poder para la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo del turismo en sus regiones. De este modo, se inserta dentro de los estudios que consideran la necesidad de una mayor intervención de actores en la toma e implementación de decisiones políticas. Es decir, busca que la sociedad civil ocupe cada vez más espacio político, antes reservado para las instituciones gubernamentales. Para realizar este estudio se acude a un enfoque cualitativo, mediante un análisis de contenido/semiótico de textos utilizados para organizar y estructurar los procesos de planificación turística.

El otro texto de 2011 corresponde a Pulido y a Cárdenas (2011). Estos autores, mediante el análisis de un caso español, realizan un diagnóstico del turismo rural para identificar los retos más inmediatos a los que se enfrentan los agentes implicados en su desarrollo. Seguidamente establecen un conjunto de propuestas que pretenden orientar la acción hacia la consecución de una buena gobernanza, con el fin de favorecer la competitividad y sostenibilidad a largo plazo. Al momento de enmarcar el estudio, se adhieren a la definición de gobernanza brindada por Pascual y Tarragona, quienes afirman que se trata de una nueva manera de gobernar fundamentada tanto en la calidad de la interacción entre los actores públicos y los agentes económicos y sociales, como en la buena gestión de las relaciones entre los diferentes niveles del estado. El enfoque me-

metodológico utilizado en este estudio es el mixto, incluyendo una amplia variedad de métodos e instrumentos.

Los autores Nunkoo, Ramkissoon y Gursoy publican en 2012 una investigación cuyo objetivo es poner a prueba un modelo de confianza pública en las instituciones vinculadas al turismo y determinar su influencia sobre el apoyo político hacia el turismo. Este estudio se plantea en el marco de la gobernanza, entendida como los procesos de regulación y movilización de la acción social para la producción del orden social. En el trabajo aplican este concepto a los destinos turísticos, en tanto acuerdan con Bramwell y Lane acerca de que un gobierno efectivo es necesario para lograr la sostenibilidad y no se puede entender sin tener en cuenta la relación del Estado con la sociedad. La investigación fue realizada en la República de Mauricio mediante un análisis de ecuaciones estructurales, por lo que se acude a un enfoque cuantitativo.

Ese mismo se publica el documento realizado por Daryaei *et al.* (2012) que examina si la buena gobernanza tiene un impacto positivo significativo en el turismo en los países en desarrollo. En el texto se realiza un estudio comparativo de datos estadísticos de 30 países con dichas características (según la ocde). Entienden a la gobernanza como un proceso colectivo para resolver problemas con la comunidad y satisfacer sus necesidades; aseguran que en un destino turístico todos los estratos de la sociedad deben participar en la gestión, ya que su cooperación puede garantizar la coordinación y la dinámica de desarrollo.

El último texto hallado del 2012 se refiere a la caracterización de la gobernanza del producto turístico Oktoberfest, en Brasil, como un elemento que influye en el desarrollo turístico regional. Fue elaborado por Furtado da Silva, Mantovaneli Jr. y Cioce Sampaio (2012), quienes entienden a la gobernanza como un efectivo instrumento de organización social y defensa del interés común.

Se apela a un enfoque cualitativo para desarrollar la investigación.

Perteneciente al 2013, se encontró un solo texto realizado por Presenza, Del Chiappa y Sheehan (2013). Su principal objetivo es analizar las percepciones, actitudes y participación de los residentes, en relación con el desarrollo del turismo en un destino turístico maduro de playa en Italia. La premisa de su trabajo se basa en que la sostenibilidad del turismo requiere una política de colaboración en las decisiones entre las autoridades locales, organismos públicos, empresas y comunidades de acogida, en la que todos deben trabajar juntos para planear y regular el desarrollo del turismo. Este estudio adopta un enfoque cuantitativo, a través de un análisis factorial exploratorio seguido por análisis de conglomerados.

Para el 2014, Zamora y Ceruti se propusieron explorar, formular, organizar y establecer un sistema de gobernanza eficaz que fuera sostenible en el tiempo, a la vez que fuera capaz de hacerse cargo de armonizar diferentes intereses en la zona, además de concertar una planificación integral del territorio y del turismo rural sobre bases sostenibles, permitiendo la satisfacción de todos los actores implicados. Trabaja desde el enfoque cualitativo participativo de Acción Investigación (A-I), que incluye cambios situacionales con el propósito de mejorar estrategias, prácticas y conocimiento del entorno en una región cordillerana de Chile.

Para finalizar este apartado de los textos inscritos dentro del enfoque normativo, para el año 2015 se hallaron dos textos: la investigación de Fernandes de Santana, Fontes Filho y Barroso Rocha (2015), cuyo objetivo es analizar la posibilidad de adoptar un modelo alternativo de gobernanza del espacio colectivo en Brasil. Para ello se acude a una investigación cualitativa que indaga sobre los elementos institucionales, legales y sociales necesarios para que una comunidad se gobierne, usando sus recursos de forma sustentable sin injerencia ostensiva del Estado.

El segundo texto es de Valente, Dredge y Lohmann (2015), que se propone explorar dos modelos diferentes de gobernanza turística a fin de determinar cómo cada modelo favorece o inhibe el liderazgo de las organizaciones de turismo regionales en el estado de Minas Gerais, Brasil, apoyados en un enfoque cualitativo. Si bien recurren a las dimensiones de participación, legitimidad, responsabilidad, transparencia, eficiencia y eficacia, consideran a la buena gobernanza como una visión optimista que ha dado paso a una visión más crítica, donde la gobernanza pública-privada no contribuye necesariamente a estructuras políticas eficaces, toma de decisiones abiertas e informadas o empoderar y favorecer la autonomía de una sociedad civil fuerte.

En suma, bajo este enfoque es posible advertir ciertos aspectos a destacar en virtud de los documentos analizados:

Respecto de las dimensiones utilizadas en los estudios con un enfoque normativo, desde la perspectiva de la buena gobernanza, se puede observar que emplean generalmente las siguientes categorías: participación, asociación público-privada, rendición de cuentas, capacidad de respuesta, transparencia, eficiencia, eficacia y legitimidad (Barbini *et al.*, 2011, 2013 y 2015; Cacciutto y Barbini, 2014; Cacciutto *et al.*, 2015; Daryaei *et al.*, 2012; Moscardo, 2011; Valente *et al.*, 2015).

En relación con el concepto de gobernanza, es posible observar una multiplicidad de definiciones. Sin embargo, se advierte que en todas ellas están presentes los siguientes términos: procesos, nuevo modo de gobernar con el objetivo de lograr un desarrollo duradero y equilibrio e interacción entre los actores Estado, sociedad civil y sector privado empresarial. Diversos textos acuden directamente a la definición de gobernanza turística, dándole una importancia mayor a la aplicación del concepto a un campo determinado.

Respecto al diseño metodológico, se observa que en la mayoría de los trabajos de investigación publicados se ha adoptado en enfoque cualitativo.

En cuanto a la pertenencia institucional de los investigadores, se observa una amplia primacía de estudios pertenecientes a América del Sur, correspondientes a los países de Argentina (Barbini *et al.*, 2011, 2013 y 2015; Cacciutto y Barbini, 2014; Cacciutto *et al.*, 2015), Brasil (Fernandes de Santana *et al.*, 2015; Furtado da Silva *et al.*, 2012) y Chile (Zamora y Ceruti, 2014). A estos se suma un trabajo de América del Norte realizado en forma conjunta con Australia (Nunkoo *et al.*, 2012); dos trabajos de países latinos europeos, como son España (Pulido y Cárdenas, 2011) e Italia (Presenza, Del Chiappa y Sheehan, 2013); un trabajo de Australia (Moscardo, 2011) y otro compartido entre Australia y Dinamarca (Valente *et al.*, 2015); por último, tan sólo uno del oeste asiático (Daryaei *et al.*, 2012).

En líneas generales, es posible apreciar que la producción de este tipo de estudios se mantuvo constante a lo largo del periodo analizado. Sin embargo, hacia el final del mismo puede observarse el surgimiento de investigaciones un poco más críticas de este enfoque que plantean una revisión a ciertas formas en las que se le consideró un modelo ideal.

Enfoque instrumental

Bajo este enfoque se encontraron diecisiete documentos que dan cuenta de lo investigado hasta el momento en la temática, en torno a la interacción efectiva entre los actores en la gobernanza.

Durante el 2011 se identifican seis producciones. Una de ellas es el estudio de Gill y Williams quienes se proponen en su investigación examinar los cambios en la gobernanza y las estrategias de gestión como respuesta a las presiones endógenas y exógenas en la estación/resort de montaña de Whistler, Columbia Británica, Canadá, identificando los factores que afectan a dicha estación, en su paso de un pro-crecimiento a una estrategia de gobernanza corporativa en el marco de la sustentabilidad. Entienden que la gobernanza abarca los valores, reglas, instituciones y proce-

Los agentes públicos y privados buscan alcanzar objetivos comunes y tomar decisiones. Complementariamente definen la gobernanza urbana, la cual contempla cuatro modelos generales: de bienestar, de gestión, a favor del crecimiento y corporativista, aspectos con base en los cuales analizan la estación. Este trabajo empírico se realiza desde un enfoque mixto.

En esta misma línea, Dredge y Whitford publican en el 2011 un estudio que busca explorar la gobernanza como una nueva forma de formulación de políticas públicas y privadas, en que las partes interesadas deliberan y toman medidas para alcanzar objetivos comunes; también pretenden examinar cómo las diferentes esferas públicas facilitan (o no) los debates de sostenibilidad y la discusión acerca del turismo sostenible, además de la compleja organización del turismo y las corrientes de poder que sustentan las prácticas de gobernanza. Sin embargo, se sabe poco acerca de las maneras en que el gobierno facilita o impide el turismo sostenible. Realizan un estudio constructivista-interpretativo, bajo un enfoque mixto, para analizar el caso de estudio del Campeonato Mundial de *Rally* de Australia de 2009.

Para este mismo año se identifica el trabajo realizado por Polanco López de Mesa que estudia el flujo de información y la interdependencia entre actores en las redes Oriente y Suroeste de Antioquía, con el ánimo de inferir su incidencia en la gobernanza como condición de desarrollo. Para ello, plantea que la gobernanza se refiere a una forma de gobierno en donde la dirección vertical y jerárquica da paso a relaciones más horizontales entre actores gubernamentales, productivos y sociales, las cuales suelen estar determinadas esencialmente por la negociación. Además, afirma que el turismo rural necesita una organización económica para su desarrollo y, por tanto, la gobernanza sería un modo de organización eficaz al reducir los costos de transacción dentro de un entorno institucional que establece las reglas de juego. La investigación se realiza bajo un enfoque cuantitativo.

Por su parte, Bramwell publica en 2011 una investigación que busca examinar cómo la gobernanza de las organizaciones estatales permite que la gestión del turismo en los destinos sea más o menos sostenible. Para ello, expone cómo un enfoque de economía política ofrece perspectivas de investigación distintivas y temas para entender las actividades del Estado que influyen en el turismo y la sostenibilidad en los destinos. Plantea que la gobernanza da cuenta de la existencia de diversos sistemas de gobierno y las formas en las que se rigen las sociedades, las cuales pueden ser gobernadas o dirigidas. Por último, afirma que los destinos que desean promover el turismo sostenible son más propensos a tener éxito cuando hay una gobernanza efectiva, aunque en la práctica suelen existir grandes dificultades que pueden obstaculizar su efectividad para el turismo sostenible. Esta investigación analiza los casos de Alemania, China, Malta, Turquía y el Reino Unido, desde un enfoque cualitativo.

El otro texto correspondiente a 2011 es el de Zahra, en el cual se propone explorar aquellas cuestiones claves para el funcionamiento eficaz de las Organizaciones Regionales de Turismo (RTO, por su sigla en inglés) y cómo se relaciona ello con el principio de subsidiariedad. En este contexto define a la gobernanza como un mecanismo de mando de un sistema social y sus acciones, que se esfuerzan por garantizar la seguridad, la prosperidad, la coherencia, el orden y la continuidad en el sistema. Además, afirma que la gobernanza no debe limitarse al ámbito nacional o a sistemas internacionales, sino que debe ser utilizada en gobiernos regionales, provinciales y locales, así como en otros sistemas sociales. Expone que la gobernanza del turismo es un tema complejo que implica múltiples partes interesadas en numerosas relaciones en una variedad de niveles. El turismo se caracteriza por los vínculos sociales, profesionales y redes tanto de intercambio como de colaboración. La investigación se avoca, desde un enfoque cualitativo, al estudio de Waikato RTO (Nueva Zelanda).

En ese mismo año, Robertson publica un artículo en donde analiza la red intersectorial de las organizaciones, llamada RedeTuris, creada en 2008, la cual tiene como fin promover el turismo sostenible en el estado de Río de Janeiro, Brasil. Parte de la noción de gobernanza colaborativa de Ansell y Gash, definida como la disposición de gobernar, en la que uno o más organismos públicos incluyen directamente a los interesados no estatales en un proceso de toma de decisiones colectiva que es formal, consensuado y deliberativo, cuyo objetivo es hacer o implementar políticas públicas o gestionar programas o bienes públicos. En relación con el turismo, manifiesta que los procesos de desarrollo sostenible en el sector turístico, para tener éxito, tienen que ser integrados por las diferentes instituciones gubernamentales, mediante la utilización de las asociaciones y redes intersectoriales que mejoren el nivel de participación de los interesados en los procesos de toma de decisiones. Bajo este marco, se desarrolla una investigación con un enfoque cualitativo.

En el 2012 se identifican tres producciones. Una de ellas pertenece a Brenner y San German, quienes se centran en identificar los efectos del fomento al ecoturismo para el proceso de gobernanza local en una comunidad rural mexicana, a partir de analizar la interacción entre diferentes actores sociales locales y externos para la prestación de servicios turísticos. Para ello, toman la definición de Stoll-Kleemann, quien explica la gobernanza a partir de la interacción entre instituciones, procesos y tradiciones de cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre cuestiones de interés público y a menudo privado, sumado a cómo los grupos interesados se hacen escuchar. Hacen hincapié en el modo concreto de tomar decisiones colectivas y de los arreglos particulares de negociación (o imposición) de intereses. Respecto al turismo, consideran que la gobernanza puede o no beneficiar al desarrollo local. La investigación, realizada bajo el enfoque cualitativo, analiza las siguientes categorías: relaciones entre los actores locales, conflictos entre ellos, percepciones sobre la forma

de toma de decisiones a nivel comunitario, así como las relaciones entre los diferentes grupos locales con otros actores externos.

En el 2012 también se identifica el trabajo de Hultman y Hall, quienes ilustran empíricamente la acción de *place-making* en turismo, mediante la cual se favorece la participación de las “prácticas rutinarias” para producir y determinar lo que posee una atracción geográfica. Está centrado en plantear la gobernanza como un modelo basado en las redes para el manejo de los recursos. En este sentido, plantea que la gobernanza propicia un aumento de la diversidad de poder en la toma de decisiones y un cambio de jerarquías hacia procesos basados en la red de intercambio y negociación. Los lugares y los significados en el turismo son una construcción social, donde la articulación y la identificación del espacio en relación con la gobernanza serán importantes al momento de comprender las relaciones de poder inmersas en los espacios de decisión. Esta investigación, desarrollada bajo el enfoque cualitativo, se basa en el análisis de cuatro ejemplos de desarrollo de destino en Suecia que poseen distintos fundamentos.

Por su parte, Wang y Bramwell publican en 2012 un estudio que busca examinar mediante el análisis de dos planes de patrimonio en la ciudad de Hangzhou, China, cómo y por qué el proceso de gobernanza afecta la relación entre la protección del patrimonio y el crecimiento económico vinculado al turismo. Aquí el concepto de gobernanza adoptado por los autores se refiere a cómo se rigen las sociedades (gobernadas u orientadas) y, por lo tanto, trata de los procesos de regulación y movilización de la acción social para la producción del orden social. Además, mencionan que la gobernanza se puede caracterizar por las redes de políticas y mercados difusos, como ocurre en muchos países capitalistas avanzados. En cuanto al turismo, plantean que desde la perspectiva de la gobernanza y de la política económica es posible también analizar la protección del patrimonio y el desarrollo turístico. Esta investigación se realiza desde un enfoque cualitativo.

En el 2013 se identifican dos documentos, siendo la menor producción ubicada bajo este enfoque en el periodo de estudio. Los autores Massukado-Nakatani y Goncalves se proponen analizar la regionalización del turismo como instrumento para que la descentralización sea exitosa en el estado de Paraná, Brasil. Para ello, adoptan la definición de gobernanza de Rhodes cuya base analítica es la relación entre los estudios organizacionales y la ciencia política. Asimismo sostienen que la concepción de gobernanza de Stoker es algo más que una nueva caja de herramientas gerencial, que incluye la intención de alcanzar una mayor eficiencia en la producción y la provisión de servicios públicos. Además, expresan que los diferentes niveles gubernamentales son instancias de gestión del turismo e incluyen la participación del poder público, de la iniciativa privada y de la sociedad civil por medio de la creación de ámbitos para compartir y debatir temas inherentes al turismo en los estados, en las regiones y en los municipios. Este estudio es de tipo exploratorio y descriptivo, realizado desde un enfoque cualitativo.

El segundo documento de 2013 corresponde a Wan, quien compara la estructura de la gobernanza en la planificación del turismo en dos Regiones Administrativas Especiales (RAE) en China, haciendo hincapié en la planificación de la oferta turística. Respecto a la noción de gobernanza, la autora considera los aportes de Hall y Jenkins, así como de Reed, quienes la conciben como el poder que surge de la interacción entre individuos, organizaciones y agencias, que influyen o buscan influir en la dirección de la política. La comprensión de la gobernanza arroja luz sobre cómo se distribuye el poder y, en este caso, cómo se toman las decisiones de turismo. En turismo, la administración de la planificación, el proceso y las prácticas ponen límites a algunos grupos de interés mientras delegan poder a otros y determinan quién adquiere el mayor poder de gobierno, sus agendas políticas, la capacidad y el papel del gobierno. La investigación desarrollada se realiza bajo el enfoque cualitativo.

El primero de los tres trabajos identificados para el 2014 pertenece a Esquivel, Zizumbo y Cadena, quienes se proponen analizar el nivel de participación de los actores relacionados con el turismo en el Corredor Chincua-Campanario-Chivati-Huacal (México), para identificar el escenario de gobernanza en materia de conservación y protección de los recursos naturales y su aprovechamiento turístico. Para ello, definen a la gobernanza como un modelo de gestión pública en el cual se reconoce la necesaria participación y confluencia de distintos actores sociales partícipes de un proceso conflictivo de toma de decisiones. Consideran al turismo como un instrumento de gobernanza en espacios rurales. Las autoras realizan la investigación desde un enfoque cualitativo, siendo el tipo de estudio descriptivo.

Por su parte, Volgger y Pechlaner publican en 2014 un estudio que se avoca a entender el éxito de las Organizaciones de Gestión de Destino (DMO, por su sigla en inglés) y del destino en sí, a partir de la indagación de la función desempeñada por la capacidad de trabajo en redes en la Región Alpina de Suiza, Austria y Tirol del Sur. Estos autores manifiestan que las redes empresariales, administradas por las dmo, son elementos esenciales para un desarrollo sostenible y competitivo del destino turístico. Para dar cuenta de ello, realizan una investigación desde un enfoque cuantitativo.

Ese mismo año, Narváez y Carossia presentan un estudio que busca elaborar un marco analítico y propositivo como sustento para el proceso de construcción de la gobernanza en turismo, que posibilite la planificación y desarrollo turístico sustentable en localidades representativas de la actividad, en la provincia de San Juan, Argentina. Las autoras manifiestan que la gobernanza es un término asociado a la mejora en los procesos de gobierno que pone énfasis en cómo debe ser dirigida la sociedad. Basándose en el aporte de Merinero, plantean una redefinición de las relaciones entre gobierno y sociedad, minimizando la frontera entre lo público y lo privado,

donde la confianza y la cooperación constituyen las claves para la convivencia y el logro de objetivos comunes. Además, mencionan que los organismos multinacionales (Banco Mundial, ONU y Comunidad Europea, entre otros) utilizan el término gobernanza con componentes normativos, adoptando el concepto de buena gobernanza para referirse al modelo que deberían implementar sus países miembros con el fin de asegurar el desarrollo sustentable. Si bien las autoras dan cuenta de conceptualizaciones de la gobernanza asociadas al enfoque normativo, los aspectos sobre los que efectivamente indagan en su investigación corresponden al enfoque instrumental. Plantean que la investigación se realiza desde un enfoque mixto.

Para el 2015 se identifican tres producciones. La primera de ellas corresponde a Muñoz-Mazón y Velasco, quienes analizan la posibilidad de crear un órgano de carácter mixto para la gestión turística de Aranjuez, España. Además, siguiendo a Bevir, parten de considerar que la gobernanza es un concepto complejo que agrupa diferentes teorías y prácticas, cuyo único punto en común es la preocupación por entender que junto con las formas clásicas de organización social aparecen nuevas formas en que la cooperación y colaboración son la clave. Sumado a ello, estas autoras refieren la definición de gobernanza de Torfing *et al.*, para quienes la gobernanza es una nueva herramienta de gobierno, en la cual la formación de redes y su impacto en la organización social se constituye como otra característica de las nuevas formas de gobernanza. Además plantean que, dada la complejidad del sistema turístico, los problemas que suelen surgir en él no pueden ser resueltos por un solo agente, sino que se precisa de la colaboración de varios. Realizan un abordaje del caso de investigación desde un enfoque cualitativo.

El otro documento correspondiente a 2015 es el artículo de Vargas-Tangua y Ortiz-Guerrero, quienes buscan comprender desde una perspectiva integral por medio de la gobernanza los cambios que se están produciendo en las regiones rura-

les de Colombia a causa de la implementación del turismo rural. Siguiendo a Göymen, y Lu y Jacobs, estos autores definen a la gobernanza como las relaciones que se desarrollan entre organizaciones públicas, privadas y mixtas (actores) que permiten el establecimiento de un conjunto concreto de normas para informar las relaciones entre ellos, regular el turismo y poner en práctica políticas descentralizadas del gobierno. Así, la gobernanza es vista como un proceso relacional entre los actores vinculados directa o indirectamente en el turismo rural en una región determinada, que está mediada por mecanismos de participación a través de los cuales se conforman las redes de relaciones necesarias para establecer un modelo de gobierno. El trabajo se desarrolla bajo un enfoque cualitativo.

Por su parte, Fernández *et al.* publican un artículo en 2015 que pretende contribuir al debate teórico de la gobernanza territorial como enfoque para el tratamiento de los espacios turísticos litorales. Siguiendo a Mayntz, estos autores consideran que la gobernanza es un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, dado que se caracteriza por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y aquellos actores no estatales en las redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Además, basándose en Farinós, entienden por gobernanza territorial una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. En función de ello proponen una tipología de procesos de gobernanza territorial, atendiendo a su nivel de profundización en los rasgos esenciales del modelo para aplicar a los destinos turísticos: a) proceso de planificación “de arriba abajo”, gerenciales o sin gobernanza, b) gobernanza superficial, c) gobernanza desvirtuada, d) gobernanza truncada y e) gobernanza plena. La investigación planteada desde un enfoque cualitativo la realizan en función de los casos de Conil y Tarifa, en la Costa de Cádiz, España.

En síntesis, bajo este enfoque es posible identificar ciertos aspectos a destacar en relación con los textos analizados:

En lo que respecta a las dimensiones de estudio dentro del enfoque instrumental, se observa que las categorías generalmente utilizadas desde el análisis de redes son las siguientes: participación, estructura, relaciones, conflictos, poder, confianza, cooperación y colaboración (Bramwell, 2011; Brenner y San German, 2012; Dredge y Whitford, 2011; Esquivel *et al.*, 2014; Gill y Williams, 2011; Hultam y Hall, 2012; Muñoz-Mazón y Velasco, 2015; Polanco López de Mesa, 2011; Volgger y Pechlaner, 2014; Wang y Bramwell, 2012).

En cuanto a la noción de gobernanza, si bien se encuentra de forma explícita en la mayoría de los trabajos, a ello se le suman las especificaciones de gobernanza del turismo (Zahra, 2011), gobernanza corporativa (Gill y Williams, 2011), gobernanza colaborativa (Robertson, 2011), gobernanza urbana (Gill y Williams, 2011), gobernanza territorial (Fernández *et al.*, 2015), entre otras. Además, en algunas ocasiones también se vincula a la gobernanza en forma directa con el enfoque de la política económica. Asimismo, cabe consignar que aquellos textos que abordan la gobernanza y la gobernanza turística hacen referencia a una forma de gobierno participativa e integral, basada en las redes de relaciones de los diferentes actores del sector público, privado y de la comunidad tendientes a un desarrollo turístico sostenible.

Respecto al diseño metodológico, se observa que en la mayoría de los trabajos de investigación se ha adoptado el enfoque cualitativo.

Sobre la pertenencia institucional de los investigadores que han realizado los trabajos objeto de análisis, es posible observar un predominio de estudios provenientes del continente americano, por sobre aquellos pertenecientes a Europa, Asia y Oceanía. De América del Sur se identifica la producción de Colombia (Polanco López de Mesa, 2011; Vargas-Tangua y Ortiz Guerrero, 2015); Argentina (Narváez y Carossia, 2014) y Brasil (Massukado-Nakatani y Gonçalves, 2013); mientras que en relación con América Central y América del Norte corresponden los países de México (Esquivel *et al.*, 2014), Canadá (Gill y Williams, 2011) y Estados Unidos (Robertson, 2011). A Europa incumben cuatro trabajos (Bramwell, 2011; Fernández *et al.*, 2015; Muñoz-Mazón y Velasco, 2015; Volgger y Pechlaner, 2014); a Oceanía, dos (Dredge y Whitford, 2011; Zahra, 2011) y a Asia, uno (Wan, 2013). Además, se identifica un par de producciones compartidas, correspondiente a instituciones de México y Estados Unidos (Brenner y San German, 2012), Suecia y Nueva Zelanda (Hultam y Hall, 2012), así como China y Reino Unido (Wang y Bramwell, 2012).

Por último, la producción a lo largo del período analizado fue significativa. Se observa una producción mayor durante el 2011, procedente de diferentes países respecto a los años posteriores en los que se identifican un promedio de tres investigaciones anuales.

Tabla I.3. Investigaciones relevantes seleccionadas sobre gobernanza y turismo

Autor	Objetivos	Marco teórico	Metodología
Gill y Williams (2011) Canadá	Examinar los cambios en la gobernanza y las estrategias de gestión como respuesta a las presiones endógenas y exógenas en la estación/resort de montaña de Whistler, Columbia Británica. Identificar los factores que afectaron a Whistler en su paso de un pro-crecimiento a una estrategia de gobernanza corporativo que tiene a la sostenibilidad como un principio clave.	Enfoque instrumental: gobernanza corporativa. Dimensiones: participación inclusiva de los ciudadanos en la toma de decisiones.	Enfoque mixto. Entrevistas a informantes. Análisis documental (planes, informes de la comunidad y periódicos locales). Encuestas y observaciones a los residentes.

Dredge y Whitford (2011) Australia	Explorar la gobernanza como una nueva forma de formulación de políticas públicas y privadas, en la que las partes interesadas deliberan y toman medidas para alcanzar objetivos comunes. Examinar cómo las diferentes esferas públicas facilitan (o no) los debates de sostenibilidad y la discusión acerca del turismo sostenible.	Enfoque instrumental: análisis de redes. Dimensiones: la forma en que se lleva a cabo, quién gana y quién pierde, quién tiene el poder y por qué funciona o no funciona.	Enfoque mixto. Caso de estudio. Fuentes: medios de comunicación, transcripciones parlamentarias y recursos de archivo. Entrevistas semiestructuradas. Muestra intencional.
Polanco López de Mesa (2011) Colombia	Estudiar el flujo de información y la interdependencia entre actores en las redes Oriente y Suroeste de Antioquía, con el ánimo de inferir su incidencia en la gobernanza como condición de desarrollo.	Enfoque instrumental: análisis de redes. Dimensiones: flujo de información en la globalidad de la red y la interdependencia, relaciones de intercambio entre actores, eficacia de su gobernanza.	Enfoque cuantitativo. Análisis de redes sociales.
Bramwell (2011) Reino Unido	Examinar cómo la gobernanza de las organizaciones estatales permite que la gestión del turismo en los destinos sea más o menos sostenible. Explicar cómo un enfoque de economía política ofrece perspectivas de investigación distintivas y temas para entender las actividades del estado que influyen en el turismo y la sostenibilidad en los destinos.	Enfoque instrumental. Ponderación de las presiones estructurales y las prácticas sociales contingentes, basados en actores específicos en coyunturas particulares.	Enfoque cualitativo. Casos de estudios.
Robertson (2011) Estados Unidos	Analizar la red intersectorial de las organizaciones llamada RedeTuris, creada en 2008 para promover el turismo sostenible en el estado de Río de Janeiro, Brasil.	Enfoque instrumental: análisis de redes.	Enfoque cualitativo. Caso de estudio. Análisis de redes. Estudio descriptivo.
Brenner y San German (2012) México/Estados Unidos	Identificar los efectos del fomento al ecoturismo en el proceso de gobernanza local en una comunidad rural mexicana. Analizar la interacción entre diferentes actores sociales locales y externos en el proceso de gobernanza para la prestación de servicios turísticos. Reflexionar sobre las opciones de promover una gobernanza ambiental socialmente más balanceada.	Enfoque instrumental: análisis de redes. Dimensiones: relaciones entre los actores locales, conflictos entre ellos, percepciones de la forma de toma de decisiones, relaciones entre los diferentes grupos locales con otros actores externos.	Enfoque cualitativo. Caso de estudio. Observación y entrevistas cualitativas semiestructuradas.
Hultman y Hall (2012) Suecia/Nueva Zelanda	Ilustrar empíricamente la acción de place-making en turismo, mediante la cual se favorece la participación de las "prácticas rutinarias" para producir y determinar lo que posee una atracción geográfica. El artículo ofrece un análisis de cómo el significado del "lugar" y de "lo local" se construye socialmente.	Enfoque instrumental: análisis de redes. Identifica las relaciones de las partes interesadas.	Enfoque cualitativo. Casos de estudio. Entrevistas, análisis documental y observaciones.
Wang y Bramwell (2012) China/Reino Unido	Examinar cómo y por qué el proceso de gobernanza afecta la relación entre la protección del patrimonio y el crecimiento económico vinculado al turismo, a través del análisis de dos planes de patrimonio en la ciudad de Hangzhou, China.	Enfoque instrumental: análisis de redes. Dimensiones: actores involucrados, poder, influencia relativa en el diseño de la política.	Enfoque cualitativo. Entrevistas semiestructuradas. Análisis documental (documentos oficiales, periódicos, material promocional, páginas web y sitios de observación).
Nunkoo, Ramkissoony Gursoy (2012) Canadá/Australia/Estados Unidos	Poner a prueba un modelo de confianza pública en las instituciones vinculadas al turismo, bajo la premisa de las teorías institucionales y culturales de confianza política. Investigar la influencia de este modelo sobre el apoyo político hacia el turismo.	Enfoque normativo: buena gobernanza. Confianza pública.	Enfoque cuantitativo. Análisis de ecuaciones estructurales. Cuestionario autoadministrado. Muestreo aleatorio estratificado.

Prezenza, Del Chiappa y Sheehan (2013) Italia	Analizar las percepciones, actitudes y participación de los residentes, en relación con el desarrollo del turismo en un destino turístico maduro de playa en Italia. Poner de relieve los factores que más influyen en el comportamiento de los residentes hacia el turismo y discutir las diferentes actitudes y características de los grupos identificados.	Enfoque normativo: buena gobernanza.	Enfoque cuantitativo. Análisis factorial exploratorio seguido por análisis de conglomerados. Cuestionario on line.
Zamora y Ceruti (2014) Chile	Establecer un sistema de gobernanza eficaz que sea sostenible y a la vez capaz de hacerse cargo de armonizar diferentes intereses en la zona, así como de concertar una planificación integral del territorio y del turismo rural.	Enfoque normativo: buena gobernanza.	Enfoque cualitativo: enfoque participativo de Acción Investigación (A-I). Estudio de gabinete, entrevistas a actores, experiencia vivencial.
Esquivel Ríos, Cruz Jiménez, Zizumbo Villarreal y Cadena Inostroza (2014) México	Identificar, por medio del enfoque de redes de política pública, el nivel de participación de los actores relacionados con el turismo, para identificar el escenario de gobernanza en materia de conservación y protección de los recursos naturales y su aprovechamiento turístico.	Enfoque instrumental: análisis redes de políticas públicas. Dimensiones: diversidad de actores, recursos, voluntad y capacidad de movilizar recursos, movilización e interacción.	Enfoque cualitativo. Estudio descriptivo. Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas y en profundidad. Método nominalista. Análisis posicional del poder relativo de actores.
Muñoz-Mazón y Velasco González (2015) España	Analizar la posibilidad de crear un órgano de carácter mixto para la gestión turística de Aranjuez, España.	Enfoque instrumental. Dimensiones: confianza, cooperación, colaboración, redes.	Enfoque cualitativo. Análisis documental (estadísticas de encuestas y estudios). Entrevistas semiestructuradas.
Fernández Tabales, Mercado Alonso, Villar Lama y Bascarán Estévez (2015) España	Contribuir al debate teórico de la gobernanza territorial como enfoque para el tratamiento de los espacios turísticos litorales. Analizar, diagnosticar y valorar los procesos de participación que han generado dichas estrategias, así como establecer una cuantificación en términos superficiales del territorio.	Enfoque instrumental.	Enfoque cualitativo. Estudio de casos. Análisis documental (planes). Entrevistas.
Valente, Dredge y Lohmann (2015) Australia / Dinamarca	Explorar dos modelos diferentes de gobernanza turística regional a fin de determinar cómo cada modelo favorece o inhibe el liderazgo. Investigar de qué forma la gobernanza afecta la capacidad de las organizaciones de turismo regionales para ejercer el liderazgo.	Enfoque normativo: buena gobernanza. Dimensiones: participación, legitimidad, responsabilidad, transparencia, eficiencia, eficacia.	Enfoque cualitativo. Caso de estudio. Fuentes secundarias: websites, diarios, documentos oficiales, revistas. Entrevistas semiestructuradas.
Barbini, Castellucci, Corbo, Cruz, Roldán, Cacciutto (2015) Argentina	Observar el vínculo entre comunidad, residente y turismo local, a partir de la indagación de las representaciones de este grupo específico de actores en torno al turismo y la gobernanza turística en Mar del Plata, Argentina.	Enfoque normativo: buena gobernanza. Dimensiones: participación, asociación público-privada, equidad, rendición de cuentas, capacidad de respuesta.	Enfoque mixto. Estudio descriptivo. Encuestas y Entrevistas semiestructuradas. Muestra probabilística. Muestra intencional.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La revisión de la literatura centrada en las investigaciones sobre gobernanza y turismo ha permitido identificar las tendencias de abordaje respecto de los enfoques, las dimensiones, las definiciones de gobernanza, las metodologías y la procedencia de las investigaciones durante el periodo 2011-2015.

En cuanto a los enfoques de gobernanza empleados para abordar su estudio, se observa en los treinta y un documentos recuperados y analizados que las investigaciones se han efectuado casi de manera equilibrada mediante un enfoque instrumental y normativo. Dentro del enfoque instrumental las dimensiones de estudio generalmente utilizadas desde el análisis de redes son: participación, estructura, relaciones, conflictos, poder, confianza, cooperación y colaboración. Dentro del enfoque normativo, desde la perspectiva de la buena gobernanza, generalmente se emplean: participación, asociación público-privada, rendición de cuentas, capacidad de respuesta, transparencia, eficiencia, eficacia y legitimidad.

En lo que respecta al concepto de gobernanza, es posible observar una multiplicidad de definiciones, que en la mayoría de los trabajos se encuentran de forma explícita. Además, muchos textos acuden directamente a la definición de gobernanza turística, y en menor medida a la gobernanza corporativa, gobernanza colaborativa, gobernanza urbana y gobernanza territorial, entre otras. De este modo, se advierte que la dispersión en la conceptualización sobre la gobernanza y las formas de abordaje mediante los enfoques normativo e instrumental, consecuentemente se traslada a la producción científica empírica en el campo del turismo.

Teniendo en cuenta que los documentos analizados constituyen trabajos de investigación, interesa también conocer el diseño metodológico. Así, en estos trabajos se pudo constatar una preponderancia de investigaciones planteadas

desde un enfoque cualitativo. Respecto a la procedencia de los investigadores se advierte una primacía de autores pertenecientes a América Latina y en menor medida a Europa, Oceanía, América del Norte y Asia. Cabe destacar que varios trabajos se han realizado en forma conjunta entre investigadores de distintos países integrando Oceanía y Europa, Oceanía y América del Norte, Asia y Europa, y América Latina y América del Norte. En líneas generales se puede observar que la producción empírica analizada a lo largo de los últimos cinco años ha sido significativa y relativamente constante.

Al comparar los resultados arribados en este trabajo con los obtenidos en el estado del arte realizado en el 2012 por Barbini *et al.*, se puede observar que se mantiene la tendencia en algunos aspectos, como la decisión metodológica en la aplicación del enfoque cualitativo y la presencia de multiplicidad de definiciones de gobernanza. Sin embargo, en estos últimos cinco años se constata que ha aumentado la producción en investigaciones científicas, particularmente en Latinoamérica, a diferencia del estudio realizado en el 2012 por Barbini *et al.*, que daba cuenta de nueve investigaciones de un total de veinte documentos analizados en torno a la gobernanza y el turismo. Asimismo, en ese trabajo se observaba una preponderancia de estudios con un enfoque instrumental, situación que se ha revertido en los últimos cinco años al incrementarse el número de investigaciones desde el enfoque normativo.

De este modo, con el presente trabajo se intenta contribuir, por un lado, a futuros estudios que aborden temas relacionados con la gestión de destinos y la toma de decisiones políticas, por tratarse de un tópico de vigente interés dentro de la comunidad científica en turismo. A su vez, el hecho de considerar publicaciones en lengua castellana permite reconocer la producción latinoamericana y ser resignificada por sus investigadores, en tanto aquellas están inscriptas en problemáticas y contextos más cercanos a sus realidades locales.

Por otro lado, se pretende aportar al conocimiento del estado actual en la producción científica vinculada a la gobernanza y al turismo, a partir de la identificación y clasificación de las investigaciones analizadas bajo los enfoques propuestos, con el objetivo de esclarecer las tendencias de abordaje, a la vez de fortalecer el campo disciplinar en turismo. Dar a conocer los principales lineamientos desarrollados en el plano internacional, identificando aportes teóricos y aplicados y metodologías empleadas, brinda además instancias analíticas e interpretativas que complementan los estudios diagnóstico-descriptivos efectuados hasta el momento.

Bibliografía

- Barbini, B. *et al.* (2011). Capital social, gobernanza y turismo: análisis del caso Mar del Plata. Ponencia presentada en el *Simposio Internacional Gobernanza y cambios territoriales: experiencias comparadas de migración de amenidad en las Américas UNC, ULF, PUCCH y ACHECA*, Pucón, Chile.
- Barbini, B. *et al.* (2012). Gobernanza y turismo: análisis del estado del arte. En A. Otero y R. González (eds.). *La sombra del turismo: movi­lidades y desafíos de los destinos turísticos con migración de amenidad*. Neuquén, Argentina: Educo, 271-292.
- Barbini, B. *et al.* (2013). Actores organizacionales estratégicos y gobernanza turística en Mar del Plata: Evaluación de factibilidad para la puesta en marcha de estrategias de reconversión. Ponencia presentada en *XII Jornadas Nacionales de Investigación en Turismo*, VI Simposio, CONDET, Ushuaia, Argentina.
- Barbini, B. *et al.* (2015). Representaciones y papel de la comunidad residente en la gobernanza turística de Mar del Plata. Ponencia presentada en *VII Simposio Internacional y XIII Jornadas Nacionales de Investigación-Acción en Turismo*, CONDET, Neuquén, Argentina.
- Beaumont, N. y D. Dredge (2010). Local tourism governance: a comparison of three network approaches. En *Journal of Sustainable Tourism*, 18(1), 7-28.
- Beritelli, P., T. Bieger y C. Laesser (2007). Destination governance: Using corporate governance theories as a foundation for effective destination management. En *Journal of Travel Research*, 46, 96-107.
- Bramwell, B. (2011). Governance, the state and sustainable tourism: a political economy approach. En *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4/5), 437-457.
- Brenner, L. y S. San German (2012). Gobernanza local para el "ecoturismo" en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, México. En *ALTERIDADES*, 22(44), 131-146.
- Cacciutto, M. *et al.* (2015). Medios de comunicación y gobernanza turística en Mar del Plata. Ponencia presentada en *VII Jornadas de Turismo*, UNPA-UARG, Río Gallegos, Argentina.
- Cacciutto, M. y B. Barbini (2014). El rol del tercer sector en la gobernanza turística: el caso de la zona Puerto de la ciudad de Mar del Plata. Ponencia presentada en *VI Congreso Latinoamericano de Investigación Turística*, CLAIT, Neuquén, Argentina.
- Cruz, C. N. (2001). Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. En *Prospectiva*, 7(19), 1-11.
- Daryaei, A. *et al.* (2012). The effect of Good governance on tourism industry development. En *Advances in Environmental Biology*, 6(7), 2046-2052.
- Dredge, D. y M. Whitford (2011). Event tourism governance and the public sphere. En *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4/5), 479-499.
- Esquivel, S. *et al.* (2014). Gobernanza para el turismo en espacios rurales. Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca. En *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, Pub. Esp. (9), 1631-1643.
- Fernandes de Santana, V., J. R. Fontes y S. Barroso (2015). Gestión local de recursos de uso común en turismo. La perspectiva de Elinor Ostrom. En *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 24, 56-75.
- Fernández, A. *et al.* (2015). Gobernanza territorial y gestión de espacios turísticos en contextos de fuerte presión inmobiliaria. Análisis de buenas prácticas locales en la costa de Cádiz (España). En *Revista de Geografía Norte Grande*, 60, 173-194.
- Furtado da Silva, L., O. Mantovaneli Jr. y C. A. Cioce (2012). Gobernanza y territorialidad en el desarrollo turístico regional. El caso del Oktoberfest en Blumenau-Brasil. En *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 21, 1369-1388.
- Gill, A. M. y P. W. Williams (2011). Rethinking resort growth: understanding evolving governance strategies in Whistler, British Columbia. En *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4/5), 629-648.
- Hultman, J. y C. M. Hall (2012). Tourism place-Making governance of locality in Sweden. En *Annals of Tourism Research*, 39(2), 547-570.

- Jiménez, W. G. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41, 57-80.
- Madrid, F. (2009). Aplicaciones de la gobernanza en las PYMES para una mejor toma de decisiones en la industria turística. El sistema Datatur México. *Primera Conferencia Internacional sobre Medición y el Análisis Económico del Turismo Regional*, Donostia-San Sebastián, España.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. En *Revista Instituciones y Desarrollo*, 7, 35-51.
- Massukado-Nakatani, M.S. y S. A. Gonçalves (2013). La regionalización turística como instrumento para la descentralización de la gestión del turismo en Brasil. En *Estudios y perspectivas en Turismo*, 22, 763-784.
- Moscardo, G. (2011). Exploring social representations of tourism planning: issues for governance. En *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4/5), 423-436.
- Muñoz-Mazón, A. y M. Velasco (2015). Colaboración y gobernanza para el desarrollo turístico. Aranjuez como caso de estudio. En *Cuadernos de Turismo* (35), 311-334.
- Narváez, E. L. y E. L. Carossia (2014). Turismo Sostenible y gobernanza. Análisis y propuestas para la sostenibilidad en turismo a nivel local. Ponencia presentada en el *VI Congreso Latinoamericano de Investigación Turística*, CLAIT, Neuquén, Argentina.
- Nunkoo, R., H. Ramkissoon y D. Gursoy (2012). Public trust in tourism institutions. En *Annals of Tourism Research*, 39(3), 1538-1564.
- Polanco, J. A. (2011). Determinantes de un sistema organizacional en red para el desarrollo rural del turismo en Antioquia (Colombia). En *Cuadernos Desarrollo Rural*, 8(67), 251-274.
- Prats i Català, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. En *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10, 103-148.
- Presenza, P., G. Del Chiappa y L. Sheehan (2013). Residents' engagement and local tourism governance in maturing beach destinations. Evidence from an Italian case study. En *Journal of Destination Marketing & Management*, 2, 22-30.
- Pulido, J. I. y P. J. Cárdenas (2011). El turismo rural en España. Orientaciones estratégicas para una tipología aún en desarrollo. En *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 155-176.
- Queiroz, F. y M. A. Rastrollo-Horrillo (2015). El estado del arte en gobernanza de destinos turísticos. En *Tourism & Management Studies*, 11(2), 47-55.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. En *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Robertson, P. J. (2011). An Assessment of Collaborative Governance in a network for sustainable tourism: The case of RedeTuris. En *Internacional Journal of Public Administration*, 34(5), 279-290.
- Ruhanen, L. et al. (2010). Governance: a review and synthesis of the literature. En *Tourism Review*, 65(4), 4-16.
- Valente, F., D. Dredge y G. Lohmann (2015). Leadership and governance in regional tourism. En *Journal of Destination Marketing & Management*, 4, 127-136.
- Vargas-Tangua, S. I. y C. Ortiz-Guerrero (2015). The governance system of rural tourism in the Guanentá province, Santander: Cultural and Political Transformations. En *Ambiente y Desarrollo*, 19(36), 39-55.
- Velasco, M. (2008). Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino? En *xviii Simposi Internacional de Turisme y Lleure*, Barcelona, España. Recuperado de: <http://www.esade.edu/cedit/pdfs/papers/pdf5.pdf> [3 de mayo de 2016].
- Volgger, M. y H. Pechlaner (2014). Requirements for destination management organizations in destination governance: Understanding DMO success. En *Tourism Management*, 41, 64-75.
- Wan, P. Y. K. (2013). A comparison of the governance of tourism planning in the two Special Administrative Regions (SARs) of China-Hong Kong and Macao. En *Tourism Management*, 36, 165-177.
- Wang, Y. y B. Bramwell (2012). Heritage protection and tourism development priorities in Hangzhou, China: A political economy and governance perspective. En *Tourism Management*, 33, 988-998.
- Zahra, A. L. (2011). Rethinking regional tourism governance: the principle of subsidiarity. En *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4/5), 535-552.
- Zamora, J. y C. Ceruti (2014). Diseño propuesta de gobernanza para el turismo de naturaleza en *hotspot* amenazados por actividades mineras, Chile. En *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, 10(1), 40-54.



CAPÍTULO 2

La industria turística en contextos de incertidumbre: de la teoría del desarrollo a la gobernanza global

La industria turística en contextos de incertidumbre: de la teoría del desarrollo a la gobernanza global

Maximiliano E. Korstanje*

Introducción

El turismo se ha transformado en los últimos años en una industria que apoyada por la globalización ha llegado (y unido) a la mayoría de las economías capitalistas del planeta (Esteve Secall, 1983; Sugiyarto, Blake y Sinclair, 2003). Los efectos derrame del ingreso sobre diferentes rubros de la economía han hecho del turismo una industria pujante que en boca de algunos políticos se pone como excusa o logro económico (Hultman y Hall, 2012). La gravitación del turismo sobre la economía y la política es lo suficientemente amplia, hasta el punto en que presidentes de importantes países se han referido a él como signo de buenas prácticas para promover sus propias gestiones locales (Scheyvens, 1999; Sofield, 2003). Empero, con la globalización y la expansión de las economías locales, no menos cierto es que el mundo se ha hecho un lugar muy complejo y si se quiere inseguro, en ciertos casos repleto de riesgos y peligros que los expertos deben identificar y mitigar (Tarlow, 2006 y 2014; Skoll y Korstanje, 2014).

Se han dado en todo el mundo manifestaciones contrarias a la globalización que ponen al proceso en cuestionamiento. Los epistemólogos del turismo han llamado la atención no sólo sobre la alta fragmentación que muestran los estudios de la disciplina, sino también en la complejidad del mundo global, la cual no permite una unificación epistémica del objeto de estudio (Tribe, 1997 y 2010; Nechar, 2007; Nechar y Panosso, 2010; Xiao y Smith, 2006). A este problema se le suma la falta de una falla estructural para elaborar reportes preventivos que permitan paliar los efectos negativos del turismo. Cada propuesta formulada del sector va en concordancia con un hecho, un problema ya consumado y, en ese sentido, la falta de comprensión de la multiplicidad de factores que intervienen en el turismo produce una falla sistémica que repercute sobre los pobladores locales (Korstanje, Mustelier y Herrera, 2016).

* Doctor en Turismo. Universidad de Palermo. Escuela de Negocios. Departamento de Ciencias Económicas. Contacto: maxikorstanje@arnet.com.ar

Existen ciertas dudas sobre la eficiencia del Estado en garantizar la seguridad a los turistas, agentes centrales del sistema. En la actualidad han surgido brotes de violencia que tienen a los turistas como sus principales blancos. Por poner un ejemplo, el terrorismo islámico ha cambiado sus tácticas en forma reciente: dejó de atacar a grandes personalidades también discontinuó los ataques selectivos, para concentrarse en los grandes complejos turísticos de enclave. En perspectiva, una gran cantidad de riesgos que van desde los desastres naturales, el terrorismo o las crisis económicas, hasta los problemas del desarrollo para hacer del mundo un lugar mejor, se remitían a la idea que tal vez el turismo no era ese vehículo que había denunciado Emanuel de Kadt en 1984. Si a finales del siglo xx los expertos acordaban que la planificación era la única herramienta no sólo para organizar el desarrollo territorial del turismo, sino para promover un desarrollo sustentable para una gran cantidad de personas, luego del comienzo del siglo xxi ese optimismo ha cedido el paso a la incertidumbre. Como bien han explicado Comaroff y Comaroff (2009), en los campos del patrimonio, el turismo ha mejorado las condiciones de muchos grupos humanos, los cuales han sido históricamente relegados del sistema productivo del Estado nacional, pero también cabe discutir sobre los efectos no deseados cuando los intereses de estos grupos entran en pugna con la administración central.

A la vez que ciertos colectivos afirman su identidad por medio del turismo, y en ese proceso logran un empoderamiento cultural, no menos cierto parece ser que el conflicto con el Estado nacional por el gravamen de tasas o impuestos ha generado un alto grado de conflicto en países tercermundistas. En un momento de la teoría social donde la complejidad se introduce para cambiar los paradigmas vigentes, la idea de un mundo sustentable diseñado por y para los turistas comienza a transformarse en una doctrina que gana año a año una gran cantidad de adeptos. En ese sentido, el presente capítulo conceptual explora los alcances y las limitaciones de la “planificación” y la “gobernanza” en un mundo donde el riesgo

y la incertidumbre prevalecen como valores culturales fundantes. En primer lugar, se intentará responder a tres preguntas centrales: ¿qué es la gobernanza?, ¿cuáles son sus usos y abusos dentro de la literatura turística? y ¿por qué la teoría de la gobernanza se asocia al desarrollo económico exclusivamente?

La primera parte del capítulo se estructura alrededor del difícil problema de la violencia contra el turista en contextos que llevan a repensar el modelo de enclave. Si bien una gran cantidad de especialistas estiman que el final del modelo de enclave se encuentra asociado al aumento de efectos negativos sobre la población, esa idea es falsa. La verdadera historia es que el paradigma encuentra un antes y un después luego de la Masacre de Luxor en 1997. Por primera vez, Occidente siente que existen culturas que dirigen su odio hacia blancos civiles por ostentar valores que son ajenos a las buenas prácticas de la propia sociedad. Según la ortodoxia, el terrorismo se hace fuerte en destinos donde el turismo no puede mejorar la calidad de vida de las personas, recanalizando demandas insatisfechas por parte del Estado (Sönmez, 1998).

Primero Luxor, luego el 11/9 recuerdan (de diversas formas) que los turistas modernos son embajadores de sus propias naciones y que para pacificar al mundo es necesario adoptar una doctrina de securitización que permita la gobernanza política. No obstante, desde sus comienzos la teoría demuestra un sesgo centrado en los beneficios económicos del turismo que lejos de solucionar el problema del terrorismo en un mundo complejo lo han agravado. La función central de la gobernanza radica en la necesidad de reducir la conflictividad antioccidental a límites tolerables. Si el turismo como práctica occidental se impone a la periferia, es necesario crear los dispositivos ideológicos que convencan a los nativos que la protección del turista produce beneficios. Esta suerte de instrumentalismo toma la economía como su principal protagonista (Korstanje, 2015).

En la segunda sección se discute la raíz de la gobernanza y sus diferentes aplicaciones en la literatura turística respecto a los problemas de los programas para el desarrollo en mitigar la pobreza. En la tercera se enumeran los dilemas éticos y las limitaciones en los programas para el desarrollo para hacer del mundo un espacio sustentable. Las promesas incumplidas del desarrollo sentaron las bases para la configuración de una nueva teoría donde se hace referencia a la capacidad de involucrarse en proyectos públicos: el empoderamiento.

Gracias al empoderamiento nace, por la década de los años 90, la idea de la gobernanza, que ejerce un doble juego dentro del imaginario neoliberal. Por un lado, deshacer las obligaciones del viejo estado de bienestar para con el ciudadano; por el otro, pone en el ciudadano las obligaciones de cuidar de sí mismo por medio de lo que Tzanelli (2006; 2013 a; 2016) llama “cultura entrepreneur”. Por último, pero no por eso menos importante, el capitalismo tardío ha conectado en forma global economías que poco tienen que ver respecto a su matriz productiva. Como resultado, los niveles de pobreza en ciertas partes del mundo se han multiplicado. Este tema supone un grave problema para la gobernanza, pues asume que una masa de trabajadores cada vez más empobrecida se comprende como un fértil caldo de cultivo para el conflicto y la tensión política (Tzanelli, 2011 y 2016).

De la discusión entre Freire-Medeiros (2015) y Tzanelli (2006; 2011; 2016) se deduce que el turismo en villas de emergencia o favelas (*slum tourism*) tiene como función hacer de la pobreza un criterio indiscutido de atracción nivelando aquellas frustraciones o clivajes que pueden hacer colapsar al sistema turístico. En este punto, la pobreza empodera a la gobernanza cerrando la posibilidad de ruptura (o fuga) para aquellos que se circunscriben a un pasado de exclusión.

I. El terrorismo produce inestabilidad política

Los estudios especializados en materia de sustentabilidad muestran que el turismo posee una combinación de efectos positivos y negativos dentro del territorio al cual inevitablemente modifica (Jafari, 1994). En sus inicios, el paquete de todo incluido o la concepción del turismo enclave ofrecía un modelo donde el visitante se mantenía disociado de la comunidad circundante. La seguridad del turista frente al crimen local o a los ataques de quienes desean lastimarlo ha sido unas de las alegorías del turismo de enclave (Judd, 2003). Luego de la masacre de Luxor, Egipto, en 1997, donde un contingente de 58 turistas extranjeros y cuatro policías fueron asesinados, el mundo tomó nota que la sustentabilidad promovida por el turismo no podría ser posible si sus configuraciones socioespaciales no contemplaban la hospitalidad local.

La crisis sufrida por el turismo enclave como el último reducto frente a manifestaciones políticas, actos terroristas u hostilidades hacia los turistas occidentales, ha sido la bisagra para la construcción de nuevos paradigmas que permitan una coordinación conjunta entre sistema turístico y el resto de la sociedad. Sin lugar a dudas, el terrorismo se ha instalado en el imaginario colectivo como un indicador suficiente que denota la falta de políticas públicas en materia de gobernanza. Aquellas naciones caracterizadas por instituciones extractivas que monopolizan la riqueza no permiten que los ciudadanos se expresen en forma individual (Sönmez, 1998). El terrorismo, de alguna manera, se alimenta de la notoriedad que le dan los medios masivos de comunicación. A medida que sean mayores las tecnologías al servicio del conflicto armado, mayores serán las pruebas de fuerza que ostenten los terroristas. Por ese motivo, la alianza entre los países democráticos alivia la inestabilidad política que es terreno fértil para el terrorismo.

El país subdesarrollado debe y es a menudo dependiente de una demanda internacional que

queda doblemente afectada por la coacción terrorista. Por ese motivo, los grupos insurgentes buscan crear caos, atacando a los turistas extranjeros. El desarrollo sería una de las formas alternativas de fijar una consciencia cultural democrática que sirva como contención (Sönmez, 1998; Pizam, 2002). No obstante, aún quedan muchas interrogantes sobre el rol de la democracia y los esquemas institucionales no sólo en la lucha contra el terrorismo, sino también en la configuración de la cohesión social, necesaria para la estabilidad política. Los destinos turísticos demuestran una gran sensibilidad al conflicto político (Fuchs y Pizam, 2011), incluso sobre destinos vecinos. Por ese motivo el Estado ha desplegado esfuerzos con el fin de garantizar la seguridad interna y de aquellos extranjeros que visiten el territorio en forma temporal. Cualquier hecho que involucre violencia sobre un turista implica un mensaje totalmente negativo para la imagen orgánica del lugar (Pizam, Tarlow y Bloom, 1997; Holcomb y Pizam, 2006; Tarlow 2014). Sin embargo, los especialistas no establecen un lineamiento específico hasta qué punto la seguridad turística implica o llama a un paradigma planificador.

Esta última pregunta se hace cada vez más difícil de responder en un mundo que se torna móvil, cambiante e impredecible. El terrorismo y la inestabilidad política son la antesala para la discusión de políticas que toman al turista como algo más que un embajador occidental sobre quien recaigan las cuentas pendientes de las grandes potencias europeas o de Estados Unidos, sino como un “amigo” al cual hay que cuidar y respetar. Se comienza a fomentar una cultura del turismo como una actividad que une a los pueblos y fomenta la prosperidad. El terrorismo sienta las bases para la necesidad de implementar políticas de gobernanza que permitan reducir el conflicto intrasocietal a límites tolerables y para eso se nutre del factor económico, entendiendo que las sociedades desarrolladas y prosperas no maltratan a los extranjeros.

II. La gobernanza y el turismo en un mundo complejo

Se comprende por *gobernanza* un neologismo surgido en la década de los años 90 para denotar la eficacia y pericia en las diferentes políticas de Estado que intervienen en aquellas cuestiones que atentan a su legitimidad. Se entiende que, en un mundo altamente complejo e hipermóvil, la gobernabilidad de un país se fundamenta en la legitimidad institucional dada por la intersección del poder público y privado (Prats, 2001). Heilbrunner explica que la economía como disciplina funciona bajo el principio de la administración de bienes escasos, lo cual significa que la idea de una total abundancia para todos en la fase productiva es una utopía. Desde la conquista de América y la expansión de la matriz capitalista, economistas liberales y marxistas han movilizado sus recursos académicos para explicar la función de la pobreza dentro del sistema social (Heilbrunner, 2011).

Para los liberales, la pobreza se explica por medio de los procesos productivos de acumulación que no permiten la libertad de competir en igualdad de condiciones en un mercado desregulado con escasa o ninguna intervención estatal. Son las instituciones extractivas desarrolladas en ciertas culturas las que no permiten la expansión del sistema democrático y con el avance del capitalismo (Acemoglu y Robinson, 2012). Para los (post) marxistas, por el contrario, la pobreza (pero también la inestabilidad política que ella provoca) es derivada inevitable del sistema de acumulación capitalista y el principio de la plusvalía. Por medio de la imposición del riesgo, la élite capitalista organiza la demanda y la oferta de una forma restrictiva, si se quiere orientada a un futuro, donde la clase trabajadora tiene escasa injerencia.

En la mayoría de los casos, los grupos privilegiados apelan al temor para que la ciudadanía acepte medidas que de otra forma serían rechazadas abiertamente (Wallerstein, 1979; Hobsbawm, 1998; Klein, Smith y Patrick, 2008; Skoll y Korstanje, 2013; Korstanje, 2015). Siguiendo esta línea de ra-

zonamiento, el principio de gobernanza no solo adquiere un significado diferente dependiendo la matriz ideológica de la corriente económica, también sugiere que la gobernanza reduce el conflicto latente en la sociedad por medio de la articulación de medidas (económicas) tendientes a reducir la pobreza. En la industria del turismo y la hospitalidad, la teoría de la gobernanza se acopla a la Escuela de la Sustentabilidad y el desarrollo formulada en la década del 70.

En este sentido, Bramwell y Lane (2011) sostienen que, sin la gobernanza como piedra angular de la planificación, el turismo tiende a proteger ciertos intereses por sobre los de la población. No obstante, agregan los especialistas, mientras la sustentabilidad apela siempre a un largo plazo, la gobernanza parece verse atraída por medidas economicistas a corto plazo. Por ende, la literatura especializada debería de considerar la problemática relación entre ambos conceptos. Por su parte, Moscardo (2011) advierte que la gobernanza no necesariamente sea en esencia economicista o centrada en acciones del gobierno, se corresponde con decisiones que diversos agentes y grupos toman alrededor de ciertos objetivos. El conocimiento producido, y no la política, es la pieza fundamental que articula la gobernanza en los destinos turísticos globales.

En cualquier caso, Eric Laws *et al.* (2011) enfatizan en la necesidad de discutir la gobernanza como un escenario de negociaciones donde convergen diferentes elementos. Luego de la Segunda Guerra Mundial las economías se han orientado a conectarse con otras con el fin de formar un sistema complejo y globalizado. En tal discusión, la gobernanza y el turismo adquieren vital importancia, pues sugieren que se necesitan procesos horizontales y democráticos que permitan la exposición de diversos intereses. Las políticas centralizadas lejos de generar mayores problemas, muestran serios problemas para lograr una distribución más equitativa de la riqueza producida.

Siguiendo este argumento, la discusión se encuentra inserta en dos modelos antagónicos. Por un lado, aquellos modelos que discuten la gobernanza como un resultado del interés comunitario y para la vida social de la comunidad. Por el otro, los estudios que hacen foco en la rentabilidad de las empresas y corporaciones que fomentan la gobernanza (Beritelli, Bieger y Laesser, 2007; Baggio, Scott y Cooper, 2010). Por último, pero no por eso menos importante, Hall (2011) sostiene que una de las paradojas del turismo sustentable es que, en una primera instancia, su éxito se encuentra determinado por la expansión de la productividad de la industria que ayuda no sólo a las economías regionales, sino además a las administraciones estatales, pero en una segunda fase este crecimiento se produce en detrimento del medio ambiente al cual originalmente debía la sustentabilidad proteger.

Ello se debe a la visión economicista sobre la cual parte la tesis de la gobernanza y que no permite programas moderados que puedan limitar la búsqueda de rentabilidad.

Lo expuesto sugiere una pregunta por demás interesante, ¿es la teoría de la gobernanza un corpus orientado a explicar las fallas del desarrollo en el tercer mundo?, ¿por qué el desarrollo se ha transformado en productor de mayor pobreza?

III. Fallas en la teoría del desarrollo

Terminada la Segunda Guerra Mundial que dejó a Europa en bancarrota, con serias pérdidas económicas y humanas, el discurso del entonces presidente Harry Truman se orientaba por 1946 a la idea de que el mundo debía dividirse en dos: un mundo productivo, democrático y desarrollado que tenía el deber moral de asistir a aquellas naciones donde la democracia no había florecido. Con estos programas de ayuda financiera muchos de los países subdesarrollados alcanzarían formas acabadas de producción que serían similares a las industriales. Los historiadores coinciden en afirmar que es Truman el primer mandatario estadou-

nidense en dividir culturalmente al mundo en dos polos opuestos: desarrollados y subdesarrollados (Gardner, 2002). Desde entonces, comenta Esteva (2000), los países centrales han desarrollado diversas estrategias con organismos de crédito internacional con la idea de promover la igualdad y el desarrollo en todo el mundo. No obstante, los programas entienden el desarrollo como una suerte de carrera por la evolución lineal donde se imponen los valores americanos y occidentales sobre la competitividad y el progreso económico de la nación.

Etnocéntrica en su diseño, la tesis del desarrollo lejos de promover lo que prometía ha subsumido al mundo en una pesadilla donde los países solicitantes de los créditos no sólo se vieron seriamente endeudados, sino que promovieron luchas internas, genocidios y limpiezas étnicas en la lucha de ciertos grupos por monopolizar la asignación de partidas (Esteva, 2000). En lugar de asumir las responsabilidades por lo sucedido, los organismos de créditos y los expertos involucrados adujeron fallas culturales sustanciales en ciertas naciones que las hacen imposibles para el desarrollo. Estas fallas culturales, como la corrupción o las contiendas étnicas, y no la falta de programación, fue la causa central de que el desarrollo no haya prosperado en ciertas partes del mundo (Escobar, 2011).

Para reforzar la cuestión, Escobar (2011) habla directamente de una “crisis del modelo desarrollista”. Al igual que el autor anterior, tiene su origen en un prejuicio economicista que considera los recursos naturales como una categoría clasificatoria funcional a la racionalidad bajo un enfoque “verticalista”. La relación de la cultura (hasta no hace mucho residual de la economía) comienza a ser tenida en cuenta como una cuestión que obstaculiza la tecnificación capitalista. Así, las Instituciones del Desarrollo comienzan a incorporar en sus filas una cantidad elevada de antropólogos. Como consecuencia de ello, surge la antropología para el desarrollo. El compromiso del antropólogo en cuanto al tema se cierne tanto en la adapta-

ción de los diferentes planes de desarrollo en cada cultura, como en el estudio a largo plazo de las dinámicas sociales por motivo de tal intervención. Pero esta postura pronto despertó la crítica de otros antropólogos para quienes la situación y la noción de desarrollo no deberían ser aceptadas sin una crítica previa (estatus ontológico).

Precisamente, como advierte Escobar

la disidencia interna sobre estas cuestiones suele manifestarse cuestionando el mero hecho de intervenir. En este debate, los antropólogos para el desarrollo se encuentran doblemente atacados, tanto por parte de los defensores del desarrollo que los consideran un escollo o unos románticos incurables, como por los antropólogos académicos que los critican desde un punto de vista moral e intelectual intelectual (Escobar, 1997: 6).

En consonancia con la escuela crítica de desarrollo, el especialista McMichael (2011) observa que las idas y vueltas del desarrollo se han cristalizado en una dependencia financiera del sur subdesarrollado respecto a un norte pujante y en total potencialidad de productividad. Luego de la introducción del colonialismo, los países europeos pudieron no sólo captar, sino explotar nuevos mercados con mano de obra a precios muy bajos, que a su vez permitió una expansión sin precedentes. La colonización, en estos términos, estableció canales de comercialización donde el aborigen jugaba un rol subordinado al “gran hombre blanco”, pero que, dado el proceso de descolonización, le dio ciertos derechos en nombre de la democracia. Claro que el aborigen sabía muy bien que la democracia que había hecho fuerte a los países opresores en la esfera interna les negaba en lo externo la libertad de autoregularse por sus propios recursos.

Con la declaración de Truman, los países coloniales emplearon y crearon una teoría del desarrollo con el fin de seguir dominando la situación, subordinando las economías coloniales a los intereses centrales. La tesis del desarrollo tal y como fue formulada, lejos de ayudar a las economías emer-

gentes les ha modificado las formas de producción agrarias acorde a una división internacional del trabajo que las ha obligado a tomar mayores cuotas de crédito para solventar los costos de las diferencias entre lo que se gasta y se produce. Desde el momento en que los *commodities* tienen un precio bajo y la maquinaria agregada importada para el trabajo un costo alto, el Estado adquiere deudas para poder salir a cortar un pasivo eterno en su balanza comercial.

En una última fase, las fallas del desarrollo fueron recicladas en una nueva teoría, la globalización. Los movimientos nacionalistas que criticaron al neoliberalismo encuentran pronto que los Estados nacionales subdesarrollados tienen pocas herramientas o barreras para hacer frente a la importación de productos elaborados de las grandes metrópolis, pero a su vez entienden que la globalización puede perjudicar seriamente el rol de los sindicatos y los obreros frente a una élite financiera mundial. Las asimetrías financieras entre Norte y Sur culminaron con la posibilidad de una producción generalizada y eterna, pues la tierra, el hogar de todos, le ha puesto un freno al sistema capitalista. La crisis ecológica ha puesto en estado de emergencia no sólo la teoría del desarrollo, sino también la globalización (McMichael, 2011).

De igual forma que ha sucedido con la planificación racional, o para el desarrollo, el concepto de gobernanza sugiere que aun cuando las promesas de la globalización queden incumplidas, ello se debe a patrones o causas culturales y no a razones de forma de los modelos. La gobernanza es factible en sociedades donde prima la visión creativa (Florida, 2005), democrática o desarrollada, donde el agente sienta confianza en sus instituciones (Benz y Papadopoulos, 2006) y, por ende, se empodere en ellas.

Las diferentes crisis financieras sufridas en el sistema capitalista han resultado en cambios importantes para comprender el sentido de la belleza por medio de la cual el turismo es posible. Como

afirma Korstanje (2016) en su crítica a las nuevas formas de turismo, si el consumo turístico de la década del 70 se organizaba por medio de una idea apolínea de la belleza, el avance de la pobreza y la miseria en manos del capitalismo moderno han desembocado en nuevas tendencias donde la muerte, el dolor y la consternación se han transformado en alegorías que reducen el conflicto social. El turismo oscuro, turismo catástrofe, *dark tourism* o *thana tourism*, son hoy día formas de turismo que apelan a la gobernanza de grupos que han sido sistemáticamente excluidos del sistema productivo nacional. Hoy el “dolor humano” se hace atractivo, y al hacerse atractivo se transforma en commodity (Korstanje, 2016).

No obstante, las críticas formuladas por los colegas sobre la Escuela del Desarrollo no contemplan la complicidad de los postmarxistas en el pasaje de lo que fue una sociedad de productores a una sociedad de consumidores. Es precisamente sobre esta última que el capitalismo se afianza, se consolida, pero a la vez se descontrola. Respecto a los teóricos de izquierda o marxistas, escribe Donohue, existe cierta miopía u obsesión que asocia a la necesidad del pleno empleo o el temor a la pobreza como dos ejes conceptuales importantes en sus respectivos programas. Durante décadas pasadas, el diseño económico se centraba en una visión negativa sobre el consumo; la sociedad de productores ponderaba la producción o la cadena de oferentes por sobre el hiperconsumo.

El consumo excesivo, según los liberales, produce fallas sustanciales en la economía, pues se distorsiona el juego entre oferentes y demanda. Es la presión de ciertos intelectuales de izquierda, quienes enfatizan que la pobreza es un mal a erradicar, que lentamente el capitalismo productivo muta a una nueva forma donde el consumo se hace la piedra angular de la sociedad. Paradójicamente, la pobreza se duplica, pues los sistemas de producción ortodoxos se ajustan a una serie de nuevas demandas que da nacimiento a una nueva clase de consumidores (Donohue, 2003).

En la última sección discutiremos los trabajos de dos sociólogas seniors especialistas en estos temas: Bianca Freire-Medeiros (2015), de la Universidad de San Pablo, Brasil, y Rodanthi Tzanelli (2016), de la Universidad de Leeds, en Reino Unido.

IV. La globalización y la gobernanza

El concepto de la globalización ha sido ampliamente discutido en los círculos sociológicos dentro del paradigma de la movilidad, la cual supone que el capitalismo moderno organiza la matriz productiva acorde a un valor cultural estético que hace de la apropiación visual una herramienta de conexión entre los ciudadanos (*tourist gaze*) (Kaplan, 1996; Urry, 2002; Sheller y Urry, 2006; Vannini, 2012). Gracias a valores estéticos reflexivos y desjerarquizados, los medios masivos de comunicación y los complejos industriales de entretenimiento producen alegorías que las personas aceptan como verdades incuestionables. Esta manipulación de escenarios ficcionales permite que día a día las prácticas sociales queden determinadas por los discursos. Ciertas culturas periféricas aceptan los valores fijados y fabricados en las sociedades desarrolladas que los contiene y los determina como agentes sociales (Korstanje, Tzanelli y Clayton, 2014; Tzanelli, 2006; 2011; 2013a; 2013b). Empero, ¿cuál es la conexión entre gobernanza, pobreza y globalización?

En perspectiva, Freire-Medeiros (2014) se cuestiona en su libro reciente *Touring Poverty* la paradoja que crea el turismo replicando aquello que intenta combatir. La adopción del turismo en espacios de pobreza (slum-tourism) lejos de reducir la pobreza la cosifica para el consumo de un grupo privilegiado oriundo de Estados Unidos y Europa. Dentro de las favelas, los turistas adquieren un rol de protectores o benefactores de los favelados, quienes ven en el turismo una herramienta eficiente para mejorar las condiciones de vida. Como en Brasil, Sudáfrica y la India ofrecen para una demanda internacional, espacios de turismo de pobreza, conocido también como *slum tourism*, en donde se desafían los conocimientos

clásicos de producción y pobreza. Si el *comodity* es esencial en la concepción económica clásica, para la creación de un producto (bien-mercancía) orientado a la rentabilidad del productor, en la postmodernidad hipermóvil, la pobreza adquiere mayor valor a toda la infraestructura, el transporte y la hospitalidad.

Medeiros aclara que la creencia del turismo como mecanismo de dominación sobre los nativos locales es una utopía, porque muchas veces son los habitantes quienes explotan a los visitantes. Existe una suerte de interacción conjunta en pos del acceso al capital. Dentro de las favelas, las organizaciones territoriales y jerárquicas se ajustan a cuan rentable es la industria del turismo y al acceso privilegiado que ciertos grupos tienen respecto al turista. Los abusos policiales o del Estado que muchas veces no encuentran eco en los medios de comunicación (pues se ven intoxicados por la doctrina de la gobernanza), se limitan cuando hay presencia de turismo internacional. El problema subyace en que la pobreza, lejos de reducirse, se ha transformado en un criterio de explotación comercial y por ende se replica (Freire Medeiros, 2015).

Por el contrario, para Tzanelli (2016), quien discute el mismo punto en su trabajo *Thana-Tourism and Cinematic Representation of Risk*, se debe reconsiderar la idea que el turismo esté en vías de extinción. No obstante, existe una fuerte distorsión respecto a la distancia entre observador y observado. Hoy los turistas son nativos y los nativos turistas en una suerte de plataforma hipermóvil diseñada y regulada por una élite global. Centrada en una sofisticada tesis, Tzanelli (2016) advierte que el problema central de la perpetuación de la pobreza es la creatividad. Los artistas y su creatividad han logrado trascender los límites del espacio, retratando culturas y paisajes en forma abstracta. Ésta, no obstante, alude a un principio de destrucción creativa donde la idea de desastre permite reciclar la economía. El turismo en favelas o zonas de desastre expresa una misma tendencia en adentrarse en el dolor del

otro, pero este contacto lejos de ser reflexivo se encuentra externamente diseñado para imponer un mensaje ideológico y que mantiene a la fuerza laboral bajo control.

La industria del cine, lejos de lograr un despertar colectivo respecto a la injusticia, reafirma viejos estereotipos introducidos por la colonización, donde el otro no-europeo es visto como incivilizado y peligroso. Estas funcionalizaciones apelan a la pobreza o al desastre para cautivar a la audiencia y que se sienta privilegiada por no correr tal suerte, pero al hacerlo, legitima la autoridad de la élite. La comoditización de la pobreza que obedece a los principios fundantes de la gobernanza produce un doble efecto: por un lado, permite imponer mecanismos de disciplina sobre ciertos grupos minoritarios, pero también y por el otro, impone alegorías donde la situación del otro “desgraciado” recuerda cuán importante y especial es el ciudadano del primer mundo. Esta suerte de falsa ética, en conjunción con ciertas culpas no asumidas por esos ciudadanos, quienes no reconocen que la pobreza del tercer mundo ha sido provocada por los Estados a los cuales ellos pertenecen, encuentran en el turismo una forma de expiación y redención. Esta idea sugiere que el concepto moderno de gobernanza, incluso aquel vinculado al empoderamiento, es un sutil pero poderoso instrumento de control sobre una clase trabajadora que se hace día a día más pobre.

El turismo en favelas o *dark tourism* es, para Tzanelli (2016), un discurso que permite producir una distorsión sobre el pasado colonial que hoy legitima la brecha entre las clases. Por tal motivo, el consumo de esta clase de espacios no sólo recuerda que la pobreza se expande en un mundo que se hace cada vez menos justo, sino además que el capitalismo se reproduce en forma asimétrica generando que pocos tengan mucho y muchos se resignen con poco. En la actualidad, el concepto de gobernanza se encuentra inextricablemente ligado al turismo oscuro o *thana tourism*, pues imposibilitado como sus antecesores

(el desarrollo y luego la globalización), ha hecho de la pobreza la condición y no la excepción.

Conclusión

Desde su adopción en el turismo, el término gobernanza ha hecho referencia a la reducción de la pobreza y a la pauperización de ciertos colectivos o grupos étnicos que históricamente habían sido relegados y desprotegidos por sus propios Estados nacionales. Con el advenimiento del terrorismo y de los conflictos étnicos, los hacedores de políticas públicas vieron en la noción de la gobernanza un fértil campo para los estudios que quieren explicar no sólo las fallas de la planificación racional y el desarrollo, también los beneficios del turismo para mejorar las condiciones de vida de la población local. A pesar de su reciente discusión, los académicos que estudian la teoría de la gobernanza no reconocen en ella un intento discursivo por parte de ciertos grupos de reforzar la dependencia entre el centro y su periferia, pero lo que es más importante discuten a la gobernanza estrictamente desde un plano economicista (desconsiderando otras posibilidades).

La sociología crítica del turismo, como lo demostraron Tzanelli (2011; 2013a; 2013b y 2016) y Freire-Medeiros (2015), cuestiona que la tesis de la gobernanza haya jugado un rol importante en la configuración de una nueva industria que hace de la pobreza su valor cultural más importante y que, entonces paradójicamente, tiende a legitimarla o perpetuarla. En un mundo que cada día se hace más desigual, los ciudadanos del primer mundo se sienten especiales al observar cómo se empobrecen sus hermanos, y de esa forma son controlados por un discurso que hace del dolor ajeno un producto cuyo costo de producción es totalmente funcional a la coyuntura que lo produce. En la concepción económica clásica, como advierten Medeiros y Tzanelli, los commodities adquieren un costo y son funcionales a un precio de mercancía producida. En la posmodernidad, el commodity es la pobreza que puede ser adquirida

sin ningún costo, pues es precondition de la explotación de otros. Los alcances y las limitaciones de la gobernanza aún continúan dando debate, pero lejos de llegar a un consenso, hoy abren la agenda para futuros abordajes.

Bibliografía

Acemoglu, D. y J. Robinson (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Business.

Baggio, R., N. Scott y C. Cooper (2010). Improving tourism destination governance: a complexity science approach. En *Tourism Review*, 65(4), 51-60.

Benz, A. e I. Papadopoulos (eds.) (2006). *Governance and democracy: comparing national, European and international experiences*. Abingdon: Routledge.

Beritelli, P., T. Bieger y C. Laesser (2007). Destination governance: Using corporate governance theories as a foundation for effective destination management. En *Journal of Travel Research*, 46(1), 96-107.

Bramwell, B. y B. Lane (2011). Critical research on the governance of tourism and sustainability. En *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 411-421.

Comaroff, J. L. y J. Comaroff (2009). *Ethnicity*. Inc. Chicago, us: University of Chicago Press.

De Kadt, E. J. (1984). *Tourism: passport to development? Perspectives on the social and cultural effects of tourism in developing countries* (núm. 338.4 KAD). World Bank-Unesco.

Donohue, K. G. (2003). *Freedom from want: American liberalism and the idea of the consumer*. Baltimore: JHU Press.

Escobar, A. (1997). Antropología y Desarrollo. En *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 154. New York: Unesco Press.

Escobar, A. (2011). *Encountering development: The making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

Esteve Secall, R. (1983). *Tourism, democratization or imperialism?* Málaga: Ediciones Universidad de Málaga.

Esteva, G. (2000). Desarrollo. En A. Viola (ed.). *Antropología del desarrollo. Estudios etnográficos en América Latina*. Barcelona: Paidós.

Florida, R. (2005). *Cities and the creative class*. Abingdon: Routledge.

Freire-Medeiros B. (2015). *Touring Poverty*. Abingdon: Routledge.

Fuchs, G. y A. Pizam (2011). *18 The Importance of Safety and Security for Tourism Destinations*. Tourism Destination Marketing and Management: Collaborative Strategies, 300.

Gardner, M. (2002). *Harry Truman and Civil Rights*. Carbondale: Southern Illinois University Press.

Gale, T. (2009). Urban beaches, virtual worlds and 'the end of tourism'. En *Mobilities*, 4(1), 119-138.

Hall, C. M. (2011). Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: From first-and second-order to third-order change? En *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 649-671.

Hultman, J. y C. M. Hall (2012). Tourism place-making: Governance of locality in Sweden. En *Annals of Tourism Research*, 39(2), 547-570.

Heilbroner, R. L. (2011). *The worldly philosophers: The lives, times and ideas of the great economic thinkers*. New York, us: Simon and Schuster.

Hobsbawm, E. (1998). The nation and globalization. En *Constellations*, 5(1), 1-9.

Holcomb, J. y A. Pizam (2006). Do incidents of theft at tourist destinations have a negative effect on tourists' decisions to travel to affected destinations. En *Tourism, security and safety: From theory to practice*, 105-124.

Jafari, J. (1994). La cientificación del turismo. En *Estudios y perspectivas en turismo*, 3(1), 7-36.

Judd, D. R. (2003). El turismo urbano y la geografía de la ciudad. En *EURE* (Santiago), 29(87), 51-62.

Kaplan, C. (1996). *Questions of Travel: Postmodern Discourses of Displacement*. Durham, NC: Duke University Press.

Klein, N., N. Smith y C. Patrick (2008). The shock doctrine: a discussion. En *Environment and Planning D: Society and Space*, 26(4), 582-595.

Korstanje M. E. (2015). *A Difficult World, examining the roots of Capitalism*. New York: Nova Science Publishers.

Korstanje, M. E. (2016). Un análisis crítico del Turismo creativo. En *Gran Tour, Revista de Investigaciones Turísticas*, (12), 23-41.

Korstanje, M. E., R. Tzanelli y A. Clayton (2014). Brazilian World cup 2014: Terrorism, tourism, and social conflict. En *Event Management*, 18(4), 487-491.

Korstanje, M. E., L. C. Mustelieri y S. Herrera (2016). Understanding the Indiscipline of Tourism: A Radical Critique to the Current.

- En I. Bregoli y N. Pappas *Global Dynamics in Travel, Tourism, and Hospitality*, 208. Hershey, PE: IGI Global.
- McMichael, P. (2011). *Development and Social Change: A Global Perspective: A Global Perspective*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Moscardo, G. (2011). The role of knowledge in good governance for tourism. En E. Laws *et al.* (eds.). *Tourist destination governance*, Wellingford, CABI, 67-80.
- Nechar, M. C. (2007). La investigación y epistemología del turismo: aportes y retos. En *Revista Hospitalidade*, 4(2), 79-95.
- Nechar, M. C. y A. Panosso (2010). *Epistemología del turismo: estudios críticos*. México: Trillas.
- Laws, E. *et al.* (2011). *Tourist destination governance: Practice, theory and issues*. Wellingford: CABI.
- Pizam, A. (1999). A comprehensive approach to classifying acts of crime and violence at tourism destinations. En *Journal of travel research*, 38(1): 5-12.
- Pizam, A. (2002). Tourism and terrorism. En *International Journal of Hospitality Management*, 21(1), 1-3.
- Pizam, A., P. E. Tarlow y J. Bloom (1997). Making tourists feel safe: Whose responsibility is it? En *Journal of Travel Research*, 36(1): 23-28.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. En *Instituciones y desarrollo*, (10), 103-48.
- Scheyvens, R. (1999). Ecotourism and the empowerment of local communities. En *Tourism management*, 20(2), 245-249.
- Sugiyarto, G., A. Blake y M. T. Sinclair (2003). Tourism and globalization: economic impact in Indonesia. *Annals of Tourism Research*, 30(3), 683-701.
- Skoll, G. R. y M. E. Korstanje (2013). Constructing an American fear culture from red scares to terrorism. En *International Journal of Human Rights and Constitutional Studies*, 1(4), 341-364.
- Skoll, G. R. y M. E. Korstanje (2014). Terrorism, homeland safety and event management. En *International Journal of Hospitality and Event Management*, 1(1), 95-110.
- Sheller, M. y J. Urry (2006). The new mobilities paradigm. En *Environment and Planning A*. 38(2): 207-226.
- Sofield, T. H. (2003). *Empowerment for sustainable tourism development* (vol. 7). Oxford: Elsevier.
- Sönmez, S. F. (1998). Tourism, terrorism, and political instability. En *Annals of Tourism Research*, 25(2), 416-456.
- Tarlow, P. E. (2006). A social theory of terrorism and tourism. En *Tourism, Security and Safety from Theory to Practice*. Burlington: Elsevier, 33-48.
- Tarlow, P. (2014). *Tourism Security: Strategies for Effectively Managing Travel Risk and Safety*. Oxford: Elsevier.
- Tribe, J. (1997). The indiscipline of tourism. En *Annals of tourism research*, 24(3), 638-657.
- Tribe, J. (2010). Tribes, territories and networks in the tourism academy. En *Annals of Tourism Research*, 37(1), 7-33.
- Tzanelli, R. (2006). Reel western fantasies: Portrait of a tourist imagination in *The Beach* (2000). En *Mobilities*, 1(1), 121-142.
- Tzanelli, R. (2011). *Cosmopolitan memory in Europe's 'backwaters': rethinking civility*. Abingdon: Routledge.
- Tzanelli, R. (2013a). *Heritage in the Digital Era: Cinematic Tourism and the Activist Cause*. Abingdon; Routledge.
- Tzanelli, R. (2013b). *Olympic ceremonialism and the performance of national character: From London 2012 to Rio 2016*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tzanelli, R. (2016). *Thana Tourism and the Cinematic Representation of Risk*. Abingdon: Routledge.
- Urry, J. (2002). Mobility and proximity. En *Sociology*, 36(2), 255-274.
- Vannini, P. (2012). *Ferry Tales: Mobility, places and time on Canada's West Coast*. New York: Routledge.
- Wallerstein, I. (1979). *The capitalist world-economy* (vol. 2). Cambridge: Cambridge University Press.
- Xiao, H. y S. L. Smith (2006). The making of tourism research: Insights from a social sciences journal. En *Annals of Tourism Research*, 33(2), 490-507.

A photograph of a hotel courtyard. In the center, there is a swimming pool with a large, thatched umbrella structure over a small section of it. The pool is surrounded by a paved area with several wooden pillars. In the background, there is a multi-story building with arched windows and balconies. The sky is clear and blue.

CAPÍTULO 3

Gobernanza, turismo y sistemas de bienestar social, recreación y cultura. El caso de los hoteles ISSEMYM

Gobernanza, turismo y sistemas de bienestar social, recreación y cultura.

El caso de los hoteles ISSEMYM

Jorge E. Culebro Moreno*

Introducción

Los instrumentos de seguridad social y los sistemas de bienestar social han sido parte fundamental del desarrollo y evolución de la sociedad, así como una pieza fundamental en los esquemas de gobernanza en muchos países, sobre todo en aquellos en los cuales el desarrollo de su Estado ha ocurrido de manera paralela con el fortalecimiento de la seguridad social, como lo fue el caso de México y de muchos otros países. No obstante, en las últimas décadas hemos sido testigos de transformaciones importantes en los esquemas de seguridad y bienestar social, no sólo desde el ámbito organizacional (Arellano *et al.*, 2015), sino también en el ámbito económico y regulador (Culebro y Figueras, 2012). Sin duda alguna, esto ha traído un conjunto de implicaciones para el diseño de las políticas públicas, la sociedad y los instrumentos de gobernanza.

El turismo ha tenido una importancia fundamental para impulsar la actividad económica y social de diversas sociedades e incluso se ha vuelto un elemento a tomar en cuenta en el diseño de diversas políticas públicas. Por ejemplo, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ([OCDE], 2016), la industria turística representa poco más del 4% del PIB y casi el 6% del empleo de los países miembros. Además, en el campo de las políticas públicas esta misma organización sugiere que:

La necesidad de una mayor coherencia en las políticas públicas, el desarrollo de enfoques estratégicos de largo plazo y la colaboración con una amplia gama de actores de los sectores público y privado, han provocado que los países busquen marcos de gobernanza y enfoques de políticas públicas nuevos y eficaces, con el fin de superar la fragmentación sectorial y apoyar el desarrollo del turismo (OCDE, 2016: 3).

Sin embargo, los estudios dedicados a revisar estos cambios generalmente se han enfocado hacia los efectos económicos y fiscales de la reforma al sector salud y pensiones, dejando de lado áreas de la población tan importantes

* Dr. Polit. (Doctor Raerum Politicarum). Departamento de Estudios Institucionales de la UAM-C. Contacto: jcmoreno@correo.cua.uam.mx

y vulnerables como la infancia (Skivenes *et al.*, 2014), la tercera edad (Ronzon y Montoya, 2013) y la migración (Kaestner, Neeraj y Gregg 2003).

Además, la relación entre los sistemas de seguridad social con otras actividades como la cultura, el patrimonio y la recreación ha sido escasamente estudiada, sobre todo como un mecanismo de gobernanza y desarrollo. De ahí que el capítulo tenga el propósito de analizar la forma en que la recreación y el impulso al turismo pueden convertirse en elementos clave en la seguridad social y en la gobernanza en el caso mexicano, particularmente en el Estado de México. Tal y como sostienen Bramwell y Lane (2011), la gobernanza efectiva se ha convertido en un elemento primordial para desarrollar un turismo sustentable y en consecuencia puede promover procesos democráticos.

El argumento que guía el capítulo es en primer lugar la existencia de un binomio turismo-gobernanza que surge a partir de una relación muy estrecha entre los sistemas de seguridad social con el desarrollo del turismo y la recreación para los derechohabientes; en consecuencia, el uso de los programas de recreación e infraestructura de la seguridad social puede convertirse en un instrumento para lograr mejores esquemas de gobernanza.

Teórica y metodológicamente, el capítulo toma como punto de partida, por un lado, que el desarrollo de la seguridad social y la recreación como un factor fundamental para la gobernanza ha seguido diversas trayectorias de la dependencia que parten de coyunturas críticas en equilibrios múltiples (Thelen, 1999); y por otro, que el origen y desarrollo de estos instrumentos de gobernanza pueden ser analizados como el producto de la difusión de políticas (Gilliardi, 2010) en las cuales el corporativismo propio del desarrollo de Estado Mexicano ha jugado un papel primordial.

Para Kuhnle y Sanders (2010), el desarrollo de estos sistemas ha dependido en gran medida de las divisiones sociales, la historia y las características muy particulares del Estado; las configuraciones

políticas y la notoria ausencia de instrumentos del Estado de seguridad social. De esta forma es que surgen y operan las actuales configuraciones institucionales en los sistemas de seguridad social y gobernanza.

El capítulo se desarrolla en cuatro partes: en la primera se exponen las características y la evolución de los sistemas de protección social; posteriormente, el desarrollo de los sistemas de seguridad social a nivel federal y después el caso del Estado de México; en seguida el binomio turismo-gobernanza con el componente del turismo y la recreación de sus hoteles. Finalmente, en las conclusiones se discuten algunas consideraciones sobre la gobernanza, el turismo y la seguridad social.

I. Bienestar y seguridad social

En gran medida, los sistemas de bienestar social reflejan el desarrollo del Estado y las características de la sociedad en la cual funcionan, de tal forma que son precisamente los factores históricos y políticos los que definen el tipo y el diseño de los programas de bienestar social. En este sentido, los esquemas de protección social, más allá de convertirse en una relación entre el mercado y el Estado, reflejan también una visión institucional del gobierno en la que se definen tres tipos principales: liberal, conservador y social demócrata. El primero de ellos se encuentra más cercano a la economía de mercado, privilegiando el desarrollo del sector privado; en este esquema la seguridad social se enfoca principalmente hacia grupos vulnerables y en algunos casos puede llegar a presentar características asistenciales. El segundo le otorga un papel importante a la familia en la seguridad social y en consecuencia el corporativismo y el desarrollo de las profesiones determinan gran parte de su desarrollo e implementación, con formas de acceso diferenciadas. El tercero se asocia a los sistemas de bienestar social universal, en el que los beneficios se otorgan de forma independiente del lugar en la sociedad o nivel económico, de forma solidaria y colectiva (Sping-Anderssen, 1990).

La concepción de seguridad y bienestar social nos remite principalmente al papel que ha jugado el Estado en el desarrollo de las naciones, principalmente en el siglo xx, así como de la relación del sector público con las características propias de la sociedad (Castles, Lewis y Obinger, 2010). Es decir, al conjunto de arreglos y acoplamientos de la sociedad y el Estado a través de un conjunto de instituciones. La seguridad social se ha asociado con el fenómeno de la protección contra los riesgos, en la medida en que surge y funciona fundamentalmente para prevenir los posibles daños que son resultado de cualquier eventualidad, por ejemplo, la pérdida del empleo, lesiones laborales, salud, e incluso otro tipo de situaciones que pueden llegar a ser planeadas, aunque con una dosis mínima de riesgo, como la maternidad.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1984), la seguridad social se define como:

la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (OIT, 1984, citado por Ronzón, 2013: 66).

Otras definiciones de la seguridad social la relacionan más en términos de inclusión y equidad y, con la aparición de los llamados derechos sociales (Cecchini *et al.*, 2015). Estos sistemas de bienestar social comprenden dos grandes dimensiones: por un lado, se componen de una serie de instrumentos encaminados a proteger de los riesgos, ya sea laborales e inesperados, o bien, de aquellos asociados a situaciones de la persona como la vejez; por el otro lado, estos sistemas de seguridad social también están dirigidos a solucionar o mitigar algunos problemas estructurales, tales como el combate a la pobreza y la desigualdad. Con estas dos dimensiones funcionando, uno de los principales retos de estos sistemas es la integración y la coordinación de todos los programas y políticas que el gobierno emplea como instrumentos de seguridad y protección social (Cecchini *et al.*, 2015: 17).

Los orígenes de los sistemas de seguridad social, y sobre todo los occidentales, han evolucionado de manera conjunta con el desarrollo de los estados y con el nuevo papel que éstos toman al interior y al exterior; de ahí que pueden ubicarse desde mucho antes de la Primera Guerra Mundial a partir de los primeros procesos de industrialización en la Europa del siglo xix en la búsqueda de soluciones colectivas a problemas sociales para grandes sectores de la población (Kuhnle y Sander, 2010). Este desarrollo fue influenciado por un conjunto de factores políticos, tales como la formación de los partidos políticos y la llamada corporatización de la vida social y política (Kuhnle y Sander, 2010). Alemania fue uno de los primeros países junto con Inglaterra en establecer algún tipo de sistema de protección social, aunque asociado con la idea del control del Estado sobre las actividades de la población, creando de esta manera los inicios de lo que posteriormente se convertiría en la protección en salud y el establecimiento de las pensiones.

Posteriormente, estos casos serían la base para que otros países establecieran sus esquemas propios de seguridad social, ya sea como mecanismos de difusión de políticas, o bien como trayectorias de la dependencia, como en el caso de Dinamarca y de otros países europeos, cada uno con características y derechos particulares, como la universalización y la pensión obligatoria (Kuhnle y Sandler, 2010). Durante las primeras décadas del siglo xx estos sistemas se fueron consolidando, aumentando los derechos sobre todo en el ámbito laboral y extendiendo la cobertura y la obligatoriedad (Kuhnle y Sandler, 2010: 70).

Por ejemplo, en 1919 se creó la Organización Internacional del Trabajo, con lo cual inició un periodo de internacionalización de la seguridad social, asumiendo un papel fundamental de las organizaciones internacionales como un instrumento para la transferencia y difusión de las políticas. Posteriormente, a partir de la Segunda Guerra Mundial se pueden ubicar dos grandes periodos en su evolución, el primero de ellos de 1945 a 1973

considerado como una época de expansión, y el segundo a partir de 1973 como el inicio de una etapa de retraimiento, con una mayor radicalización desde 1989 (Nulmeier y Kaufman, 2010).

En el terreno de la implementación de las políticas públicas en seguridad y bienestar social se presenta generalmente una dualidad entre quienes propugnan por los beneficios de la adopción de un sistema de seguridad universal, y por quienes ven los incentivos negativos que traería la implementación de este tipo de sistemas, como el aumento de la informalidad (Hernández, 2012). Esta visión ha sido pieza fundamental en los programas de reforma a los sistemas de seguridad social en las últimas décadas y generalmente ha estado asociada a posturas político-ideológicas entre quienes se acercan más a una lógica de mercado y los que propugnan por un papel más activo del Estado en la vida social y económica.

II. Seguridad social en México

El sistema de seguridad social en México resulta ser una compleja red de instituciones y organismos en diversos niveles, con diferentes competencias y responsabilidades, cuyo diseño actual ha sido el resultado no sólo de las recientes reformas, también de las características del contexto económico y social. Estas reformas se caracterizan, entre otros elementos, por la fragmentación de sus principales componentes y por la inclusión de variables como la universalidad en la cobertura, nuevos organismos reguladores y financiadores y la búsqueda de mecanismos de coordinación para que los objetivos del sistema en su conjunto sean alcanzados.

En el caso del desarrollo y evolución del sistema de seguridad social en México se puede apreciar una relación muy estrecha con el desarrollo del régimen posrevolucionario (Brachet-Marquez y Sherrad, 1994). En este sentido, el bienestar y la protección social han consistido fundamentalmente en la provisión de un conjunto de bienes y servicios que incluyen una gama muy amplia

de actividades y sectores que van desde la educación y vivienda, hasta los servicios de salud y pensiones, incluyendo diversos programas de alimentación y combate a la pobreza (Brachet-Marquez y Sherrad, 1994).

De alguna manera, se puede establecer el inicio del sistema de seguridad social en México con la creación del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), atendiendo a la población derechohabiente en el área de salud y pensiones principalmente; además, del establecimiento de la Secretaría de Salud y Asistencia en la década de los cuarenta. Posteriormente, surgen otras instituciones como el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), o bien para los trabajadores de algunas empresas como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Este esquema se mantuvo durante muchos años hasta la década de los noventa, cuando se reformó el sistema de pensiones, dando lugar a un esquema con mayor participación del sector privado, el traslado hacia cuentas individuales administrada por las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) y nuevos organismos reguladores como la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

En el terreno de la salud, las reformas ocurrieron desde la mitad de la década de los noventa, con la descentralización financiera y, años más tarde, con la creación del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) que entre otros elementos incorporó la diferenciación entre los organismos financiadores y los prestadores del servicio. Con el paso de los años, las reformas a los sistemas de salud y de pensiones generaron una mayor fragmentación del esquema regulatorio, debilidad institucional y escasa coordinación entre las agencias responsables; de ahí que la respuesta actual busque la construcción de un sistema de seguridad universal asociado más a la Post Nueva Gestión Pública y parecido a movimientos como las iniciativas de gobierno unido (Figueras y Culebro, 2012; Culebro y Arellano, 2012).

A nivel estatal, los sistemas de seguridad social siguen una trayectoria muy similar a lo que ha sucedido en el orden federal y en consecuencia resultan ser sumamente heterogéneos y fragmentados, no sólo porque sigue la estructura del régimen federal, sino también por la complejidad que resulta de incrementar el número de niveles y las relaciones inter e intraorganizacionales; además, varias entidades no cuentan con un sistema de seguridad social propio para los trabajadores del Estado, como puede ser el caso de Oaxaca y Guanajuato, donde el IMSS es quien se ocupa de ellos, mientras que Aguascalientes y el Estado de México poseen mecanismos de protección social para los trabajadores del gobierno del Estado, Municipios y órganos descentralizados.

III. La seguridad social en el Estado de México¹

En el Estado de México ha ocurrido una situación muy similar con la creación y el desarrollo del sistema de seguridad social en el país, sobre todo en el periodo posrevolucionario y el establecimiento del régimen posterior en términos del papel que jugó el corporativismo, lo que se puede explicar por la proximidad geográfica y política. La evolución y las reformas que han experimentado los sistemas de salud y pensiones en el Estado de México han ocurrido de manera casi paralela con aquellos a nivel federal. De esta manera, la responsabilidad de la seguridad social está a cargo de un conjunto de instituciones desde el imss y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPS), junto con el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM). Se agregan a esta protección la implementación de programas federales y estatales de desarrollo social, tales como Progresá, Seguridad Alimentaria y Salud Visual a nivel estatal.

El ISSEMYM es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios

dirigido a los servidores públicos del estado y municipios, así como de sus organismos auxiliares y fideicomisos públicos (GEM, 2015). Cuenta con dos tipos de prestaciones: las obligatorias y las potestativas. Las primeras se refieren a los servicios de salud, en el que se incluyen:

La promoción a la salud y medicina preventiva, atención de enfermedades no profesionales, maternidad, rehabilitación, y atención de riesgos de trabajo; las pensiones y seguro por fallecimiento, que incluye el Sistema Solidario (jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, inhabilitación, retiro en edad avanzada, fallecimiento); el sistema de capitalización individual (pago único, pagos programados, ahorro voluntario, seguro por fallecimiento y créditos a corto, mediano y largo plazo. Mientras que las potestativas son todas aquellas prestaciones sociales, culturales y asistenciales sujetas cuotas y aportaciones (LIV LEM, 2002).

El principal antecedente del ISSEMYM lo encontramos en la Dirección de Pensiones para los Empleados del Estado de México y sus Municipios, creado el 17 de junio de 1971 (Amieva-Huerta, 2010). De esta forma, la historia de la seguridad social para los empleados del estado y en salud para la población, ha seguido un patrón muy similar al del gobierno federal; primero desde una perspectiva asistencialista y mutualista, después en salud con la figura de los servicios coordinados de salud y posteriormente con los servicios estatales de salubridad en 1938. Mientras tanto, en el terreno de las pensiones, es en la década de los cuarenta cuando se establecen las bases para la seguridad social y en 1951 con la promulgación de la Ley de Pensiones de los Empleados del Estado de México y Municipios se creó la primera agencia encargada de las pensiones bajo la figura de organismo público descentralizado.

Sin embargo, fue precisamente en la década de los sesenta cuando se consolidan los servicios de salud y seguridad social con la construcción y operación de hospitales y clínicas. Así, el 15 de

¹ Manual General de Organización ISSEMYM. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 25 de junio del 2015.

agosto de 1969 se expide la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, cambiando de una Dirección de Pensiones a un Instituto (Amieva-Huerta, 2010). Se estableció el Instituto de Seguridad Social a favor de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de México y de los Ayuntamientos de sus Municipios y de los trabajadores de las Instituciones y Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal. En esta fecha se añadieron el esparcimiento de los derechohabientes, la protección del salario con centros comerciales, la protección a la niñez y la extensión educativa y cultural (Amieva-Huerta, 2010).

En materia de salud, en la década de los ochenta, con la descentralización de los servicios de salud con el gobierno federal y el IMSS-Coplamar, se promulgó en 1987 la Ley de Salud del Estado de México, creando así el Instituto de Salud del Estado de México junto con otros órganos desconcentrados como el Centro Estatal de Transfusión Sanguínea y el Consejo Estatal para la Prevención y Control del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida. En las décadas siguientes se produjeron dos grandes reformas a los sistemas de seguridad social, uno en salud y otro en pensiones. Con respecto al sistema de salud, en los primeros años del siglo xx se amplió la cobertura a los hijos de los servidores públicos que continuarán estudiando, así como un seguro facultativo mediante una cuota; en el caso de las pensiones se introduce la combinación de un sistema solidario de reparto junto con uno de capitalización individual a través de cuentas individuales. Además, en 2005 inició otra importante reforma en los servicios de salud con la incorporación del Seguro Popular, al establecerse la Unidad Estatal de Protección Social en Salud.

Con relación al financiamiento de la seguridad social se establece en el artículo 23 de la Ley del ISSEMYM que serán financiadas con:

- I. Cuotas ordinarias y aportaciones ordinarias y extraordinarias, así como sus accesorios;
- II. Los intereses y rendimientos que se obtengan derivados de las inversiones de las reservas financieras;
- III. Los ingresos generados por la operación de centros comerciales, farmacias, ópticas, centros vacacionales y similares;
- IV. La recuperación de créditos, así como los intereses y fondo de garantía respectivo;
- V. Cuotas de recuperación por uso de centros sociales, asistenciales, culturales y deportivos;
- VI. Ingresos obtenidos por la venta de servicios de salud, uso de infraestructura hospitalaria u otros relacionados;
- VII. Venta de materiales excedentes o en desuso;
- VIII. Venta y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles;
- IX. Los subsidios provenientes de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal;
- X. Créditos obtenidos de la banca comercial, banca de fomento o a través de cualquier otra institución o instrumento del sistema financiero;
- XI. Retiros del capital de las reservas;
- XII. Donaciones, herencias y legados que se hagan al Instituto;
- XIII. Cualquier otro ingreso que no constituyan derechos de naturaleza alguna sobre su patrimonio.

IV. Binomio turismo gobernanza. Recreación y turismo como parte de la seguridad social en el Estado de México

Generalmente a la relación entre el turismo-recreación y la seguridad social se le ha asociado con la existencia de algún tipo de subvención o apoyo para la recreación (Hjalager, 2005), ya sea mediante la figura de los vouchers o en el desarrollo de la infraestructura, aun cuando de manera reciente ha estado cercana a los temas de asuntos de innovación en los servicios. Por

ejemplo, desde los inicios del siglo xx algunos países con sistemas de bienestar más establecido recomendaban la necesidad de gozar de días de descanso o vacaciones y en algunos casos con apoyo financiero. Ello podía ser visto como una forma de innovación, ya que por un lado se busca impulsar el desarrollo de los sistemas de bienestar social al mismo tiempo que la industria turística, junto con la idea de proveer de mejores servicios a los trabajadores (Hjalager, 2005).

De esta manera, los instrumentos de recreación y turismo del sistema de seguridad social en el Estado de México también han seguido similares trayectorias históricas hasta su desarrollo actual, conformado por tres hoteles. De acuerdo con información del gobierno federal (Secretaría de Turismo, 2015), hasta junio de 2015, el Estado de México contaba con una población de 16,870.388 habitantes, con apenas 1.1% del territorio del país. Tiene una infraestructura hotelera muy diversa con 23,827 cuartos de hotel y 702 hoteles (una a cinco estrellas y sin categoría) y un total de 10 pueblos mágicos: Aculco, El Oro, Ixtapan de la Sal, Malinalco, Metepec, San Martín de las Pirámides, Teotihuacán, Tepetzotlán, Valle de Bravo y Villa del Carbón.

La recreación y esparcimiento como parte del sistema de seguridad social inició en 1969 con la promulgación de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, publicada en la Gaceta de Gobierno en agosto de 1969, y según el artículo 14 el ISSEMYM tiene entre sus objetivos:

- ii. Ampliar, mejorar y modernizar el otorgamiento de las prestaciones que tiene a su cargo;
- iii. Contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de los derechohabientes.

En el título IV de la misma Ley, sobre las prestaciones sociales y culturales, establece que el Instituto proporcionará no sólo estancias para el

desarrollo infantil y centros y asistenciales para pensionados, sino también centros vacacionales cuyo sostenimiento y operación funciona con una cuota o porcentaje del costo unitario. Además, se señala que el Instituto apoyará y participará en programas para el desarrollo cultural, educativo, recreativo y deportivo, que tiendan a fortalecer la integración familiar y el bienestar social del servidor público y del pensionado, de sus familiares y dependientes económicos (LIV LEM, 2002).

La estructura y el lugar que ocupa la recreación y los centros vacacionales se establecen con más detalle en el Manual del Organización del Instituto, donde se señala que éstos dependen de la Coordinación de Prestaciones y Seguridad Social y después de la Dirección de Prestaciones Potestativas, en el Departamento de Centros Vacacionales.

La Coordinación de Prestaciones y Seguridad Social tiene entre sus objetivos establecer mecanismos de operación que permiten otorgar las prestaciones de tipo económico, social y cultural, así como aprobar y vigilar el cumplimiento de políticas, tarifas y procesos aplicables a los centros vacacionales del Instituto.

La Dirección de Prestaciones Potestativas está encargada de autorizar políticas internas tendientes a mejorar la operación de los servicios que se proporcionan en los centros vacacionales, estancias para el desarrollo infantil y el Centro social y asistencial para pensionados “Eva Sámano de López Mateos”.

La Subdirección de Prestaciones Potestativas se encarga de proponer políticas internas para la operación de los servicios proporcionados en las estancias para el desarrollo infantil, Centro social y asistencial para pensionados “Eva Sámano de López Mateos” y centros vacacionales del Instituto, así como verificar que se apliquen las cuotas y aportaciones, cuotas de recuperación y tarifas autorizadas por el Consejo Directivo.

Finalmente, el Departamento de Centros Vacacionales tiene como objetivos:

- (1) Organizar, promocionar y operar los servicios recreativos y de esparcimiento que ofrecen los centros vacacionales del Instituto, para contribuir en la integración familiar y bienestar social de la población derechohabiente. (2) Elaborar y proponer estudios comparativos para determinar las tarifas a aplicar en los centros vacacionales del Instituto. (3) Proponer acuerdos o convenios con instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales, para ofrecer los servicios de los centros vacacionales, así como realizar el seguimiento correspondiente. (4) Ejecutar los programas aprobados en materia de prestaciones potestativas, inherentes al esparcimiento e integración familiar, en los centros vacacionales que opera el Instituto. (5) Establecer las políticas de operación, programas de promoción y difusión turística de los centros vacacionales del Instituto, con el propósito de incrementar los índices de ocupación. (6) Verificar la aplicación de las tarifas autorizadas por el Consejo Directivo, en los centros vacacionales del Instituto. (7) Evaluar el funcionamiento de los centros vacacionales, a través del seguimiento de los indicadores de calidad en el servicio y resultados de operación de los mismos. (8) Desarrollar las demás funciones inherentes al área de su competencia (GEM, 2015).

Los centros vacacionales a cargo del Instituto son: Centro vacacional El Ocotál, que cuenta con: instalaciones de madera; cabañas con chimenea; área para fogatas a la orilla del lago; 40 habitaciones (doble y especial) y cabañas; restaurante; alberca techada y climatizada; jacuzzi y sauna; cancha de tenis y de usos múltiples; salón de convenciones para eventos sociales y de trabajo, con capacidad para 120 personas; jardines para eventos sociales y estacionamiento (ISSEMYM, 2016a). Tonicato con 42 habitaciones (sencilla, doble, *junior* y especial), restaurante, alberca, bar y chapoteadero. Asimismo, un salón de convenciones para eventos de trabajo con capacidad para 150 personas, jardines para eventos sociales, wifi y estacionamiento (ISSEMYM, 2016c). Valle de Bravo ofrece 49 habitaciones (sencilla, doble, *junior* y especial); restaurante; alberca con palapa-bar; área de *snacks* y chapoteadero; dos salones para

eventos sociales y de trabajo, con capacidad para 60 y 50 personas, respectivamente; jardín para eventos sociales, wifi y estacionamiento (ISSEMYM, 2016d).

Conclusiones

El llamado binomio gobernanza y turismo parte de la premisa de visualizar a la gobernanza como el proceso por el cual las sociedad tienden a categorizar o establecer ciertos criterios para decidir aquello que consideran como relevante y al mismo tiempo determinar los mecanismos y actores principales para una correcta rendición de cuentas (Graham, Amos y Plumtre, 2003: 1), es decir, va más allá de la mera idea del Estado incluyendo también a otros sectores como el privado y social. De acuerdo con Graham *et al.* (2003), existen algunos criterios sobre gobernanza y turismo que desde nuestro punto de vista pueden ser aplicados para analizar la forma en la cual la recreación y el turismo son provistos por los sistemas de seguridad social y en particular en el Estado de México: participación pública, orientación al consenso, visión estratégica, eficiencia, efectividad, transparencia, equidad y rendición de cuentas. Esto porque los modelos de gerencia asociados a sectores que no son de lucro como el privado están más cercanos a los ideales de la buena gobernanza (Eagles, 2009: 233). En tal sentido, la gobernanza en este terreno involucra varios mecanismos de gobierno, liderazgo, dirección, regulación y de procesos de toma de decisiones (Bramwell y Lane, 2011).

El propósito de este capítulo ha sido analizar la recreación como un elemento importante de la seguridad social y los esquemas de protección social, que generalmente se han enfocado a los servicios de salud y a las pensiones. Para ello se tomó como ejemplo el caso de los centros vacacionales u hoteles del ISSEMYM, así como la evolución de la seguridad social en el Estado de México, para ilustrar la forma en que la gobernanza se puede mejorar con el adecuado aprovechamiento de

estos centros. Tal y como lo reconoce la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, la gobernanza se ha vuelto una pieza fundamental para los esquemas de protección social, sobre todo cuando se trata de esquemas más amplios hacia los llamados derechos sociales.

De esta manera, la inclusión de la recreación como un elemento de la seguridad social para mejorar la gobernanza refleja un papel importante del Estado en el desarrollo no sólo del turismo en su conjunto, sino también para mejorar la gobernanza y las condiciones de vida de los derechohabientes, e incluso de sectores vulnerables como las personas de la tercera edad cuando se trata de los pensionistas. En el caso del Estado de México sobresale el establecimiento de los centros vacacionales y la ampliación de prestaciones desde finales de la década de los sesenta. Desde entonces y hasta la actualidad los sistemas de seguridad social han sufrido diversas transformaciones y reformas, afectando principalmente la provisión de los servicios de salud y el sistema de pensiones.

En este sentido, la reforma en los sistemas de protección social ha llevado a diversos fenómenos como nuevas formas de gobernanza y regulación y es precisamente hacia donde se encaminan muchos de los esfuerzos, tales como la cooperación en redes, regulación horizontal y mayor participación ciudadana. Además, ha ocurrido una ampliación de los esquemas de seguridad social mediante la promulgación y el reconocimiento de los derechos sociales.

Recientemente ha existido mayor interés por estudiar la relación entre recreación, turismo y gobernanza (Gill y Williams, 2011; Bramwell y Lane, 2011; Hall, 2011). Algunas de estos análisis ven la clave de la gobernanza en la forma de procesos de difusión y aprendizaje (Hall, 2011), en el turismo regional (Zahra, 2011) y sobre todo asociados a la idea de sustentabilidad. Por ello, una novedosa manera de acercarse a la recreación y al turismo del

ISSEMYM a un mejor esquema de gobernanza podría comenzar con el desarrollo de instrumentos que promuevan la sustentabilidad y el enfoque de redes entre los principales actores (Beaumont y Dredge, 2011).

Los retos a futuro consisten principalmente en la introducción de nuevos actores como la incorporación del sector privado y la sociedad civil en el desarrollo de la cultura, además de actividades que incluyan a la recreación y a la cultura como elementos fundamentales para la seguridad social. Sin embargo, también puede existir un potencial conflicto o tensión propia de cualquier organización pública, pero que es todavía más visible en organismos relacionados con la prestación de servicios de protección social. En primer término se relaciona con la multifuncionalidad del sector público al funcionar de manera muy cercana con una lógica de mercado y de competencia, tal como lo es turismo; en segundo, tomar decisiones y acciones encaminadas hacia la protección social, cuidando de grupos vulnerables y adoptando derechos sociales. Ante este escenario, cobran importancia nuevas formas de regulación alejada de las jerarquías y más centrada en los resultados.

Bibliografía

Amieva-Huerta, J. (2010). *Finanzas Públicas en México*. México: Porrúa

Arellano, D. et al. (2015). *Política de salud y desempeño organizacional*. El Seguro Popular en México. México: UAM.

Beaumont, N. y D. Dredge (2010). Local tourism governance: a comparison of three network approaches. En *Journal of Sustainable Tourism*, 18(1), 7-28.

Brachet-Marquez, V. y M. Sherrard Sherraden (1994). Political Change and the Welfare State: The Case of Health and Food Policies in Mexico (1970-93). En *World Dev*, 1295-1312.

Bramwell, B. y B. Lane (2011). Critical research on the governance of tourism and sustainability. En *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 411-421.

- Castles F. G., et al. (eds.) (2010) *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Cecchini, S., et al. (2015). *Instrumentos de protección social*. Santiago: CEPAL.
- Culebro, J. y V. Figueras (2012). Policy transfer and lesson drawing. The case of the pension system reform in Mexico. En *Estudios Gerenciales*, 28, 139-151.
- Hernández, F. (2012). *Seguridad social universal: retos para su implementación en México*. México: CIDE.
- Eagles, P. J. F. (2009). Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas, En *Journal of Sustainable Tourism*, 17(2), 231-248.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Gilardi, F. (2010). Who Learns from What in Policy Diffusion Processes. En *American Journal of Political Science*, 54(3), 650-666.
- Gill, A. M. y P. W. Williams (2011). Rethinking resort growth: understanding evolving governance strategies in Whistler, British Columbia. En *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 629-648.
- Graham, J., B. Amos y T. Plumptre (2003). *Governance principles for protected areas in the 21st century*. Ottawa, ON: Institute on Governance.
- Hall, M. (2011). Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: from first- and second-order to third-order change? En *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 649-671.
- Hjalager, Anne-Mette (2005). Innovation in Tourism from a Welfare State Perspective. En *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 5(1), 46-62.
- Kaestner, R., N. Kaushal y G. Van Ryzin (2003). Migration consequences of welfare reform. En *Journal of Urban Economics*, 53(3), 357-376.
- Kathleen, T. (1999). Historical Institutionalism. In comparative politics. En *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2(369), 404.
- Kuhle, S. y A. Sander (2010). "The Emergence of the Western Welfare State". En F. G. Castles et al. (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Nullmeier, F. y F.-X. Kaufmann (2010). "Post-War Welfare State Development". En F. G. Castles et al. (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2016). *Tourism Trends and Policies 2016*. Publishing: París.
- Ronzón-Hernández, Z. y B. J. Montoya-Arce (2013). La seguridad social entre la población envejecida del Estado de México: alcances y limitaciones de las políticas públicas. En *Papeles de Población*, 19 (77), 61-82.
- Skivenes, M. et al. (2014). *Child Welfare Systems and Migrant Children-A cross country study of Policies and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Zahra, A. L. (2011). Rethinking regional tourism governance: the principle of subsidiarity. En *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 535-552.

Legislación

ISSEMym (Instituto de Seguridad Social del Estado de México) (2014). Manual de procedimientos para los centros vacacionales del ISSEMym. Agosto 2014. *Gaceta del Gobierno del Estado de México*. Estado de México. Núm. 31. Agosto 12 de 2014.

GEM (Gobierno del Estado de México) (2015). Manual General de Organización del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios. Marzo 2015. *Gaceta del Gobierno del Estado de México*. Estado de México. Núm. 116. Junio 25 de 2015. Recuperado de: <http://www.issemym.gob.mx/hotelesissemym/ocotal/index.php> [6 de julio de 2016].

LIV LEM (LIV Legislatura del Estado de México) (2002). Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. En *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, (2), enero 3 de 2002.

Páginas

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (2016). Conceptos sobre seguridad social. Recuperado de: <http://www.oiss.org/> [7 de junio de 2016].

Organización Internacional del Trabajo (2016). Seguridad y bienestar social. Recuperado de: <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm> [6 de junio de 2016].

Hoteles ISSEMym

ISSEMym (Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios) (2016a). Hotel El Ocotál. Estructura organizacional. Recuperado de: <http://www.issemym.gob.mx/hotelesissemym/ocotal/index.php> [5 de junio de 2016].

ISSEMym (Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios) (2016b). Hotel Ixtapan. Estructura organizacional. Recuperado de: <http://www.issemym.gob.mx/hotelesissemym/ixtapan/index.php> [5 de junio de 2016].

ISSEMyM (Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios) (2016c). Hotel Tonicato. Recuperado de: <http://www.issemym.gob.mx/tonatico/index.php> [6 de agosto de 2016].

ISSEMyM (Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios) (2016d). Hotel Valle de Bravo. Estructura organizacional. Recuperado de: <http://www.issemym.gob.mx/hotelesissemym/valledebravo/index.php> [5 de junio de 2016].



CAPÍTULO 4

Turismo y gobernanza:
implicancias para un
desarrollo sostenible.
El caso del Ente Municipal
de Turismo de Mar
del Plata-Argentina

Turismo y gobernanza: implicancias para un desarrollo sostenible. El caso del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata-Argentina

Bernarda Barbini*
Mariangel Cacciutto**
Gonzalo Cruz***

Introducción

Mar del Plata, perteneciente al Partido de General Pueyrredón, constituye el destino turístico de sol y playa más importante de Argentina. Con una población de 600,000 habitantes, la ciudad recibe aproximadamente cuatro millones de turistas durante los meses de diciembre, enero y febrero. A lo largo de su historia se identifican distintas fases en las que es posible determinar una evolución del turismo de elite hacia el turismo de masas (Bouvet *et al.* 2005).

A principios de la década de 1910, la ciudad se constituye como destino turístico a partir de la presencia de los sectores sociales más privilegiados de la ciudad de Buenos Aires. Bertoncello (2006) se refiere a este periodo asignándole al caso objeto de estudio la distinción de “paradigmático” y destacando la presencia de una elite que se consolida como tal a través de la práctica turística.

El periodo comprendido entre 1945 y 1975 es referido por Mantero (1997) como de “expansión”. En este momento de la historia, la ciudad se consolida como destino turístico de masas a partir de la aparición de nuevos flujos de demanda, constituidos por sectores populares. Barbini *et al.* (2011) determinan, en este momento, la existencia de un estado de carácter benefactor que introdujo al turismo como parte de sus políticas sociales.

A partir de la década de 1970 el estado disminuye su protagonismo en la orientación y planificación del turismo en el marco de la política social.

* Magíster en Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Contacto: barbinibernarda@gmail.com

** Licenciada en Turismo. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Contacto: mcacciutto@yahoo.com

*** Máster en Gestión Sostenible de Empresas, Productos y Destinos Turísticos. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Contacto: gonzalocruz83@hotmail.com

Según explica Capanegra (2006), se pasa de considerar el turismo como una estrategia social a concebirlo como una estrategia económica para el crecimiento. Como consecuencia de ello, se produce el advenimiento de un periodo de declive del turismo local.

Durante las décadas de 1980 y 1990, el turismo masivo de sol y playa se sostuvo a partir del impulso que el periodo anterior había proporcionado. Sin embargo, las políticas neoliberales y la competencia de los destinos internacionales evidenciaron las limitaciones del modelo basado en el producto tradicional (Barbini *et al.*, 2011). Bertoncello (2001) se refiere a esta circunstancia haciendo foco en las consecuencias de una política cambiaria que propició principalmente el turismo emisorio.

A mediados de la década de 2000, a partir de la devaluación del peso argentino, los destinos del interior del país se vieron favorecidos en cuanto a densidad de la demanda. Durante este periodo Bertoncello indicaba lo siguiente: “Argentina vive un notable auge turístico en la actualidad, observable tanto en el incremento de las llegadas de turistas internacionales como en la multiplicación de lugares de destino y de productos turísticos” (2006: 317).

Mar del Plata no fue la excepción a este proceso de resurgimiento del turismo, con un incremento del número de visitantes con respecto a la década anterior y el crecimiento de la oferta a través de obras públicas como la terminal ferro-automotora, la terminal de cruceros y la remodelación de diversos balnearios de la zona costera.

Sin embargo, este crecimiento cuantitativo de la demanda y la oferta no se tradujo en la constitución de un modelo de desarrollo turístico alternativo en el marco de la sostenibilidad. En este sentido, Mantero establece que el crecimiento en número de turistas, actividades o inversiones no implica necesariamente la generación de modelos de desarrollo turístico que contribuyan a mejorar

la calidad de vida de sus habitantes. En palabras del autor:

crecer (en turistas, en actividades, en inversiones) no es desarrollar, en la medida que se generan efectos de distinta índole (ambientales, culturales, sociales y económicos) y de diferente sentido (positivos y negativos, nunca indiferentes) que es menester contemplar y resolver en beneficio del desarrollo (Mantero, 2004: 27).

Según indica Pulido (2014), la conformación de un modelo de desarrollo turístico que considere al crecimiento económico, la equidad social y la preservación ambiental, involucra la participación en su gestión de diversas partes interesadas constituidas por actores públicos, privados y de la sociedad civil. Se trata entonces de enmarcar la gestión del turismo en redes de gobernanza que propicien la resolución de conflictos y establezcan objetivos que conduzcan al desarrollo turístico en el marco de la sostenibilidad.

En concordancia con esta línea de pensamiento, se define la gobernanza turística como:

el proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico (Madrid, 2009: 1).

En Mar del Plata, desde 1990, opera el Ente Municipal de Turismo (EMTUR). Es un organismo descentralizado y autárquico dependiente del ejecutivo municipal. Si bien la última Ordenanza municipal que regula su funcionamiento (15121/02) establece que la institución tiene a su cargo la planificación y ejecución de las políticas municipales de promoción turística, el mismo documento establece funciones que exceden esta tarea, incorporando cuestiones referidas a la planificación y gestión general del turismo en el territorio.

En el Directorio de esta institución pública se nuclean actores pertenecientes al sector privado

que se constituyen como partes interesadas en torno al desarrollo turístico de la ciudad. En este espacio de asociación público-privada, del que también participa un consejo asesor integrado por representantes de la sociedad civil con voz aunque sin voto, se generan acciones que influyen en el desarrollo del turismo local, planteándose como una expresión de gobernanza turística local.

Con esta perspectiva, el presente capítulo tiene como propósito analizar las relaciones que se establecen entre los actores participantes en el Directorio del EMTUR de la ciudad de Mar del Plata y sus implicancias para un desarrollo turístico sostenible en la ciudad. Para realizar dicho análisis, se tienen en cuenta dos aspectos de la gobernanza: la participación en la toma de decisiones y los procesos de asociación público-privada.

La información analizada proviene de entrevistas en profundidad realizadas en el marco del proyecto de investigación *Gobernanza turística y desarrollo local: Mar del Plata frente a estrategias de reconversión incluyentes*, finalizado en el 2013. Las mismas fueron realizadas con los miembros del Directorio del EMTUR obteniéndose información significativa en cuanto a la naturaleza de su involucramiento y las acciones generadas en este ámbito.

Además, se utiliza como fuente de información complementaria el análisis documental realizado en el marco del mencionado proyecto en el que se contempló la legislación emitida en relación con el tema objeto de estudio, considerando ordenanzas, resoluciones, decretos y comunicaciones, hallados en el Digesto municipal¹, que datan del periodo comprendido entre 2006 y 2013.

Los principales resultados dan cuenta de la necesidad de ampliar la base de participación y la orientación de las acciones desarrolladas en el

ámbito del Directorio del EMTUR, de modo tal que se encuentre representada la diversidad de intereses de los actores involucrados en el desarrollo turístico local, y en este sentido, se aporte a la definición de políticas de carácter integral, estratégico y sostenible que conciban al turismo en su complejidad y transversalidad.

I. Turismo, gobernanza y desarrollo sostenible

Al intentar abordar el concepto de turismo, nos encontramos con diversas definiciones en función de la disciplina científica que se ocupe de explicarlo. No obstante, en el presente capítulo se adopta la definición de Hiernaux (2002), quien lo entiende como un proceso societario que genera profundos impactos en la economía e induce cambios sociales, en tanto puede ser un elemento de integración (o desintegración) de las poblaciones locales.

También resulta adecuado introducir la postura de Bertonecello (2002), quien se refiere al turismo como práctica social que necesita ser estudiada a la luz de las dinámicas sociales más amplias en las cuales ésta se inserta, para poder avanzar en su conocimiento y conceptualización y evitar estudios voluntaristas, en donde el turismo es visto desde un lugar de excepcionalidad y se analiza desde lo que se espera de él.

Por otra parte, también observamos que el concepto de gobernanza tiene diferentes acepciones en función de los distintos enfoques desde los que se operativiza. Así, Rhodes (1996) afirma que el concepto es popular, pero poco preciso y que posee al menos seis acepciones y usos, siendo la definición elegida por el autor la de gobernanza como redes auto organizadas e interorganizacionales.

En línea con Rhodes, Mayntz (2001) habla de gobernanza moderna, haciendo referencia a “un nuevo modo de gobernar más cooperativo, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano

¹ El Digesto municipal es la compilación de la normativa municipal por parte del Honorable Concejo Deliberante del Partido de Gral. Pueyrredón que permite identificarla, describirla y rescatarla para dejar en claro la que está en vigor, utilizando para ello una base de datos (Partido del General Pueyrredón, 2002).

sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Mayntz, 2001: 1).

Según este autor, para que las redes de cooperación público-privada sean efectivas existen ciertos prerequisites: los actores intervinientes, tanto del sector público como privado, deben tener suficiente poder para resolver un problema y, el problema en cuestión debe ser lo suficientemente complejo como para requerir de la intervención de ambos grupos.

En este sentido, Mayntz (2001) plantea que no cualquier acción de coordinación público-privada es gobernanza, por el contrario, esta asociación debe tender a la solución de problemas colectivos y al logro del bienestar de la sociedad; por ende, quedan excluidos de los procesos de gobernanza, las redes de corrupción y aquellas que se generan para defender intereses particulares.

La gobernanza presenta diversas dimensiones de análisis, por lo que a los efectos del presente capítulo se tomarán en consideración la participación y la asociación público-privada, siguiendo las perspectivas de Fung (2006) y de Whittingham (2002).

En cuanto a la participación, ésta se refiere a la posibilidad que tienen las personas para ser consideradas en los procesos de toma de decisiones, en forma directa o a través de representantes (Whittingham, 2002). En este sentido, Fung (2006) plantea la necesidad de fomentar la participación en tanto que los actores del sector público encargados de tomar las decisiones siempre enfrentan alguna carencia en términos de conocimiento, competencias y recursos y, en este sentido, la participación directa de otros sectores podría remediarla.

Este autor argumenta que la participación influye en la legitimidad, la justicia y la efectividad de la acción pública, lo que favorece la difusión de valores democráticos básicos. Para evaluar la participación de los distintos actores en el diseño de

políticas, plantea un marco de análisis compuesto por tres dimensiones, a saber: alcance de la participación, modo de comunicación y decisión, y extensión de la autoridad.

El alcance de la participación tiene en cuenta qué actores son convocados a participar por parte del estado; el modo de comunicación y decisión hace referencia a la forma en que se comunican entre ellos y toman decisiones y, la extensión de la autoridad indica cómo se enlazan las discusiones de los participantes con la acción política, de modo tal para conocer su incidencia en la toma de decisiones.

En cuanto a la asociación público-privada, ésta hace referencia a la existencia de un vínculo estrecho entre el Estado y el sector privado en las políticas y programas locales. Whittingham (2002) plantea, además, que esta dimensión puede ser considerada una sub-variable de participación. De acuerdo con lo planeado por esta autora, los aspectos de la asociación público-privada a considerar para su análisis son:

la creación y puesta en marcha de políticas para promover la participación del sector público en el desarrollo, la presencia de iniciativas del sector privado para mejorar la eficiencia de la burocracia estatal y la integración de los sectores privado y público en la formulación, financiación e implementación de programas y proyectos públicos (Whittingham, 2002: 12).

Al relacionar los conceptos de turismo y gobernanza, Bustos (2008) plantea que:

El turismo se encuentra en una fase de desarrollo que demanda cada vez más condiciones de desarrollo social integrado [...] que induce a reorientar su análisis en términos de gobernanza, como forma de articulación de la acción pública, la acción privada y la acción colectiva (Bustos, 2008: 96).

Por su parte, Velazco (2008) avanza en este sentido al desarrollar el concepto de gobernanza turística en referencia a aquellos procesos de decisión público-privados que mejoran la gestión de los

conflictos generados por el turismo en un determinado destino. A su vez, afirma que el turismo es un ámbito adecuado para observar la dinámica de la gobernanza, en tanto requiere de la colaboración de los sectores público y privado, así como también de las sociedades receptoras (es decir, la sociedad civil). Según la autora, esto se debe a que el turismo es particularmente transversal, es decir, implica la concurrencia de actores con lógicas independientes y contradictorias.

En cuanto a los conceptos de gobernanza y de turismo, existen diversos estudios que llevan a cabo su abordaje según distintas perspectivas, pero siempre haciendo énfasis en las posibilidades que otorga el trabajo conjunto para la formulación de estrategias en torno al desarrollo del turismo. Esta relación puede verse plasmada en trabajos como los de Connelly (2007), Mordue (2007), Brenner (2010), Erkus-Ozturk y Eraydin, (2010), Stevenson, Airey y Miller (2008), Krutwayscho y Bramwell, (2010) y Valente, Dredge y Lohmann (2015).

Si bien estos modos de aproximación varían según distintos criterios, ya sea considerando a la gobernanza en su acepción normativa a partir de la adhesión a los postulados de los organismos internacionales o entendiéndola en su perspectiva instrumental desde un enfoque de redes; en todos los casos se trata de conocer el funcionamiento de los procesos de toma de decisiones en torno al turismo dejando de considerar al Estado como un actor central e, incorporando la intervención de la sociedad civil y del sector privado. También Dredge (2006) plantea la importancia de la generación de redes entre el gobierno local y la “industria turística” y su relación con la comunidad.

Beaumont y Dredge (2010), por su parte, analizan tres tipos de redes de gobernanza lideradas por tres organizaciones diferentes en un destino, teniendo en cuenta su actuación. Kerimoglu y Ciraci (2008), a partir de indagar en distintas organizaciones del sector público, privado y comunitario de un destino turístico, diseñan un modelo de

red de gobernanza, y proponen la creación de una organización para que funcione a modo de nexo entre las mismas.

Entre los estudios más recientes en lo que respecta al abordaje de la gobernanza y el turismo, Ríos *et al.* (2014) tienen por objetivo conocer mediante el enfoque de redes de políticas, el grado de participación de los actores vinculados al turismo en lo que respecta al ámbito de la conservación y del aprovechamiento turístico.

También en trabajos como los de Muñoz y Velasco (2015), se considera la posibilidad de generar un órgano mixto de gestión de un destino, a partir de abordar entre otras categorías de análisis, la madurez colaborativa de los actores vinculados al turismo, concluyendo que no existe un modelo único de gobernanza orientada a la gestión.

En relación con los estudios que focalizan en los conceptos de gobernanza, turismo y sostenibilidad, al igual que los correspondientes a Erkus-Ozturk y Eraydin (2010), Beaumont y Dredge (2010), Kerimoglu y Ciraci (2008) previamente señalados, los trabajos de Wesley y Pforr (2010) y de Trousdale (1999) desarrollan esta vinculación, considerando a la gobernanza como una cuestión crítica para el desarrollo sostenible de los destinos (Wesley y Pforr, 2010).

El concepto de desarrollo sostenible es definido por la Comisión Mundial para el Desarrollo y el Medio Ambiente como aquel que “satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (1987: 59). Según expresa Gallopín (2003), en la búsqueda de la sostenibilidad es preciso integrar las diferentes dimensiones, considerando la articulación de los criterios que abordan el desarrollo, teniendo en cuenta simultáneamente aspectos globales y locales, además ampliar el horizonte temporal y espacial para propiciar una adaptación a la necesidad de equidad intergeneracional e intrageneracional.

La noción de desarrollo turístico no se mantiene ajena a estas nuevas concepciones. En 1995, la Organización Mundial del Turismo (OMT) publica la *Carta de Turismo Sostenible*, en la cual se establece la importancia de generar un desarrollo turístico basado en los criterios de la sostenibilidad en sus dimensiones ecológica, económica y social. Además, indica la necesidad de considerar los efectos negativos del turismo sobre el patrimonio y la identidad cultural de las comunidades locales, promoviendo el estímulo a las relaciones y la cooperación entre los actores locales públicos y privados, y promulgando un reparto más equitativo tanto de los beneficios como de los costes producidos.

En este sentido, la OMT (1999) define al turismo sostenible como aquel que:

satisface las necesidades de los turistas actuales y las regiones de destino, al mismo tiempo que protege y garantiza la actividad de cara al futuro. Se concibe como una forma de gestión de todos los recursos de forma que las necesidades económicas, sociales y estéticas puedan ser satisfechas al mismo tiempo que se conservan la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que soportan la vida (OMT, 1999: 18).

Chávez y Osorio (2006) plantean la importancia de aplicar los principios de la sostenibilidad al turismo tanto en destinos de ecoturismo o de prácticas alternativas como en aquellos en los que se desarrolla un turismo de carácter masivo. En este sentido, Coccossis (1996) considera el turismo sostenible como un proceso de cambio desde las demandas de turismo masivo, hacia formas más sostenibles. Este proceso de cambio implica la participación de los actores implicados y la aplicación de planes de gestión para reducir impactos negativos y, finalmente, la interpretación del turismo como parte de una estrategia de desarrollo.

Pulido (2014), con base en lo establecido por Velasco (2010) y Vera *et al.* (2011), determina la necesidad de la intervención de la comunidad re-

ceptora y la colaboración público-privada para el diseño del producto y la gestión de los recursos.

Por su parte, Cruz, Serrano y Vargas (2015) realizan un análisis de las políticas turísticas locales como escenarios particulares de interacción de los actores públicos, sociales y privados, entendiendo a la gobernanza como la base teórica que se complementa con los principales supuestos de la sostenibilidad.

A su vez, Mihalič *et al.* (2016) consideran que, para que un destino pueda generar un turismo sostenible, se requiere del área política, y en este sentido amplían los tres pilares clásicos de la sostenibilidad incorporando la dimensión política, de tal manera que la gobernanza del destino influye en su sustentabilidad.

En la misma línea que los anteriores, Schoroeder (2015) considera en su estudio la influencia de actores políticos estatales y de la comunidad, con intereses diversos, teniendo en cuenta que la gobernanza tiene el poder de ampliar y democratizar la toma de decisiones para favorecer políticas de sostenibilidad.

También, autores como Dredge (2013), Maufourt y Mount (2016) se adhieren a esta idea desde diversos puntos de vista, pero siempre considerando la necesidad de incorporar los diferentes actores interesados en los procesos de toma de decisiones con el objetivo de generar políticas sostenibles.

En definitiva, en la referida producción académica, la gobernanza aparece como un factor clave en la generación de un modelo de desarrollo turístico concebido en el marco de la sostenibilidad. Así, desde el punto de vista social y político, la presencia de los diversos actores que componen el territorio en los procesos de toma de decisiones en referencia a la actividad turística, es imprescindible en la medida que se busque dar cauce a caminos alternativos a los modelos orientados a la masividad.

II. Acerca del caso de estudio

Desde la década de los noventa y hasta la actualidad, la ciudad de Mar del Plata ha logrado desarrollar un turismo fuera de temporada, sin abandonar el producto turístico tradicional de sol y playa. Sin embargo, se observa que persiste la necesidad de dar cauce a ciertas alternativas que consideren el territorio en forma integral de manera tal que los ingresos en concepto de turismo permanezcan y se derramen en la comunidad. Así, se plantea la necesidad de evaluar las posibilidades de implementación de estrategias de reconversión turística para la ciudad.

Esto requiere considerar las condiciones del campo turístico local para el diseño participativo y consensuado de proyectos, la implicación de la administración pública a distintos niveles y la construcción de un marco de cooperación público-privada en la gestión de las acciones a implementar (Barbini *et al.*, 2011).

El EMTUR fue creado en 1990, siendo la Ordenanza número 15121, promulgada el 30 de diciembre de 2002, la que actualmente regula su funcionamiento. Es un organismo dependiente del ejecutivo municipal y tiene a su cargo la planificación y ejecución de las políticas municipales de promoción turística. No obstante, en este documento se le atribuye al organismo funciones de diversa índole que exceden ampliamente los temas referidos a la promoción turística de la ciudad, a saber:

Definir el rol de la actividad turística en el desarrollo del Partido de General Pueyrredón; propender a la formación de una conciencia turística; promover, favorecer y facilitar la realización de distintos acontecimientos y eventos programados a desarrollarse en el Partido; elevar a consideración del Departamento Ejecutivo las propuestas de concesión y explotación de las instalaciones a su cargo; relevar en forma sistemática y permanente el patrimonio turístico, con el fin de contar con datos ciertos y actualizados para una mejor definición de las políticas a seguir; diseñar e imple-

mentar planes y programas de acción sobre materia de su competencia; propiciar la jerarquización de los servicios turísticos ya posicionados en el mercado e investigar sobre nuevas prestaciones y atractivos para un mejor desarrollo turístico del Partido; alentar una mejor distribución temporal de las corrientes turísticas y ser organismo de consulta indispensable en la elaboración de propuestas de desarrollo, planeamiento, definición y programación de las Unidades Turísticas Fiscales del sector costero del Partido de General Pueyrredón (Ordenanza núm. 15121, 2002).

La dirección del EMTUR es ejercida por un presidente y un vicepresidente designados por el Departamento Ejecutivo con aval del Honorable Consejo Deliberante. Para el desempeño de sus funciones, el presidente cuenta con la ayuda de un Directorio, del cual es también presidente, integrado a su vez por el Presidente de la Comisión de Turismo del Honorable Consejo Deliberante, un representante por el Departamento Ejecutivo y los representantes de las siguientes diez instituciones del sector privado relacionadas directamente con la actividad turística:

Asociación de Agencias de Viajes del Sudeste Argentino; Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica de Mar del Plata y zona de influencia; Bureau de Congresos y Convenciones; Cámara de Administradores de Propiedad Horizontal de la Provincia de Buenos Aires; Cámara Empresaria de la Recreación; Cámara de Empresarios de Balnearios, Restaurantes y Afines de la Costa de Mar del Plata; Cámara Textil de Mar del Plata; Colegio de Martilleros y Corredores Públicos; Bolsa de Comercio y Unión del Comercio, la Industria y la Producción.

El Directorio es “el órgano de consulta indispensable en la formulación de la política turística del Municipio y en toda otra gestión que le proponga el Presidente del Ente”. Además, sus integrantes son designados por el Departamento Ejecutivo y sus miembros ejercen funciones *ad honorem* (Ordenanza núm. 15121, 2002).

Las reuniones con asistencia del Directorio en pleno se realizan en forma mensual. Cada entidad es representada por un director titular y un director suplente. Hay diez directores titulares y diez directores suplentes en total. El Directorio funciona con el *quorum* de la mitad más uno y, cada miembro participante tiene un voto.

A su vez, y según el artículo séptimo de la mencionada legislación, existe un Consejo Asesor de Turismo, con la función de asistir al presidente del EMTUR. Este Consejo se integra por entidades de la ciudad con personería jurídica y, su incorporación debe ser aprobada por el Directorio. Estas organizaciones, tales como la Asociación de Licenciados en Turismo local, la Asociación de Guías de Turismo local, las universidades representantes de las carreras de Licenciatura en Turismo de la ciudad y algunas ONG, son convocadas eventualmente por el Directorio para participar de las reuniones con el objetivo de que provean asistencia técnica, teniendo voz pero no voto para la toma de decisiones.

III. Caracterización de los procesos de gobernanza en el Directorio del EMTUR

A partir de entender la *participación* como la posibilidad que tienen las personas de ser consideradas en los procesos para la toma de decisiones, en forma directa o a través de representantes y, en relación con su *alcance*, es decir quiénes participan, en el caso objeto de estudio se observa que la misma se da solamente por parte de ciertos grupos de interés, como son las organizaciones del sector privado especificadas en el apartado anterior y, el estado municipal; mientras que se muestra restringida en el caso de las organizaciones miembros del Consejo Asesor (que representan otro tipo de intereses), en la medida en que tiene voz, pero no voto.

Esta situación se da en un marco donde a la comunidad residente únicamente se le considera en su contacto con el turista, predominando una percepción de la misma en tanto “anfitriona” o “prestadora de servicios”, evidenciándose la au-

sencia de una visión que la incluya como actor con capacidad de decidir e incidir en los procesos de cambio.

Con respecto al modo de *comunicación y decisión*, es decir, cómo los participantes se comunican entre ellos y toman decisiones, se observa que la participación del sector privado en el directorio del EMTUR es dispar. Esto es así en la medida en que algunas organizaciones hacen referencia a este espacio de participación como aquel donde es posible interactuar, deliberar y negociar con el estado local; en definitiva, tener injerencia en la toma de decisiones en temas vinculados casi exclusivamente a la promoción de la ciudad. Mientras que otros plantean que su modo de comunicación se reduce a escuchar propuestas y acciones formuladas *a priori* por la presidencia del EMTUR y aquellas organizaciones del sector privado que detentan mayor poder de negociación y decisión.

Respecto a la *extensión de la autoridad*, es decir, al modo en que se enlazan las discusiones de los participantes del Directorio del EMTUR con la acción política o pública, se constata el apoyo por parte del sector privado, a las decisiones o acciones del sector público o bien la emisión o solicitud de opiniones sobre las cuales, posteriormente, los representantes del sector público toman decisiones.

En relación con el mismo aspecto de la participación, también logran distinguirse dos situaciones. Por un lado, la de aquellas organizaciones del sector privado que detentan mayor poder económico, logrando que sus opiniones sean tomadas en cuenta al momento de tomar decisiones y, por otro, aquellas que buscan con cierta dificultad que su opinión sea escuchada. De esta situación se deriva también una participación acotada, en la medida en que los casos donde se consideran apoyos y opiniones son en referencia casi exclusiva a temas puntuales vinculados a estrategias de promoción.

Al considerar las características de la *asociación público-privada*, es decir, la *existencia de un vínculo entre el estado y el sector privado en la elaboración de políticas y programas locales; y analizar uno de sus aspectos constitutivos como es la existencia por parte del estado de políticas e incentivos para el sector privado*; se observan en el caso objeto de estudio acciones vinculadas al *marketing* promocional y publicitario del turismo local. Se destaca la valoración por parte del sector privado de estas iniciativas en la medida en que las mismas contribuyen al crecimiento del sector empresarial mediante su participación en el *stand* oficial del municipio, en las ferias nacionales e internacionales de turismo.

En cuanto a la *presencia de iniciativas del sector privado para mejorar la eficiencia del sector público*, cobra relevancia la iniciativa de las cámaras empresarias en pos del incremento de la Tasa de Seguridad e Higiene local para destinar fondos exclusivamente a la promoción turística y publicidad de la ciudad, con el objetivo de atraer turistas.

Con respecto la *integración público/privada en la elaboración y financiación de programas y proyectos*, se identifican acciones puntuales por parte del Directorio del EMTUR orientadas fundamentalmente al desarrollo de actividades de promoción e información turística y del fomento del turismo de eventos. En este sentido, se observa la vinculación entre el departamento de *Marketing* del EMTUR y las organizaciones del sector privado que integran su Directorio para participar en ferias, exposiciones y *workshops* y, realizar actividades de promoción u organizar congresos y convenciones.

Este tipo de asociatividad público/privada queda reflejada también en el contenido de la legislación municipal observada en similar periodo, donde puede constatarse el predominio de documentos referidos a los convenios que el EMTUR realiza con distintas asociaciones empresariales, por medio de los cuales se pretende desarrollar acciones

orientadas a la promoción, al desarrollo de eventos y a la obtención de información turística.

En definitiva, en tanto el turismo es particularmente transversal, implicando la concurrencia de actores con lógicas independientes y contradictorias, se comprueba que el caso del EMTUR emerge como un ámbito adecuado para observar la dinámica de la gobernanza, a partir de la colaboración de los sectores público y privado, así como también de la sociedad civil.

En este contexto, los datos analizados permiten afirmar que el alcance de la participación, el modo de comunicación y decisión, la extensión de la autoridad, así como las formas de articulación público-privada, dan cuenta de la presencia de algunas restricciones en cuanto a los temas considerados en la política turística y en relación con el desarrollo de formas de colaboración más inclusivas con respecto a la diversidad de grupos de interés implicados.

IV. Reflexiones finales

En la ciudad de Mar del Plata el turismo se encuentra en una fase de desarrollo que demanda cada vez más condiciones para un desarrollo integrado y una reorientación de la política turística hacia un enfoque en términos de gobernanza como forma de articulación de la acción pública, la acción privada y la acción colectiva. En este contexto, la gobernanza turística hace referencia a los procesos de decisión que mejoran la gestión de los conflictos generados por el turismo.

Así, desde el punto de vista social y político, es imprescindible la presencia de los diversos actores en los procesos de toma de decisiones en referencia al turismo, en la medida que se busque dar cauce a caminos alternativos. En este sentido, la necesidad de intervención de la comunidad receptora y la colaboración público-privada para la gestión de los recursos forma parte de la idea de un desarrollo turístico sostenible.

En la búsqueda de la sostenibilidad es preciso entonces integrar diferentes dimensiones valorando la articulación de los criterios que abordan el desarrollo desde una perspectiva integral, a partir de la consideración de los aspectos económicos y ambientales, así como también de los sociales y políticos. Así, el proceso de cambio desde las demandas de turismo masivo hacia formas más sostenibles, implica la participación de los actores intervinientes.

Para evaluar las implicancias que los procesos de gobernanza turística dados en el ámbito del Directorio del EMTUR tienen para el desarrollo turístico sostenible de la ciudad, es preciso señalar que en Mar del Plata el turismo ha transitado por distintas etapas en relación con el ciclo de vida de su producto principal de sol y playa, identificado en la actualidad con la etapa de madurez, en un contexto de ausencia de una política explícita y de planificación dentro del sector.

Esta circunstancia plantea la necesidad de dar cauce a propuestas alternativas que centren la atención en el papel que pudieran asumir los distintos actores intervinientes en la implementación de estrategias de reconversión integral. Bajo esta perspectiva, la gobernanza aparece como un factor clave en la generación de un modelo de desarrollo turístico concebido en el marco de la sostenibilidad.

En este sentido, se observa que los procesos de gobernanza turística que se dan en el Directorio del EMTUR aportan en forma tangencial a la elaboración de alternativas estratégicas sostenibles para la ciudad, en la medida que el tipo de participación y asociación público/privada existente se orienta al acompañamiento de iniciativas puntuales, principalmente de promoción y, en segundo lugar, de fomento del turismo de eventos y obtención de información turística.

El desarrollo de estas acciones representa un mínimo con respecto a las funciones que le han sido asignadas al organismo en la Ordenanza corres-

pondiente a su creación, donde figuran atribuciones orientadas a definir el rol de la actividad turística en el desarrollo del Partido, relevar en forma sistemática y permanente el patrimonio turístico, a fin de contar con datos ciertos y actualizados para una mejor definición de las políticas a seguir. Otras funciones se refieren a investigar sobre nuevas prestaciones y atractivos para un mejor desarrollo turístico del Partido de General Pueyrredón y ser organismo de consulta indispensable en la elaboración de propuestas de desarrollo, planeamiento, definición y programación de las Unidades Turísticas Fiscales del sector costero del Partido de General Pueyrredón, entre otras.

Esta perspectiva conduce a preguntarnos acerca del papel que asumen los diferentes actores y sus relaciones dentro del espacio de participación estudiado, especialmente sobre quiénes son aquellos que tienen la capacidad de actuar e intervenir, de dónde procede su poder y si este poder se encuentra concentrado o se distribuye en forma homogénea.

En este sentido, en el Directorio de EMTUR se observan restricciones respecto al alcance de la participación que se da solamente por parte de grupos de interés específicos como son las organizaciones del sector privado y el estado municipal; en contraste, se encuentra restringida a las organizaciones de la sociedad civil, miembros del Concejo Asesor y es inexistente en el caso de la comunidad residente, que directamente no es visualizada como un actor con capacidad de decidir e incidir en los procesos de cambio.

En definitiva, se plantea la necesidad de ampliar la base de participación y la orientación de las acciones desarrolladas en el ámbito del Directorio del EMTUR, de modo tal que se encuentre representada la diversidad de intereses de los actores intervinientes en el desarrollo turístico local. Por tanto, se torna imprescindible considerar los puntos de vista de la comunidad residente, representada en organizaciones de la sociedad civil de tipo ambientalista, de defensa del patrimonio

natural y cultural, vecinalistas, etc., lo que aportaría a la definición de políticas más sostenibles que conciben al turismo en toda su complejidad y transversalidad.

Bibliografía

- Barbini, B. *et al.* (2011). Desarrollo y actualidad del turismo en Mar del Plata: el papel de los actores organizacionales en el diseño e implementación de políticas de reconversión. En *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 11(9), 57-69.
- Bertoncello, R. (2001). El turismo emisor argentino y sus consecuencias internas. En *GeoUruguay*, (5), 127-142.
- Bertoncello, R. (2002). Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas. En *Revista Aportes y transferencias*, 6(2), 29-50.
- Bertoncello, R. (2006). Turismo, territorio y sociedad. El mapa turístico de la Argentina. En CLACSO: *América Latina: cidade, campo e turismo*, 317-334.
- Bouvet, Y. *et al.* (2005). Mar del Plata (Argentina): La ciudad balnearia de los porteños en el atlántico suroccidental. En *Investigaciones Geográficas*, (3), 61-80.
- Beaumont, N. y D. Dredge (2010). Local tourism governance: a comparison of three networks approaches. En *Journal of Sustainable Tourism*, 18(1), 7-28.
- Brenner, L. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. En *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2), 283-310.
- Bustos Cara, R. (2008). Teoría de la acción territorial. Acción turística y desarrollo. En *Aportes y transferencias*, 12(1), 87-104.
- Capanegra, C. A. (2006). La política turística en la Argentina en el siglo xx. En *Aportes y Transferencias*, 10(1), 43-61.
- Chavez, E. y J. Osorio (2006). Turismo y sustentabilidad: de la teoría a la práctica en Cuba. En *Cuadernos de Turismo*, (17), 201-221.
- Coccosis, H. (1996). Tourism and Sustainability: Perspectives and Implications. En *Sustainable Tourism? European Experiences*. Reino Unido: CAB International, pp. 1-21
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987). *Nuestro Futuro común* (Informe Brundtland), Estados Unidos: Naciones Unidas.
- Connelly, G. (2007). Testing Governance. A Research Agenda for Exploring Urban Tourism Competitiveness Policy: The Case of Liverpool 1980-2000. En *Geographies*, 9(1), 84-114.
- Cruz Jiménez, G., R. Serrano Barquín y E. Vargas Martínez, (2015). Política turística y gobernanza en dos gobiernos locales. Un acercamiento teórico metodológico. Pasos. En *Revista de Turismo y patrimonio Cultural*, 13(6), 1477-1490.
- Dredge, D. (2006). Policy Networks and the local organization of tourism. En *Tourism Management*, 27(2), 269-280.
- Dredge, D. y T. Tamal (2013). Mobilities on the Gold Coast, Australia: implications for destination governance and sustainable tourism. En *Journal of Sustainable Tourism*, 21(4), 557-579.
- Erkus-Öztürk, H. y A. Eraydın (2010). Environmental governance for sustainable tourism development: Collaborative networks and organization building in the Antalya tourism region. En *Tourism Management*, 31(1), 113-124.
- Esquivel Rios, S. *et al.* (2014). Gobernanza para el turismo en espacios rurales. Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca. En *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, Pub. Esp. (9), 1631-1643.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. En *Public Administration Review, Special Issue*, 66-75.
- Gallopin, G. (2003). Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico. En CEPAL *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, (64), 1-41.
- Hiernaux Nicolás, D. (2002). ¿Cómo definir el turismo? Un repaso disciplinario. En *Aportes y Transferencias*, 6(2), 11-27.
- Kerimoğlu, E. y H. Çiraci (2008). Sustainable tourism development and a governance model for Frig Valley. En *ITU A/Z*, 5(2), 22-43.
- Krutwayscho, O. y B. Bramwell (2010). Tourism Policy Implementation and Society. En *Annals of Tourism Research*, 37(3), 670-691.
- Madrid Flores, F. (2009). Aplicaciones de la gobernanza en las PYMES para una mejor toma de decisiones en la industria turística. El sistema Datatur México. Ponencia presentada en la *Primera Conferencia Internacional sobre la Medición y el Análisis Económico del Turismo Regional*, Donostia-San Sebastián, España. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/242373949>
- Mantero, J.C. (1997). Mar del Plata: devenir urbano y desarrollo turístico. En *Aportes y Transferencias*, 3(4), 135-152.
- Mantero, J. C. (2004). Desarrollo local y actividad turística. En *Aportes y Transferencias*, 8(1), 11-38.
- Mayntz, R. (2001). El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (21), 7-22.

Mihalič, T. et al. (2016). The influence of the political environment and destination governance on sustainable tourism development: a study of Bled, Slovenia. En *Journal of Sustainable Tourism*, 24(11), 1489-1505.

Mordue, T. (2007). Tourism, urban governance and public space. En *Leisure Studies*, 26(4), 447-462.

Mowforth, M. e I. Munt (2016). *Tourism and Sustainability. Development, Globalisation and New Tourism in the Third World*. Inglaterra: Routledge.

Muñoz-Mazón, A. y M. Velasco González (2015). Colaboración y gobernanza para el desarrollo turístico. Aranjuez como caso de estudio. En *Cuadernos de Turismo* (35), 311-334.

OMT (Organización Mundial de Turismo) (1995). *Carta del Turismo Sostenible*. Presentado en la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, Lanzarote, Islas Canarias, España. Recuperado de: <http://www.turismo-sostenible.org/docs/Carta-del-Turismo-Sostenible.pdf> [9 de junio de 2016]

OMT (Organización Mundial de Turismo) (1999). *Agenda para Planificadores Locales: Turismo y Gestión Municipal*. Edición para América Latina y el Caribe. España: OMT.

Pulido, M. C. (2014). Metodología para la implementación de la gobernanza como herramienta de gestión de destinos turísticos. Tesis de doctorado. Universidad de Jaén, España.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. En *Political Studies*, XLIV, 652-667.

Schroeder, K. (2015). Cultural Values and Sustainable Tourism Governance in Bhutan. En *Sustainability* 7(12), 16616-16630.

Stevenson, N., D. Airey y G. Miller (2008). Tourism policy making: the police maker's perspectives. En *Annals of Tourism Research*, 35(3), 732-750.

Trousdale, W. J. (1999). Governance in context. Boracay Island, Philippines. En *Annals of Tourism Research*, 26(4), 840-867.

Valente, F., D. Dredge y G. Lohmann (2015). Leadership and governance in regional tourism. En *Journal of Destination Marketing & Management*, 4, 127-136.

Velasco González, M. (2008). Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del turismo? Ponencia presentada en XVII Simposio Internacional de Turismo y Ocio, España. Recuperado de: <http://www.esade.edu/cedit/pdfs/papers/pdf5.pdf> [14 de mayo de 2016]

Velasco González, M. (2008) (2010). El papel del conocimiento en los nuevos modelos de gobernanza turística regional y local. En S. Antón (ed.). *Conocimiento, creatividad y tecnología para un turismo sostenible y competitivo. Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo*. Tarragona, España, 131-140.

Vera, J. F. et al. (2011). *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. España: Tirant Lo Blanch.

Wesley, A. y C. Pforr (2010). The governance of coastal tourism: unravelling the layers of complexity at Smiths Beach, Western Australia. En *Journal of Sustainable Tourism*, 18(6), 773-792.

Whittingham, M. V. (2002). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. Ponencia presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043406.pdf> [3 de mayo de 2016]

Normativa citada

Partido del General Pueyrredón (2002). Ordenanza del Honorable Concejo Deliberante del Partido de General Pueyrredón, núm. 15121. Mar del Plata, 30 de diciembre. Recuperado de: <http://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/digesto.php> [12 de junio de 2016].



CAPÍTULO 5

Gobernanza en
comunidades rurales con
aprovechamiento turístico

Gobernanza en comunidades rurales con aprovechamiento turístico

Romano Gino Segrado Pavón*
Rocío del Carmen Serrano Barquín**
Lucinda Arroyo Arcos***

Introducción

Cuando el turismo se introduce en las comunidades rurales debido al impulso de políticas públicas, se inicia una serie de cambios paisajísticos y sociales que afectan de forma simultánea al individuo y a la comunidad e impactan de formas diversas en los ejidos y grupos de interés locales. Aunque la magnitud de los cambios depende de una sucesión de factores internos y externos, es necesario promover el fortalecimiento del capital social para mitigar los impactos negativos, potenciar los positivos y promover el aprovechamiento sustentable; esto también permite consolidar la identidad colectiva de dichas comunidades, consolidar los procesos de gobernanza local y mantener el atractivo turístico.

Según Kozlowski y Hill (1993), el turismo causa cambios diversos en el destino donde tiene lugar. Al respecto, Morris (1995) afirma que, cuando el turismo es una estrategia económica y una política de Estado, surge un proceso de cambio social y cultural que implica la transformación, no sólo del ambiente físico y de las costumbres de vida cotidianas, sino también de la serie de relaciones por las cuales el capital social se constituye (Giddens, 1991a). Estos cambios han sido estudiados más recientemente por autores como De Sicilia (2012) y Monterrubio (2011), confirmando la influencia del turismo en la economía, la organización y la cultura de las comunidades receptoras.

Para Sampson (1991), England y Albrecht (1984), el desarrollo turístico genera conflictos sociales por la pérdida de la identidad comunitaria e individual, patologías sociales entre los residentes y desorganización social. Según Stedman (2003), la modificación de paisajes naturales por escenarios turísticos origina un cambio de significado sobre la pertenencia al sitio por parte de la comunidad local. Esto se debe a que las actividades turísticas van desplazando a las tradicionales, tales como la agricultura o la pesca, ante lo cual la economía se orienta hacia el sector servicios, por lo que surge un nuevo estatus social de

* Dr. en Ciencias Ambientales. Universidad de Quintana Roo. División de Desarrollo Sustentable. Contacto: romano@uqroo.edu.mx

** Dra. en Ciencias Ambientales. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Turismo y Gastronomía. Contacto: rocioserba14@gmail.com

*** Dra. en Geografía. Universidad de Quintana Roo. División de Desarrollo Sustentable. Contacto: larroyo@uqroo.edu.mx

asalariado (Harvey, Hunt y Harris, 1995) y grupos o asociaciones que se empoderan económica o socialmente con base en la actividad turística.

Freudenberg y Jones (1991) argumentan que los principales efectos negativos del turismo se observan en problemas de orden social, ya que el rápido crecimiento poblacional genera efectos disruptivos debido a racionalidades diferentes y por la disminución de personas en convivencia y procesos de gobernanza, que a su vez interfieren con la socialización en las zonas turísticas rurales (Freudenberg, 1986). Si el turismo es la actividad económica principal en los ejidos rurales o genera ganancias económicas suficientes para competir con otra actividad productiva, terminará desplazando la producción comunal por la individual y la gobernanza local incluirá al turismo como actividad que intervendrá o influirá en las decisiones comunitarias.

Varios autores (Wellings, 2007; Beeton, 2006; Moscardo, 2008) han propuesto el uso del capital social para optimizar los beneficios y minimizar los perjuicios del desarrollo turístico y guiar las estrategias de gobernanza para crear o favorecer los productos y servicios vinculados. Para Coleman (1990), el capital social es una forma de contrato entre los individuos por arreglos económicos o sociales, donde las partes tienen confianza para intercambiar acciones y sentir una cierta obligación social de reciprocidad. Su uso adecuado provee a las comunidades de mejores oportunidades para obtener beneficios del turismo y lograr una actitud positiva hacia la conservación de los recursos locales (Tosun y Timothy, 2003), lo que apoya el éxito de la actividad turística, reduce los conflictos sociales y consolida el empoderamiento y la gobernanza local.

El capital social facilita la inclusión de las aspiraciones comunitarias en las iniciativas turísticas, hace la discusión sobre beneficios más objetiva y favorece el retorno económico (Murphy, 1985); aunque esto no asegura ningún beneficio o control para los anfitriones (Kontogeorgopoulos, 2005; Li, 2006), debido al bajo nivel educativo,

la situación de pobreza crónica y otros factores sociales. Por otra parte, la ausencia o debilidad de la gobernanza local perjudica el desempeño de las personas y facilita los conflictos sociales al improvisar soluciones sin acuerdos comunales, o no permite aplicar las estrategias que apoyan las decisiones colectivas.

La afectación a los procesos locales de gobernanza se establece con el conflicto que inicia cuando una parte percibe que otra ha afectado de manera negativa o está a punto de afectar alguno de sus intereses (Robbins, 1994). Para Dahrendorf (1968) lo que determina el conflicto no es la propiedad económica, sino el control de los medios de producción sobre los bienes y servicios, vinculado al sistema de poder. No obstante, el poder social y económico tiene grandes nexos y se apoya mutuamente en los “grupos de interés”.

Según Sampson, Morenoff y Earls (1999), el conflicto reduce el capital social y la eficacia colectiva de la gobernanza, ya que compiten los intereses colectivos e individuales sobre quién debe ser el principal beneficiario del desarrollo turístico en bienes de propiedad comunal. Esta situación, según Crystal (1989), Goering (1990) y Feng (2008) es muy común entre comunidades y emprendedores foráneos, personas locales y administradores turísticos, así como entre otros grupos y subgrupos diversos; aunque no necesariamente implica incompatibilidad de metas, ya que los individuos o los grupos pueden tener las mismas metas, pero los medios o formas para su logro pueden ser muy diferentes. También podría ser debido a que las oportunidades de lograr las metas son limitadas, por la apreciación colectiva de que los recursos son limitados (*e.g.* agua, beneficios económicos del turismo), aunque el factor común es algún grupo social cuya conducta o motivación genera el conflicto (Jacob y Schreyer, 1980).

Los conflictos pueden asociarse al auge económico o poblacional (*e.g.* Brown, Geertsen y Kranich, 1989; England y Albrecht, 1984), por lo que las comunidades receptoras experimentan un crecimiento rápido en la demanda de servicios

e infraestructura, dando como resultado que la población local tenga una reacción negativa a este cambio y en una etapa posterior tendrá un ajuste de actitud, de acuerdo con el contexto del cambio y la rapidez del crecimiento turístico. Para Durkheim (citado por Payne, 2006), la causa es la transición acelerada de una sociedad con una economía primaria a una de servicios, en cuyo proceso los conflictos individuales, grupales o intergrupales generalmente presentan dilemas de intereses, objetivos, valores o metas, en ocasiones totalmente opuestos entre sí, a partir del hecho de que las recompensas asociadas como productos de los conflictos son bienes comunes del grupo social y consecuentemente están disponibles para todos los miembros de la comunidad sin importar su contribución individual (Rapoport y Bornstein, 1987; Bornstein, 1992).

En el turismo, el conflicto puede acompañarse de la cooperación y la formación de alianzas (Yang, Ryan y Zhang 2013) y se considera factor de progreso por el incremento de la solidaridad y cohesión grupal (Brown, 1988) o la creación de nuevas relaciones o estructuras por medio de pactos o acuerdos con el resto de los actores o sectores sociales. Incluso, según Coser (1961) es un requisito para el cambio social. Sin embargo, también tiene efectos negativos dentro del grupo: los castigos se vuelven más severos, aumenta el autoritarismo y la presión por la conformidad (Coser, 1961; Stein, 1976); surgen problemas legales y morales, ya que los residentes son influenciados económica y psicológicamente por las demandas de los consumidores y empresas (Page, 1991), al tiempo que simultáneamente se empobrece la experiencia turística.

Las influencias surgen del proceso de intervencionalidad cultural (Giddens, 1991b; Cochrane y Pain, 2000) originada por el turismo, que contribuye a dar significado a los lugares e impulsar la economía de las comunidades receptoras, aunque también pueden destruir la identidad social por dos causas: la primera es la "inseguridad ontológica" (Giddens, 2000), pérdida de las normas sociales y rutinas tradicionales debido a la presencia de

nuevas ideas o costumbres, nuevos estilos de vida y cambios sociales en la familia, posiciones sociales, inmigración racial y étnica, además de nuevos negocios, entre otros, que engendran un sentimiento de pérdida de identidad comunal.

La segunda causa es el debilitamiento o pérdida de la confianza, que empobrece las relaciones sociales dentro de la comunidad anfitriona, produciendo tanto grandes cambios como consecuencias de largo alcance en los procesos de gobernanza y las disposiciones internas, para lo cual el sistema organizacional carece de tiempo o apoyo del entorno para su recuperación (Luhmann, 2005); debido al proceso de innovación turística y al conflicto social, por lo que finalmente la decisión personal se inclina hacia el beneficio individual y diluye el capital social, que debilita toda la estructura de gobernanza.

A pesar de que existen propuestas teóricas sobre la afectación del turismo a las comunidades rurales, se desconocen las interacciones y modificaciones que se presentan durante el proceso de cambio, como sucede en México, en donde los ejidos representan una forma social de administración de la propiedad comunal, con características privadas, públicas y mixtas, que pueden ser susceptibles de aprovechamiento turístico en aquellos destinos con recursos o atractivos adecuados. Tal es el caso del estado de Quintana Roo, cuyas principales actividades están relacionadas con el sector terciario o de servicios, que implica más del 85% del PIB estatal, principalmente por la actividad turística (Secretaría de Economía, 2016).

Debido a la dependencia turística y al valor estratégico de los recursos y atractivos turísticos, se han originado conflictos entre comunidades, ejidos y asociaciones civiles por diversos motivos, aunque los más comunes han sido: 1) el acceso a sitios turísticos; 2) la administración de éstos; 3) la comercialización de productos de consumo turístico; 4) el uso de la tierra en sitios turísticos; 5) las restricciones de acceso a éstos; 6) el derecho de uso del recurso turístico; 7) la irrupción de una cultura o modo de producción ajeno al

sistema local y, 8) la distribución de los beneficios económicos (Observación de campo, 2013).

La combinación de factores facilita cambios en las reglas, recursos, conducta e identidad grupal y modifica el sistema social (Giddens, 1984), los modos de producción y los patrones de consumo; favorecen además un proceso de reacomodo social en las estructuras organizativas, con la creación de grupos (empresarios o inversionistas, sindicatos) o cuasi-grupos (pescadores, campesinos, residentes) con intereses y motivaciones contrapuestos para gestionar la actividad turística, que conlleva a la polarización de las relaciones intrasociales y a un proceso de desestructuración-desintegración del capital social por la imposición de una nueva racionalidad económica, lo cual implica el surgimiento de conflictos por la obtención de beneficios grupales o individuales, ya que las personas deben conciliar sus intereses con los estándares de justicia o equidad social de la comunidad.

Cuando la estructura social no es consentida, no se facilitan las acciones de las personas y la organización ejidal tiene las características de una integración parcial, pues sólo se reúne para tareas rurales estacionales u ocasionales obligadas, como por ejemplo cosechas, pesca, o amenazas de fenómenos climáticos (huracanes), pero no en proyectos productivos amplios o de largo alcance. Esta situación es muy común en comunidades donde existe propiedad de recursos comunes con bajo nivel de capital social (sin reglas claras o sin suficiente fuerza coercitiva), (Ostrom, 2011) y donde se pierde la confianza en compartir las ganancias de una economía local de cooperación que no presenta resultados inmediatos (Luhmann, 2005) frente al turismo como actividad novedosa que promueve beneficios para todos a corto plazo, pero que sólo unos cuantos lograrán.

En México la actividad turística representa un sector estratégico importante para las comunidades rurales de todo el país (Palomino, Gasca y López 2016), que perciben en el turismo una oportunidad de crecimiento económico y alivio

a la pobreza social, por el aprovechamiento que puede lograr de los recursos naturales y culturales, aunque la transformación socio-cultural que puede implicar para los anfitriones hace necesario un análisis exhaustivo de los impactos que ocasiona el turismo —como actividad social dinámica y transformadora— al capital social en los ejidos rurales de Quintana Roo, principal destino turístico nacional. Por lo anterior, el objetivo de la investigación que da soporte a este documento fue evaluar los impactos que ocasiona el turismo al capital social en los ejidos rurales de Quintana Roo, vinculando tal análisis a la gobernanza.

Para analizar los impactos turísticos en comunidades rurales se realizó una caracterización de la zona de estudio con énfasis en aspectos ejidales y turísticos. Posteriormente se aplicó el método cualitativo con una muestra teórica por medio de entrevistas semiestructuradas a informantes clave (microempresarios turísticos, pobladores y residentes de ejidos en zonas turísticas rurales del estado de Quintana Roo). En el apartado de resultados se analizó la información recolectada según las categorías del guión de entrevistas y luego se discuten e interpretan los resultados, para finalizar con las conclusiones respectivas que se presentan en el último apartado.

I. Caracterización del estado de Quintana Roo

El estado de Quintana Roo representa el 2.3% del territorio y el 1.2% de la población de México (INEGI, 2011a); la oferta de alojamiento de 893 hoteles representa el 13% del total nacional (Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos [SIIMT], 2012). El comercio, servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas, implicaron el 17.9% y el 16.5% del PIB estatal en 2009 (INEGI, 2011b). El indicador de ocupación hotelera fue de 80% en Cancún; 85% en la Riviera Maya y 70% en Cozumel durante el 2014, con 14,497,251 visitantes al estado, de los cuales 3,821,533 fueron “cruceñistas” o turistas de cruceros (Sedetur, 2015). La agricultura apenas contribuye el 1% al PIB, entre otros motivos debido a que la tierra caliza determina un rendimiento muy bajo.

Tabla V.1. Turismo y ejidos en Quintana Roo, México 2012

Municipio	Hoteles total	Hoteles 5 estrellas	Cuartos	Cuartos 5 estrellas	Ejidos	Ejidatarios	Extensión (ha)	Turismo inicia
Benito Juárez	181	69	33,489	26,822	3	1,992	105,433.02	1974
Cozumel	45	8	4,098	1776	1	122	8,033.67	1960
Felipe Carrillo P.	12	0	160	0	56	9,753	817,742.83	NA
Isla Mujeres	75	0	2,080	0	1	835	32,305.05	1970
José María Mor.	9	0	90	0	63	8,693	353,245.82	NA
Lázaro Cárdenas	69	0	710	0	32	27,335	274,600.08	NA
Othón P. Blanco	133	4	2,473	305	105	25,232	1,040,321.71	2005
Solidaridad	254	85	34,224	28,489	5	2,021	46,629.19	1992
Tulum	130	8	6,002	3,836	12	2,226	97,122.93	2000
Total	908	174	83,326	61,228	278	78,209	2,775,434.30	

Fuente: registro Agrario Nacional 2012; Secretaría de Turismo de Quintana Roo, 2012.

NA: No aplica por no ser destino turístico.

La especialización en el turismo favorece el desarrollo económico de las comunidades ejidales, que constituyen el 62% de la superficie territorial estatal (Registro Agrario Nacional, 2012), aunque existe poca diversificación de los productos turísticos y la generación de empleos es de bajos ingresos en su gran mayoría. La actividad productiva se limita a la cría de animales domésticos y a la agricultura de autoconsumo o de baja intensidad, debido a las características del suelo y a la prohibición de uso forestal permanente. Por estos motivos el turismo se presenta como una alternativa viable para obtener recursos económicos y una forma de compensación a las limitaciones legales de conservación y protección (Chaboud *et al.* 2011), aprovechando los recursos naturales (fauna y flora, cenotes¹ y grutas) y los recursos culturales (monumentos o zonas arqueológicas) para convertirlos en atractivos turísticos autoadministrados (e.g. Ruinas de Cobá) o concesionados a empresas promotoras de turismo de ecoaventura, como por ejemplo los ejidos de Tres Reyes, Pacchen, Tulum, Isla Mujeres, Bacalar, Nue-

va Salamanca, José María Pino Suárez, Ruinas de Coba, Tulum, entre otros, todos núcleos ejidales pertenecientes a Quintana Roo.

Los ejidos recibieron títulos de propiedad comunal de la tierra (ver tabla V.1), es decir que el derecho a la tierra y sus recursos se administran de forma grupal, con parcelas de asentamiento humano para vivienda privada y de uso común. Las comunidades están gobernadas mediante un sistema basado en el derecho consuetudinario, en el cual todos los ejidatarios tienen derecho de acceso a tierras comunales, bosques, agua, playas, cultivo y áreas de caza; expresar opiniones, y votar en la toma de decisiones de las asambleas comunales.

Los derechos se transmiten a los hijos, pero es posible vender o ceder derechos a terceros con autorización de la Asamblea Ejidal, el órgano supremo del ejido en el que participan todos los ejidatarios (Ley Agraria, 2012), aunque la cesión sólo incluye derechos de vivienda familiar privada. Las tierras de uso común, cultivos, bosques y otros recursos permanecen con gobernanza comunal. Se permite la asociación entre ejidatarios y terceros con capital y tecnología que favorecen la actividad turística.

¹ Del maya *ts'ono'ot*: dolinas (cavernas con agua) de origen kárstico. Se estima que en Quintana Roo existen alrededor de 600 a 700 dolinas, de los cuales 60 son de uso turístico al 2015. Los más promocionados son: Ruta de los Cenotes, Dos ojos, Gran cenote, Azul, Tajmahal, Ponderosa, Aktun Chi, SacAktun, Ox Bel Ha, Angelita, Chacmol, entre otros.

II. Método

Para la recolección de datos se aplicó el método etnográfico con una muestra propositiva por medio de conversaciones informales y entrevistas semiestructuradas dirigidas a informantes clave, para comprender múltiples factores interrelacionados. La unidad de análisis primaria estuvo constituida por las comunidades ejidales rurales con actividad turística, con énfasis en los actores de ecoturismo o alguna actividad productiva vinculada.

Se realizaron 31 entrevistas cara a cara entre investigador e informantes, en forma de conversación informal, durante los fines de semana de marzo a noviembre de 2010 y de marzo de 2011 a diciembre de 2012, para obtener una comprensión respecto a las experiencias o situaciones personales vinculadas al turismo en la comunidad o ejido, así como una descripción de los sucesos y la percepción sobre los mismos. En los aspectos éticos se garantizó la confidencialidad y anonimato de todos los entrevistados y las preguntas realizadas fueron diseñadas para no afectar el bienestar emocional, psicológico o físico de los

participantes. Debido a las consideraciones multiculturales de la Zona Maya, dos estudiantes del mismo origen étnico acompañaron al grupo de investigadores en la realización de las entrevistas.

Cada guión de entrevista abordó las siguientes categorías: 1) organización comunal, 2) turismo, 3) propiedad, 4) conflictos y 5) actividades económicas. El tiempo de cada entrevista fue muy variable, algunas duraban entre 15 y 20 minutos, mientras otras llegaron a casi dos horas. Estas se realizaron con ejidatarios, prestadores de servicios turísticos, miembros de las comunidades y vecindados. El único criterio de exclusión para los entrevistados fue residir un mínimo de cinco años en la comunidad. También se obtuvieron datos secundarios del Registro Nacional Agrario sobre las características generales de los ejidos. Las entrevistas fueron realizadas en: Holbox, Puerto Morelos, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Tres Reyes, Isla Mujeres, Chiquilá, Kantunilkín, Bacalar, Nuevo Salamanca, José María Pino Suárez, Ruinas de Coba, Tulum, todos núcleos ejidales pertenecientes a Quintana Roo. La estructura de la muestra se presenta en la tabla V.2.

Tabla V.2. Relación de la muestra

Comunidades	Ejidatarios	Avecindados	Residentes	Total
Bacalar	1			1
Chiquilá	2			2
Cozumel			4	4
Felipe Carrillo Puerto		1	1	2
Holbox	1	1	1	3
Isla Mujeres		1	1	2
José María Pino Suárez	2			2
Kantunilkín			2	2
Nuevo Salamanca	2			2
Puerto Morelos		3		3
Ruinas de Coba	2		1	3
Tres Reyes	2		1	3
Tulum	2			2
Total	14	6	11	31

Fuente: elaboración propia.

El proceso de análisis de los datos fue sistemático; todas las grabaciones fueron transcritas y posteriormente ordenadas junto con las notas recolectadas y las observaciones. El análisis de contenido se enfocó en la identificación de tendencias o de patrones vinculados al turismo sobre la conducta individual y organización social, la venta de propiedades privadas y ejidales, los conflictos por cesión o venta de tierras y el trabajo individual como actividad económica, para denotar el contenido manifiesto y latente de la información recabada y su vinculación con categorías para su vinculación con la teoría aplicada.

III. Resultados

Los resultados derivados del análisis se presentan según las categorías de recolección de información del apartado metodológico: 1) organización comunal, 2) turismo, 3) propiedad, 4) conflictos y 5) actividades económicas.

En la categoría “Organización comunal” existe una percepción de pérdida del sentido de la cultura e identidad, especialmente en las comunidades de litoral (Holbox, Tulum), debido a las nuevas construcciones y a la presencia de otros estilos de vida y culturas. Por otra parte, el equilibrio social se altera por la cesión de los espacios públicos que deben servir a propósitos más amplios que simplemente los turísticos. Por ejemplo, los pescadores que antes usaban las playas, ahora son rechazados por las empresas hoteleras y sólo pueden dejar sus embarcaciones en ciertos espacios; además, ya no existe tránsito libre en las playas, debido que se han cercado para comodidad de los turistas. Esta situación muy común en todo el Estado genera tensiones entre los grupos (empresarios o inversionistas, sindicatos) y los cuasi-grupos (pescadores, campesinos, residentes); la razón es que no todos los pobladores son favorecidos con el turismo, mientras que los impactos negativos son generalizados. El resultado es un debilitamiento de los procesos locales de gobernanza, pues para evitar la confrontación entre residentes, se opta por no realizar asambleas o reuniones.

Por otra parte, existe un amplio consenso sobre que el turismo beneficia a las comunidades, especialmente en la creación de infraestructura pública básica y medios de transporte terrestre, aumento de seguridad y fuentes de trabajo para evitar que los jóvenes emigren hacia las ciudades. Con respecto al sector privado, la percepción general es que las empresas se llevan todo el beneficio, pero deben dejar algo más que simplemente puestos de trabajo; al respecto, los ejidatarios aspiran a recibir formación y capacitación para gestionar y administrar negocios locales.

La cooperación social se debilita al interior de los ejidos con la presencia turística, porque los ejidatarios dan prioridad y preferencia a las actividades de este tipo ante los beneficios económicos muy superiores en comparación con la pesca o a la agricultura; en consecuencia, los acuerdos tradicionales ya no se cumplen o las tareas estacionales de pesca y recolección se retardan, por lo tanto la producción decrece y se recurre al trabajo asalariado o a la venta de derechos de tierras para asegurar la subsistencia. En palabras de un prestador de servicios turísticos de Holbox:

Con mi bote y los turistas puedo ganar, en dos horas a la sombra sin hacer nada, lo mismo que ganaría en un día entero trabajando bajo el sol por ir de pesca. Cuando inicia la temporada turística, los otros pescadores nos tienen envidia y luego (al iniciar la temporada pesquera) no dejan que vayamos a los buenos lugares.

La cesión de derechos de tierras para actividades turísticas produce conflictos de intereses personales y comunales. Cuando las inversiones hoteleras llegan a una comunidad ejidal y adquieren derechos de uso o compran terrenos, los ejidatarios ceden o venden sus derechos, pero no solamente están otorgando el derecho de acceso permanente a extraños y ayudando a crear una nueva posición social hasta entonces inexistente, sino también se pierde la posición social de ejidatario y se viola la confianza hacia la comunidad. Al respecto, un caso emblemático ha sido Holbox; este ejido terminó dividido en cinco grupos sociales con sus respectivos nuevos ejidos.

En la categoría “Turismo”, las comunidades valoran sus recursos turísticos y son conscientes de las oportunidades comerciales que pueden obtener, pero no tienen una visión común hacia su aprovechamiento por medio de la creación de alguna cooperativa o asociación para atender la demanda de los visitantes. Aquellos ejidatarios o informantes que han tenido mayor experiencia en actividades de esta naturaleza afirman que el problema real es la falta de alguna agencia operadora que haga el vínculo entre ejido y turistas; el beneficio económico es casi nulo para los ejidatarios. Sin embargo, en este aspecto existieron varios comentarios respecto a que el turismo permite que sean reconocidos como comunidad y tener presencia ante las autoridades debido al potencial que puede implicar para la zona.

Algunos ejidos aspiran a convertirse en destinos turísticos y aplican una política de venta de tierras —con base en un consenso comunitario—, aprovechando su ubicación geográfica preferencial por motivos de litoral o cercanías a las Áreas Naturales Protegidas (como el caso del ejido José María Pino Suárez), aunque el crecimiento es menor en comparación con las zonas de playa. En este sentido, los ejidatarios son conscientes de que la venta de terrenos creará problemas a futuro para la comunidad, ya que se pierden derechos ejidales, a la vez que la cesión de terrenos no se acompaña de un programa de ecoturismo o rendimiento a largo plazo que les permita generar un ingreso estable. En contraparte, el ingreso de impuestos prediales es un factor económico muy atractivo para los municipios, por lo cual existen facilidades para el registro de las transferencias de tierras. En la Figura V.1. (en la siguiente página) se observa como a medida que se incrementa el crecimiento turístico, los ejidos disminuyen en cantidad.

En la categoría “Propiedad”, a pesar de la complejidad legal y administrativa para la cesión o venta de terrenos ejidales, la comercialización de la tierra se ha convertido en una práctica común en los ejidos, en parte debido al aumento de los

impuestos, pero principalmente por el elevado precio de mercado. Todos los entrevistados conocen a alguien que vendió o desea vender algún terreno en “zona turística”. Una tendencia común ha sido aprovechar la cercanía con los atractivos turísticos, especialmente en las comunidades con litoral o dentro del área de influencia de las áreas naturales protegidas. Sin embargo, no existe una acción organizada sino decisiones individuales influidas por el corto plazo; en muchas ocasiones la informalidad en la cesión o venta de derechos es un problema serio para la gobernanza de los ejidos, ya que algunos ejidatarios intentan vender sus tierras directamente a los interesados sin el permiso de la Asamblea Ejidal, por temor a no obtener el permiso o evitar pagar los impuestos.

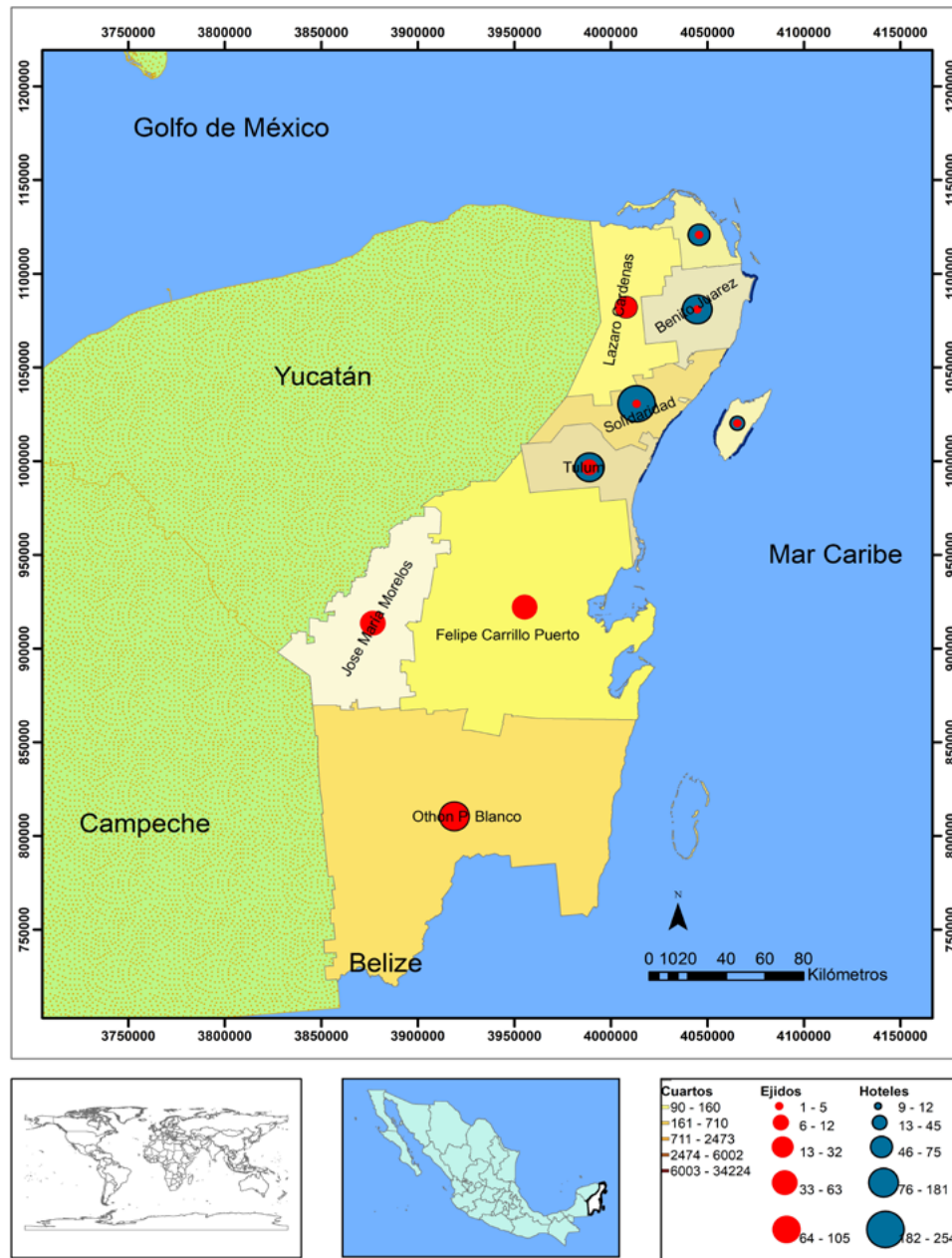
En los ejidos Isla Mujeres, José María Pino Suárez (Tulum), Jacinto Pat (Solidaridad), Calderitas (Othón P. Blanco) y Aarón Merino Fernández (Bacalar), la cesión irregular ha sido una práctica amplia. Además, existen conflictos sociales por la ocupación de la tierra en zonas de litoral turístico, ejemplo de ello es Holbox. Como referencia, en 2011 el Tribunal Unitario Agrario Distrito 44, con sede en Chetumal, Quintana Roo, tenía acumuladas 1,069 quejas por derechos de propiedad sobre tierras ejidales en todo el territorio, en una amplia mayoría por la cesión irregular de tierras para uso turístico.

La gran mayoría de los ejidatarios considera que la venta o cesión de sus propiedades es una necesidad debido a que la agricultura no es una opción viable por las características de la tierra, además que la ganadería no es rentable. Un número importante de entrevistados mencionó que “no hay apoyo del gobierno” como una justificación para la decisión de venta, aunque en el caso de los pobladores de litoral también comentaron que la amenaza de huracanes es un motivo importante, pues los nuevos compradores podrán realizar construcciones más sólidas. La mayoría de quienes han vendido no se van de la comunidad, sino que se reacomodan en otros sectores sin atractivo paisajístico.

En la categoría “Conflictos”, excepto algunos casos donde las personas tienen relaciones interpersonales previas de este tipo, casi todos están asociados al turismo. Existe mucha vinculación

con el uso de la tierra como factor limitante para lograr un aprovechamiento turístico y obtener ingresos significativos a nivel comunitario.

Figura V.1. Ejidos y hoteles en Quintana Roo, México



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2012; Conanp, 2012; Secretaría de Turismo de Quintana Roo, 2012; y Registro Agrario Nacional, 2012.

El turismo tiene una doble representación social en las comunidades: puede ser un ingreso económico importante por la venta de terrenos, pero también genera inseguridad, pues aumenta la presión social para su comercialización. Esto se corrobora luego que parte de la población alega que la presencia de hoteles o empresas turísticas permitirá la creación de puestos de trabajo, culpan a quienes no venden de oponerse al progreso y al bienestar de la comunidad. De esta forma se constituyen objetivos o visiones diferentes en relación con el turismo, que en el transcurso del tiempo han provocado disfuncionalidades en el sistema de gobernanza local.

Las playas, símbolo por excelencia de la actividad turística en Quintana Roo, se han convertido en espacio de conflictos múltiples entre pescadores (ejidatarios), residentes, hoteleros (empresarios) y turistas, mientras que en las zonas de manglares o cenotes existen conflictos por el control de las tierras debido a los ingresos que representan. Igualmente, el otorgamiento de permisos o tenencias para aprovechamiento turístico contribuye a la división en grupos sociales “favorecidos” dentro de los ejidos.

La ubicación estratégica de acceso a los atractivos turísticos también es una causa permanente de conflictos entre ejidatarios y vecindados o terceros sin derechos de acceso, pues todos pretenden espacios para la comercialización de artesanías y se han creado zonas exclusivas, preferenciales y marginales en corredores o senderos turísticos, especialmente en áreas de recursos naturales. Aquí, los conflictos presentan características vinculadas a procesos históricos y relaciones de poder al interior de los ejidos.

En las “Actividades económicas”, el trabajo por temporada o estacional es un problema común en prácticamente todos los ejidos, dado que no es exclusivo de la actividad turística, sino también común para la pesca o la agricultura de subsistencia. Por esta razón la migración es una situación muy común en todos los ejidos, lo cual dificulta

la gobernanza, al obligar a una minoría a decidir y ejercer derechos a nombre de una mayoría de ausentes temporales o permanentes. No se identificaron intereses comunes entre los entrevistados con respecto al aprovechamiento de recursos para uso turístico, aunque todos mencionan la necesidad de crear puestos de trabajo o empresas de ecoturismo a nivel local. Incluso varios de los informantes conocían de casos exitosos de empresas de ecoturismo en otros ejidos, pero no manifestaron motivación por replicarlas.

Mejorar la calidad de vida, ya sea por la consciencia adquirida por la necesidad o por la contrastación que se realiza ante los visitantes, hace que el turismo sea valorado como actividad económica muy importante para las comunidades, ante el potencial de puestos de trabajo y beneficios que pudiera generar.

IV. Discusión

Durante las entrevistas fue posible identificar algunos ejidos con una gestión eficiente de la actividad turística, debido a la presencia de un capital social elevado; en ellas se establecieron normas de uso de los recursos comunes y se estipulaban sanciones concretas por el incumplimiento (e.g. ejidos Ruinas de Cobá y Nuevo Salamanca). Aunque existe disensión entre miembros del ejido por la distribución de beneficios, pueden enfrentar el auge del turismo con la ventaja social de la cooperación y organización, debido al consenso o acuerdo grupal sobre una conducta social apropiada para una situación dada. De esta forma, la introducción del turismo estimula la cohesión y participación social con un sistema cooperativo de gobernanza como opción de aprovechamiento sustentable.

De los ejidos evaluados, Nuevo Salamanca presenta un modelo de administración menonita tradicional con fortalezas en la organización comunal, conflictos internos muy limitados y actividades económicas de escala, pero con bajo nivel

de conservación de los recursos naturales y sin presentar vinculación con actividades turísticas. Un factor fundamental para lograr estas características es su sistema de gobernanza y la ideología productiva que vincula a toda la comunidad. Por otra parte, entre las comunidades con actividades turísticas, Ruinas de Coba destaca por su organización comunal, escaso número de conflictos internos y amplia vinculación con esta actividad, con beneficios económicos limitados, pero con amplia conservación de los recursos naturales y culturales. En este ejido, el ecoturismo ha impulsado un proceso de empoderamiento social, aunque los conflictos externos con instituciones públicas y privadas han sido frecuentes.

La fortaleza del capital social menonita determina una organización socioeconómica de ayuda mutua, cooperación y apego a la vida comunitaria, que ha contribuido a la prosperidad y dignidad de sus habitantes. La estructura social que permite esta funcionalidad es una fuerte doctrina religiosa que dirige las costumbres, usos sociales y el espíritu de la comunidad hacia el trabajo, la disciplina y el cumplimiento de normas religiosas, pero también sociales, como método para alcanzar la paz y la prosperidad. El turismo no es una fuente de ingresos, sin embargo, un problema común a las comunidades menonitas es el agotamiento de los recursos naturales por la filosofía de apropiación y vinculación en el territorio.

En la contraparte, los impactos negativos por conflictos de origen externo se basan en el interés por la apropiación de paisajes naturales o culturales, que evoluciona internamente a segregación espacial y exclusión social, consolidando el proceso de innovación turística porque los turistas consumen los recursos tangibles y alteran los intangibles, tales como: normas, hábitos y costumbres. Cuando un ejidatario vende sus derechos de propiedad, no solamente está otorgando el derecho de acceso permanente a un extraño y está ayudando a crear una nueva posición social hasta entonces inexistente, sino también está perdiendo su posición social y violando la con-

fianza que la comunidad había puesto en él, y consecuentemente aumenta la complejidad del entorno por la reducción de la confianza existente con el colectivo (Bollier, 2008) y la disminución de las comunicaciones sociales (Luhmann, 2005).

La cesión de tierras y espacios de consumo turístico también impulsa la transformación de la identidad comunal, que se observa en nuevos estilos arquitectónicos, lo cual contribuye a la desintegración social. Esta es una acción consciente para ampliar diferencias visibles entre individuos y grupos de ciertas comunidades o grupos étnicos, logrando desventajas o ventajas para un grupo social específico o el interés individual en el contexto de la comunidad. En el ámbito colectivo se modifica la identidad enraizada en las tradiciones (Potter y Yoder, 2008).

Por otra parte, los conflictos internos se originan por la administración del acceso a los recursos o la cesión de cualquier espacio ejidal para uso turístico, de acuerdo con lo afirmado por Dahrendorf (1968), ya que se presenta el interés comunal por mantener los derechos de acceso y uso de los recursos que pertenecen a todos, no a una persona —aunque tenga el derecho y la responsabilidad del resguardo—, y por lo tanto debe servir a propósitos más amplios que simplemente comerciales, pues se monopolizan servicios y ganancias, mientras que las comunidades quedan con pocas posibilidades de obtener beneficios. Además, no todos los pobladores son favorecidos con el turismo, a la vez que los múltiples impactos negativos son generalizados (Beeton, 2006; Swarbrooke y Horner, 2007; Cooper y Hall, 2008); tales situaciones generan tensiones entre los grupos y los cuasi-grupos. Los acuerdos al interior de las comunidades se dificultan, ya que la base del capital social se encuentra erosionada y se inicia un nuevo proceso de ajuste social donde el sistema socioeconómico impone su lógica de maximización de ganancias a corto plazo.

Los resultados relacionados a los impactos negativos del turismo en los ejidos rurales son similares a

los que reportan Ostrom (2011), Anderies, Janssen y Ostrom (2004), al igual que Van den Berg, Van Dijk y Wiersum (2007), quienes afirman que la falta de normas o sanciones, un escaso capital social, procesos de gobernanza débiles y el atractivo del lucro inmediato, favorecen la desintegración del capital social e impulsan la atomización de las comunidades. Dicha situación, en que el crecimiento turístico afecta de tal forma al capital social y el nivel de individualización es tan elevado que ya no pueden considerarse propiamente como ejidos, aunque conserven dicha figura legal, se observa en Cancún (Benito Juárez), Cozumel, Bacalar y Playa del Carmen (Solidaridad). En contraparte, la ausencia de acciones colectivas determina que los grupos sociales sean poco más que una abstracción (Allison, 2008), como por ejemplo Mahahual (Othón P. Blanco), donde aún no existe una identidad comunal y el capital social se está gestando a través de conflictos sociales debido a la marginación de los habitantes locales de la actividad turística por los empresarios que controlan los muelles de arribo de cruceros.

Los impactos turísticos presentan origen externo e interno a las comunidades e inciden de forma ambivalente (aspectos positivos y negativos), aunque las comunidades con un capital social consolidado presentan tendencia a maximizar los impactos positivos debido a la cohesión social y a la minimización de los conflictos internos. En contraste, aún con recursos naturales y culturales relativamente abundantes y con impactos ambientales mínimos, un destino puede cambiar radicalmente debido a un capital social débil junto con los ajustes producidos por los conflictos de intereses personales y comunales por las actividades turísticas.

La introducción del turismo en los ejidos rurales es una actividad económica válida para el desarrollo social, pero ante la preeminencia de intereses económicos, sumada a la diversidad de recursos que implica, requiere contar antes y durante el proceso con el sustento del capital social; es decir, con comunidades organizadas en torno

a sus recursos, con normas internas claras, para que la inserción del turismo sea una opción real de aprovechamiento sustentable. En contraparte, la ausencia o debilidad del capital social propicia la dilución social por medio de conflictos sociales entre grupos o individuos, al tiempo de consolidar una cultura de individualidad, desconfianza e incertidumbre, lo cual implica una amenaza a la existencia de los ejidos como organización rural y modelo de administración de la propiedad común por la privatización de tierras, una nueva racionalidad social y la pérdida de la identidad comunal, que a su vez afectan la imagen turística, además de crear insatisfacción turística.

Debido a la falta de consolidación del capital social, los ejidos que se vinculan en la actividad turística inician una serie de cambios y de conflictos que modifican la estructura interna del sistema productivo local como totalidad organizada, para transformarse en un destino turístico que simplemente debe proveer bienes y servicios de los cuales es posible extraer beneficios económicos y cuya armonía no es necesario mantener, ya que la lógica del capital es contradictoria al interés común. Sin embargo, la actividad turística no tiene que ser necesariamente perjudicial para el capital social comunal, siempre y cuando se respete la participación de los ejidatarios o residentes antiguos dentro del sistema de gobernanza establecido, lo que se podría conseguir mediante derechos preferentes, para evitar la dilución de los derechos socioeconómicos, situación que se podría presentar cuando exista mayor competencia entre prestadores de servicios turísticos o los beneficios se deban repartir entre más participantes.

Cuando el turismo tiene preferencias con respecto a otros tipos de actividades productivas se impone la racionalidad individual del beneficio rápido y con un menor esfuerzo ante la racionalidad comunal de los recursos compartidos a largo plazo, lo cual facilita el surgimiento de conflictos sociales por diversos motivos y debilita el capital social. De acuerdo con Luhmann (2005), la com-

plejidad social anteriormente reducida por medio de la confianza ahora se reduce por medio de la mentalidad cortoplacista que a su vez afecta al “espíritu de grupo”, tanto al sentido de lealtad como al de pertenencia social. Los individuos dejan de sentirse identificados con un grupo social (ser) y comienzan a identificarse con una posición social (tener) de la nueva ideología dominante, afectando el desempeño de las personas, de la gobernanza y del sistema social en general.

Así, se crea una comunidad ejidal definida en función del espacio turístico de exclusividad, recreación y hedonismo, frente a un espacio rural superpuesto de comunidad, producción y solidaridad. Finalmente, la identidad local desaparece junto con el atractivo cultural del destino, por lo que deja de existir una de las razones principales del turismo (Rekom y Go, 2006); ante ello inicia nuevamente el proceso de creación de destinos turísticos, con la búsqueda del destino prístino, que aún no ha sido modificado natural ni culturalmente por ningún turista.

Conclusiones

La actividad turística genera impactos positivos y negativos en los ejidos rurales en Quintana Roo, aunque de forma diferenciada según el origen de los conflictos: externo o interno. En general, sus efectos positivos son el involucramiento y la participación de diversos sectores de la comunidad, la vinculación con operadores turísticos para obtener beneficios económicos, la conservación de la naturaleza, el favorecimiento de las visitas, el impulso de un crecimiento inducido, la consolidación de los procesos de gobernanza y la disminución de la migración. En términos opuestos, los impactos negativos implican conflictos sociales, cambios del sistema de propiedad y producción, transformación de la identidad local y de la cohesión social. En consecuencia crea zonas de segregación espacial y de exclusión social, que afectan los procesos de gobernanza hasta convertirlos en problema social.

En relación con las categorías identificadas en el trabajo de campo, en la correspondiente a “organización comunal”, se puede señalar que en las comunidades del litoral, como Holbox y Tulum, existe una percepción de pérdida del sentido de la cultura e identidad. Por otra parte, el equilibrio social se altera por la cesión de los espacios públicos, por ejemplo, los pescadores ya no pueden usar las playas y se restringe el tránsito por las mismas.

Respecto a la categoría de “turismo”, se comprobó que las comunidades consideran que la actividad turística las beneficia, principalmente ante la creación de infraestructura pública básica y medios de transporte terrestres; aumenta la seguridad y se generan fuentes de trabajo, lo que evita la emigración de los jóvenes hacia las ciudades. Pero, como efecto negativo, la cooperación social se debilita al interior de los ejidos al darse prioridad a la búsqueda de beneficios económicos en detrimento de los colectivos, el incumplimiento de los acuerdos tradicionales y la disminución de las actividades primarias antes prioritarias. Asimismo, valoran sus recursos turísticos y saben de su valor comercial, aunque se enfrentan al problema de la inexistencia de una agencia turística que vincule a los turistas con el ejido.

En la categoría “Propiedad”, la comercialización de la tierra se ha convertido en una práctica común en los ejidos, a pesar de la complejidad legal y administrativa para la cesión o venta de terrenos ejidales, caracterizada por la toma de decisión individual con beneficios a corto plazo, pero con implicaciones en la gobernanza que se debilita al no tomar en cuenta a la Asamblea Ejidal. En este contexto, la cesión irregular ha sido una práctica cotidiana en ejidos como Isla Mujeres, José María Pino Suárez (Tulum), Jacinto Pat (Solidaridad), Calderitas (Othón P. Blanco) y Aarón Merino Fernández (Bacalar).

En cuanto a la categoría “Conflictos”, casi todos están asociados al turismo y al uso de la tierra

como factor que limita el aprovechamiento turístico y la insuficiente obtención de ingresos a nivel comunitario. Además, la venta o apropiación de sus terrenos propicia problemas entre quienes venden y buscan el “progreso” de la comunidad y entre quienes se niegan a vender; con el tiempo esta situación se constituye en disfuncionalidades en el sistema de gobernanza local. En tal entorno, las playas se han convertido en espacio de innumerables conflictos entre pescadores (ejidatarios), residentes, hoteleros (empresarios) y turistas; en las zonas de manglares o cenotes, los conflictos surgen por el control de las tierras; en todos los casos se debe a los ingresos que genera la actividad turística. Por último, se presentan conflictos de carácter histórico y de relaciones de poder al interior de los ejidos y entre ejidatarios y vecindados o terceros sin derechos de acceso para la comercialización de artesanías, creando zonas exclusivas, preferenciales y marginales en corredores o senderos turísticos, afectando con ello áreas de recursos naturales.

La falta de consolidación del capital social propicia que los ejidos vinculados al turismo inicien una cadena de cambios y de conflictos que transforman la estructura interna del sistema productivo local, priorizando la obtención de beneficios económicos en detrimento del bien común y del modelo de gobernanza tradicional.

Bibliografía

- Allison, J. (2008). Exchanging Identities. En *The Social Construction of Communities: Agency, Structure, and Identity in the Prehispanic Southwest*. Maryland, USA: Altamira Press, 41-68.
- Anderies, J., M. Janssen y E. Ostrom (2004). A framework to analyse the robustness of socioecological systems from an institutional perspective. En *Ecology and Society*, 9(1), 18. Recuperado de: www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art18/ [3 de marzo de 2014].
- Beeton, S. (2006). *Community development through tourism*. Collingwood: Landlinks Press.
- Bollier, D. (2008). Los bienes comunes: un sector soslayado de la creación de riqueza. En *Genes, Bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*. Ciudad de México: Ediciones Boll.
- Bornstein, G. (1992). The “free rider” problem in intergroup conflicts over step-level and continuous public goods. En *Journal of Personality and Social Psychology*, 4, 597-606.
- Brown, R. (1988). *Group processes: Dynamics within and between groups*. New York: Basil Blackwell.
- Brown, R., H. Geertsen y R. Krannich (1989). Community satisfaction and social integration in a boomtown: a longitudinal analysis. En *Rural Sociology*, 54, 568-586.
- Chaboud, C. et al. (2011). Marine Protected Areas and Governance: Towards a Multidisciplinary Approach. En Aubertin Catherine y Rodary Estienne (eds). *Protected Areas, Sustainable Land?* Farnham (GBR); Marsella: Ashgate, 31-49.
- Cochrane, A. y K. Pain (2000). A globalizing society. En D. Held (ed.) *A Globalizing World? Culture, Economics and Politics*. Londres y Nueva York: Routledge, 5-45.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Gran Bretaña: Harvard University.
- Cooper, C. y C. Hall (2008). *Contemporary Tourism: An International Approach*. Butterworth-Heinemann, Oxford: Elsevier.
- Coser, L. (1961). *Las funciones del conflicto social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Crystal, E. (1989). Tourism in Toraja (Sulawesi Indonesia). En V. Smith (ed.). *Hosts and guests: The anthropology of tourism*. 2da. ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 139-168.
- Dahrendorf, R. (1968). *Essays in the Theory of Society*. Londres: Routledge y Kegan Paul.
- De Sicilia, M. A. (2012). Evaluación económica del impacto del turismo cultural en la Ciudad de Zacatecas. En *Investigaciones Geográficas*, (78), 89-103.
- England, J. y S. Albrecht (1984). Boomtowns and social disruption. En *Rural Sociology*, 49, 230-246.
- Feng, X. (2008). Who benefit? Tourism development in Fenghuang County, China. En *Human Organization*, 67(2), 207-220.
- Freudenberg, W. (1986). The density of acquaintanceship: An overlooked variable in community research. En *American Journal of Sociology*, (92), 27-43.
- Freudenberg, W. y R. Jones (1991). Criminal behavior and rapid community growth: Examining the evidence. En *Rural Sociology*, (56), 619-645.

- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Giddens, A. (1991a). *Modernity and Self-image: Self and Society in Late Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1991b). *Modernity and Self-identity. Self and society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (2000). *Runaway World*. Londres: Routledge.
- Goering, P. G. (1990). The response to tourism in Ladakh. En *Cultural Survival Quarterly*, 14(1), 20-25.
- Harvey, M., J. Hunt y C. Harris (1995). Gender and Community Tourism Dependence Level. En *Annals of Tourism Research*, 22(2), 349-366.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2011a). Superficie de Quintana Roo. Recuperado de: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/qroo/territorio/default.aspx?tema=meye=23> [4 de agosto de 2012].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2011b). Producto Interno Bruto de Quintana Roo 2005-2009. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2011/Abril/comunica23.pdf> [2 de agosto de 2012].
- Jacob, G., y R. Schreyer (1980). Conflict in Outdoor Recreation: A theoretical Perspective. En *Journal of Leisure Research*, 12, 368-78.
- Kontogeorgopoulos, N. (2005). Community-based ecotourism in phuket and Ao phangnga, thailand: Partial victories and bittersweet remedies. En *Journal of Sustainable Tourism*, 13(1), 4-23.
- Kozlowski, J. y G. Hill (1993). Towards sustainable Development: A Guide for the Ultimate Environmental Threshold (UET) Method. Gran Bretaña: Avebury.
- Li, W. (2006). Community decision-making: Participation in development. En *Annals of Tourism Research*, 33(1), 132-143.
- Luhmann, N. (2005). *Confianza*. México: Universidad Iberoamericana.
- LXIII Legislatura del Congreso de la Unión de México. Ley Agraria. En Diario Oficial de la Federación (DOF). (2012). Publicado el 26 de febrero de 1992. Última reforma publicada dof 09-04-2012. Recuperado de: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13.pdf [20 de mayo de 2012].
- Morris, M. (1995). Life as a tourist object in Australia. En M. Lanfant, J. Allcock y E. Bruner (eds.). *International tourism: Identity and change*. Londres: Sage, 177-191.
- Moscardo, G. (2008). Community capacity building: An emerging challenge for tourism development. En G. Moscardo (ed.). *Building community capacity for tourism development*. Cambridge, MA: CABI Publishing, 1-15.
- Monterrubio, C. (2011). *Turismo y cambio sociocultural. Una perspectiva conceptual*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Murphy, P. (1985). *Tourism: A Community Approach*. New York: Methuen.
- Ostrom, E. (2011). *El Gobierno de los Bienes Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Page, S. (ed.) (1991). *Tourism and Social Identities. Global Frameworks and Local Realities. Advances in Tourism Research*. UK: Stirling University.
- Palomino, B., J. Gasca y G. López (2016). El turismo comunitario en la Sierra Norte de Oaxaca: perspectiva desde las instituciones y la gobernanza en territorios indígenas. En *El Periplo Sustentable*, (30), 6-37.
- Payne, P. (2006). *Youth violence prevention through asset-based community development*. California: LFB Scholarly Publishing LLC.
- Potter, J. y T. Yoder (2008). Space, Houses, and Bodies. En M. Varien y J. Potter (eds.). *The Social Construction of Communities: Agency, Structure, and Identity in the Prehispanic Southwest*. Maryland, USA: Altamira Press, 21-40.
- Rapoport, A. y G. Bornstein (1987). Intergroup competition for the provision of binary public goods. En *Psychological Review*, 94, 291-299.
- RAN (Registro Agrario Nacional) (2012). Carta respuesta a solicitud de información pública. Oficio RAN/DGTCD/252/2012. Ciudad de México, México.
- Rekom, J. y F. Go (2006). Cultural Identities in a Globalizing World: Conditions for Sustainability of Intercultural Tourism. En P. Burns y M. Novelli (eds.). *Tourism and Social Identities: Global Frameworks and Local Realities*. Ámsterdam: Elsevier, 79-90.
- Robbins, S. (1994). *Comportamiento Organizacional, Conceptos, Controversias y Aplicaciones*. México: Prentice Hall Hispanoamericana.
- Sampson, R. (1991). Linking the micro and macro level dimensions of community social organization. En *Social Forces*, 70(1) 43-64.
- Sampson, R., J. Morenoff y F. Earls (1999). Beyond social capital: Spatial dynamics of collective efficacy of children. En *American Sociological Review*, 64, 633-660.

SEDETUR (Secretaría de Turismo estatal Quintana Roo). (2012). *Indicadores Turísticos del Estado de Quintana Roo*. México, Chetumal: SEDETUR.

Secretaría de Economía (2016). *¿Por qué invertir en Quintana Roo?* Recuperado de: http://mim.promexico.gob.mx/Documentos/PDF/mim/FE_QUINTANA_ROO_vf.pdf [16 de marzo de 2016].

SIIMT (Sistema Integral de Información de Mercados Turísticos). 2012. Recuperado de: http://www.cptm.com.mx/work/sites/CPTM/resources/LocalContent/7441/32/fact_sheet_2012_enero.pdf [4 de septiembre de 2012].

Stedman, R. C. (2003). Is it really just a social construction? The contribution of the physical environment to sense of place. En *Society & Natural Resources*, 16, 671-685.

Stein, A. (1976). Conflict and cohesion: A review of the literature. En *Journal of Conflict Resolution*, 20, 143-172.

Swarbrooke J. y S. Horner (2007). *Consumer Behaviour in Tourism*. Burlington: Elsevier.

Tosun, C. y D. Timothy (2003). Arguments for community participation in the tourism development process. En *Journal of Tourism Studies*, 14(2), 2-14.

Van den Berg, J., H. Van Dijk y K. Wiersum (2007). The role and dynamics of community institutions in the management of NTFP resources. En *Forest, Trees and Livelihoods*, 17, 183-197.

Wellings, P. (2007). Joint management: aboriginal involvement in tourism in the Kakadu World Heritage Area. En R. Bushell y P. Eagles (eds). *Tourism and protected areas: Benefits beyond boundaries*. Cambridge, MA: CABI, 89-100.

Yang, J., C. Ryan y L. Zhang (2013). Social conflict in communities impacted by tourism. En *Tourism Management*, 35, 82-93.



CAPÍTULO 6

Gobernanza para el uso sustentable de los recursos naturales: el caso del avistamiento de ballenas en la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno, Baja California Sur

Gobernanza para el uso sustentable de los recursos naturales: el caso del avistamiento de ballenas en la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno, Baja California Sur*

Ludger Brenner**

Introducción

El avistamiento de ballenas (AB) —una modalidad del turismo basado en la naturaleza— está ganando cada vez más importancia (Orams, 2002 y 2013; O’connor *et al.*, 2009; Cisneros-Montemayor *et al.*, 2010). Esta actividad puede ser definida como la realización de recorridos comerciales en el mar, la tierra o por aire, para observar cualquiera de las 86 especies de ballenas o delfines en su hábitat natural (Hoyt e Iñíguez, 2008: 7). Junto con otras formas de turismo para observar la fauna marina, el AB es una de las modalidades de ecoturismo con mayores tasas de crecimiento (Forestell, 2008; Kuo, Chen y McAleer, 2012).

Esta actividad generalmente es considerada una modalidad sustentable de turismo, puesto que tiende al aprovechamiento de los mamíferos marinos sin generar mayores impactos en sus respectivas poblaciones (Hoyt, 2005a). El estudio más reciente (en 2008) reporta trece millones de turistas que observaron ballenas o delfines en alguna parte del mundo, generando un gasto total de 2.1 miles de millones de dólares estadounidenses y creando empleo para unas 13,200 personas (O’Connor *et al.*, 2009). Además, varios autores confirman la relevancia económica del turismo basado en la observación de la fauna marina (en particular de ballenas), aunque pocos estudios fueron realizados en Áreas Nacionales Protegidas (ANP), (Orams, 2002 y 2013; Parson *et al.*, 2003; Gallagher y Hammerschlag, 2011).

Cabe destacar que México recientemente se ha convertido también en un importante destino para el turismo basado en la naturaleza en ANP (Murillo y Orozco, 2006). La Reserva de la Biosfera El Vizcaíno (RBEV), el área protegida

* El autor aprecia el apoyo del personal de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno, en particular a los biólogos Francisco Cota Ceseña, José Antonio López Espinoza y Héctor Toledo, durante la realización del trabajo de campo. Asimismo, agradece el financiamiento otorgado por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología mediante el programa PROALMEX.

** Dr. en Geografía. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa. Departamento de Sociología. Contacto: bren@xanum.uam.mx

más grande del país y un sitio de relevancia internacional para la hibernación y reproducción de la ballena gris (*Eschrichtius robustus*), (Brenner y Job, 2012), constituye uno de los principales destinos de AB a nivel global (Parsons *et al.*, 2003); la mayoría de los turistas que en 2008 observaron ballenas en algún lugar de México (18,000 en total), fue registrada en la RBEV (O'Connor *et al.*, 2009; Conanp, 2015b).

Siendo una actividad que no implica la caza, el AB en principio podría conciliar la conservación de mamíferos marinos con los intereses económicos de la población residente (Hoyt, 2005a). Vale la pena mencionar además que el AB potencialmente concuerda con el concepto de la Reserva de la Biosfera (RB) impulsada por la Unesco desde los años 70, ya que promueve el desarrollo económico sustentable, mitigando los (posibles) conflictos entre la conservación ambiental y las necesidades materiales de las comunidades locales (Kühn, 2000). Por lo tanto, el concepto de las RB se presta como paradigma normativo para la gobernanza del turismo basado en el avistamiento de la fauna marina (Forestell, 2008).

Durante las últimas dos décadas, la Unesco ha implementado ambiciosas estrategias para promover el desarrollo turístico sustentable en las RB. En este contexto, el Plan de Acción de Madrid pone énfasis particular en la gobernanza incluyente, con el afán de promover la participación efectiva de las poblaciones locales, no sólo en los beneficios económicos que genera esta actividad, sino también en la toma de decisiones relacionada con el turismo basado en la naturaleza (Unesco, 2008). Sin embargo, algunos estudios recientes ponen en evidencia una serie de problemas con respecto a la implementación del Plan de Madrid, no solamente en México (véase por ejemplo Halffer, 2011), sino también a nivel mundial. Como lo demuestran Kraus, Merlin y Job (2014), en muchas ANP prevalecen estructuras y condiciones poco adecuadas para promover efectivamente un régimen de gobernanza ambiental que facilite la participación activa de prestadores de servicios

locales, un obstáculo serio para un desarrollo turístico económicamente significativo y, al mismo tiempo, socialmente balanceado.

En este trabajo destacamos la relevancia de estructuras de gobernanza compatibles con los contextos socioeconómicos locales, indispensables para lograr un desarrollo regional sustentable con base en el AB. Puesto que una evaluación crítica de los resultados de la implementación de las estrategias promovidas por la Unesco y diversas instituciones gubernamentales requiere un análisis cuidadoso de las estructuras y los procesos relacionados con la gobernanza del turismo, aplicamos métodos cualitativos para obtener información acerca de las posturas y actitudes de los actores implicados frente a la gestión del AB en la RBEV.

Concluimos que el régimen actual de gobernanza es ampliamente aceptado por parte de la gran mayoría de los prestadores de servicios locales. Además, los actores generalmente aceptan las restricciones al acceso y uso de los recursos naturales (en este caso las normas que regulan el AB), en parte a raíz de los beneficios económicos que les proporciona el AB. Cabe mencionar que también algunos prestadores de servicios turísticos participan activamente en el Consejo Asesor de la reserva, un gremio legalmente establecido para promover la participación local en la gestión de las ANP en México.

Esta contribución se divide en seis secciones: después de esta introducción, discutimos brevemente el concepto de gobernanza de las RB reconocidas por la Unesco; enseguida proporcionamos información detallada acerca del AB en el mundo y en México; a continuación, describimos la situación socioeconómica y ambiental en la zona de estudio; además, analizamos la evolución histórica de régimen de gobernanza ambiental en general y del AB en particular, aparte de exponer la metodología aplicada; finalmente, presentamos los resultados de nuestro trabajo de campo y contrastamos la información obtenida con los

conceptos normativos de gobernanza participativa y desarrollo turístico socialmente balanceado.

I. Reservas de la Biosfera y gobernanza ambiental

Hoy día, las 651 RB ubicadas en 120 países (Unesco, 2016) enfrentan una serie de problemas, debido a los múltiples conflictos (o potenciales conflictos) que surgen según los objetivos que se pretenden alcanzar. Uno de los retos más sobresalientes es la necesidad de combinar el objetivo principal de conservar ecosistemas y biodiversidad con la necesidad de fomentar, al mismo tiempo, un desarrollo económico regional (Shafer, 2015). Al respecto, varios autores (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2013; Mayer y Job, 2014; Eagles, 2014) señalan que la aceptación de y el apoyo a las ANP depende cada vez más de su posibilidad de generar beneficios económicos. Por otra parte, los paradigmas de gobernanza de ANP se han vuelto más complejos, puesto que los tradicionales regímenes autoritarios han sido sustituidos gradualmente por procesos de toma de decisión más participativos, los cuales deben (o deberían) incluir una amplia gama de actores heterogéneos, con el afán de facilitar acuerdos consentidos y la mitigación de los conflictos que surgen a nivel local y regional (Job *et al.*, 2013).

En este contexto, definimos gobernanza como un conjunto de reglas y procedimientos específicos, establecidos para la toma de decisiones y su implementación a diferentes niveles espaciales y/o en distintos contextos institucionales. Como lo recapitulan Stoll-Kleemann *et al.* (2006: 4), “gobernanza es la interacción entre instituciones, procesos y tradiciones que define cómo se ejerce el poder, cómo se toman decisiones sobre los asuntos de interés público y frecuentemente particular, y cómo [...] los actores se hacen escuchar”. En consecuencia, las RB constituyen también un concepto normativo de gobernanza ambiental aplicable a diferentes escalas espaciales que se basan en una participación local no-manipulativa, legitimidad y mitigación efectiva de los conflictos

que surgen entre los actores. No obstante, los intereses contrapuestos y la resistencia contra las restricciones del uso de los recursos naturales pueden afectar considerablemente la implementación exitosa del paradigma de gobernanza ambiental promovido por la Unesco (Brenner y Job, 2012). En el mismo orden de ideas, a partir de 1995, la Estrategia de Sevilla ha puesto énfasis en la necesidad de promover un desarrollo económico sustentable como condición indispensable para asegurar la conservación duradera del patrimonio natural de la humanidad, mejorando al mismo tiempo las condiciones de vida de las comunidades locales (Unesco, 1996). En este sentido, las RB ahora son consideradas no sólo áreas de conservación ambiental, sino también generadoras de desarrollo económico a nivel regional (Job y Paesler, 2013), lo que constituye un asunto no reconocido por parte de muchos conservacionistas (Shafer, 2015).

No obstante, una parte significativa de las RB no logra alcanzar estos objetivos exigentes, debido a una serie de factores: como la escasez de recursos humanos y financieros, zonificaciones inadecuadas, mecanismos de mitigación de conflictos poco funcionales, instrumentos ineficientes para promover el desarrollo económico, falta de monitoreo y evaluación, así como un bajo perfil en la agenda política nacional e internacional. Por lo tanto, muchas RB reconocidas por la Unesco resultan ser parques de papel, ya que sólo 42.6% de ellas cumplen con los estándares establecidos en la Estrategia de Sevilla (ICC-MAB, 2014). Como consecuencia, un número considerable de reservas (266 RB en 76 países) podría perder su reconocimiento internacional en un futuro no muy lejano (ICC-MAB, 2014).

En el caso de México, diversas ANP han sido decretadas a partir de la década de 1930, principalmente como parques nacionales; sin embargo, los recursos financieros y humanos asignados a su gestión han sido insuficientes para desarrollar estructuras de gobernanza eficaces. En consecuencia, muchas áreas protegidas, *de facto* resultan

ser parques de papel (Brenner y Job, 2006). La situación empezó a cambiar gradualmente a partir de 1986, cuando la declaración de RB se convirtió en un instrumento clave de la recién institucionalizada política ambiental (Halffter, 2011). Hasta la fecha, se han declarado 41 RB que cubren más de la mitad de la superficie bajo protección federal; esto equivale a un 6.3% de territorio nacional terrestre (Conanp, 2014). Actualmente, tanto las instituciones gubernamentales como las organizaciones no gubernamentales centran sus esfuerzos y recursos en las RB, ya que consideran esta categoría de ANP la estrategia más prometedora para conservar los *hotspots* de biodiversidad en México. De hecho, desde la década de los 80 se ha desarrollado un “Modelo Mexicano de RB” que enfatiza explícitamente la participación activa de comunidades indígenas y campesinas, así como el fomento a formas tradicionales del uso de suelo (Halffter, 2011). En fin, el paradigma de la Unesco ha sido una estrategia relativamente exitosa, tanto en México como en el mundo, puesto que el número de RB y la superficie protegida han incrementado notablemente durante las últimas tres décadas (para más detalles véase Unesco, 2016). A pesar de las deficiencias en cuanto a su gestión, no cabe duda que las RB protegen una gran variedad de ecosistemas y promueven estrategias e instrumentos innovadores para fomentar el turismo basado en la naturaleza.

II. Gobernanza ambiental y avistamiento de ballenas en la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno

La RBEV se ubica en el centro de la península de Baja California y abarca un territorio de 25,468 km²; 14.2% de éste corresponde a la zona núcleo (categoría I según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), mientras el 85.8% restante conforma la zona de amortiguamiento (categoría IV, véase figura VII.1.) (Ortega-Rubio *et al.*, 1998; INE, 2000). Los antecedentes de la reserva se remontan a 1972, cuando se declaró el santuario de la Laguna Ojo de Liebre (LOL), la primera ANP del mundo establecida específicamente para la

conservación de ballenas (Hoyt, 2005b). La LOL y la Laguna de San Ignacio (LSI), constituyen el principal hábitat de hibernación y sitio de reproducción (diciembre a marzo) de la ballena gris en el Pacífico (Miller, 1975).

En 1979 se declaró la LSI también como santuario. Finalmente, en 1988, ambos santuarios fueron incorporadas en la RBEV, que fue declarada Patrimonio Natural de la Humanidad por la Unesco cinco años después (Dedina y Young, 1995). Como lo demuestra la figura VII.2., el número de ballenas registradas mediante monitoreo incrementó ligeramente en ambas lagunas entre 1996 y 2015, lo cual indica que el AB no tiene impactos ambientales significativos que afecten a las ballenas durante su periodo de hibernación (véase también Heckel *et al.*, 2001). Durante los últimos 19 años se ha registrado un máximo de 1,409 ballenas en la LOL y un máximo de 281 ballenas en la LSI (Conanp, 2015a), lo que representa un potencial extraordinario para el desarrollo del AB.

Por otra parte, resalta que las actividades orientadas hacia la exportación, en particular la producción de sal industrial en las salinas más grandes del mundo (en Guerrero Negro) y la agricultura de riego en el Valle de Vizcaíno (véase figura VI.1.), predominan en la región en términos económicos. Además, la pesca artesanal de langostas, practicada entre octubre y febrero, representó una fuente importante de ingresos para los pescadores locales antes de la declaración de la RBEV (Ortega-Rubio *et al.*, 1998; Young, 1999a; 1999b).

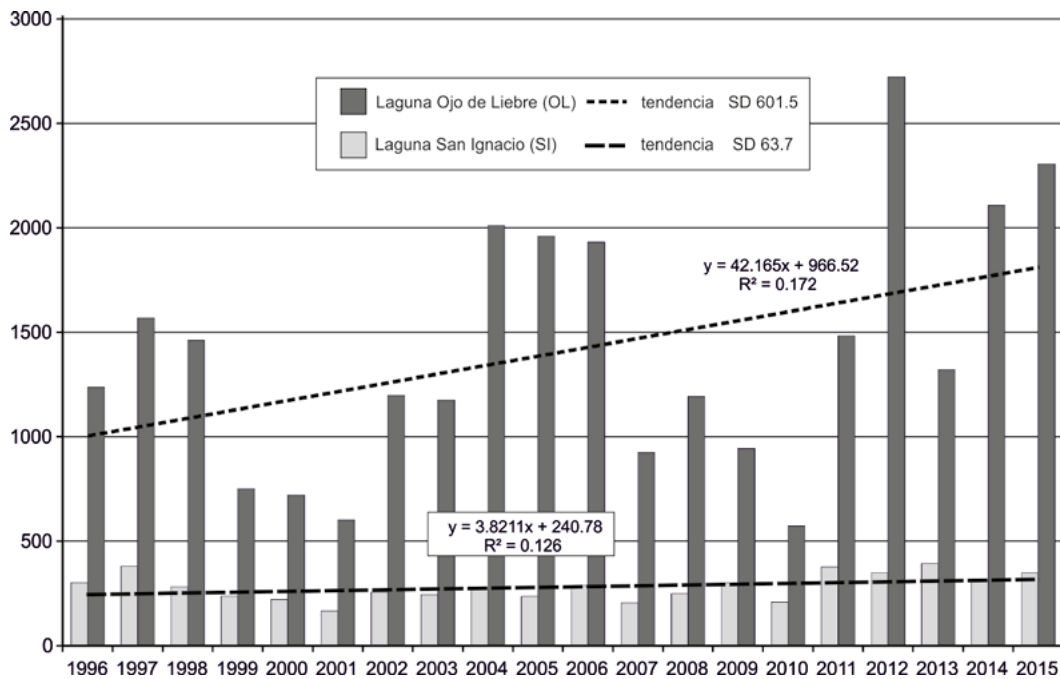
La relevancia económica del turismo ha incrementado considerablemente durante las últimas décadas. Sin embargo, la capacidad hotelera aún es limitada (Brenner y de la Vega, 2014). La afluencia turística se divide en dos grupos: visitantes atraídos en particular por el AB (finales de diciembre a marzo) y el turismo “de paso” (principalmente viajeros estadounidenses en su camino hacia el sur o el norte de la península) que ocurre durante todo el año (ver figura VI.2. RBEV siguiente página).

Figura VI.1. RBEV: ubicación y zonificación



Fuente: elaboración propia (2016).

Figura VI.2. RBEV: número máximo de ballenas grises por temporada



Fuente: elaboración propia (2016) con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp, 2015a).

La evolución de los regímenes de gobernanza en el centro de la península de Baja California ha sufrido cambios notables durante las últimas siete décadas: desde el principio de 1950 hasta mediados de la década de 1980, la región se caracterizó por altas tasas de crecimiento de población y una intensificación progresiva del uso de los recursos debido al establecimiento de amplios ejidos dedicados a la ganadería extensiva, así como al fomento gubernamental de la pesca y la producción masiva de sal en Guerrero Negro (Ortega-Rubio *et al.*, 1998). Durante este periodo, las actuales estructuras productivas con base en la explotación extensiva de materias primas y de los recursos pesqueros se fueron estableciendo. A raíz de la virtual ausencia de instituciones gubernamentales capaces de imponer normas legales fuera de los principales asentamientos humanos, el acceso a los recursos naturales fue abierto, por lo menos *de facto* a todos los interesados (Gierloff-Emden, 1964). Al mismo tiempo, durante este “periodo pionero” (Young, 1999a; 1999b), los esfuerzos para promover la conservación ambiental fueron mínimos, ya que aún no se reconocía la importancia biológica de estas extensas zonas áridas, consideradas poco relevantes para la conservación (Martínez, Brenner y Espejel, 2015). Durante la década de los 70 se establecieron extensos ejidos (dedicados principalmente a la ganadería y/o la pesca) y propiedades privadas (orientadas hacia la producción de tomates y fresas para la exportación a los Estados Unidos).

Dicha situación empezó a cambiar después del establecimiento de la RBEV en 1988, puesto que la administración de esta ANP gradualmente logró establecer ciertas estructuras de gobernanza ambiental, sobre todo en las zonas remotas de la zona de estudio (Brenner y de la Vega, 2014). No obstante, cabe mencionar que este proceso de ninguna manera fue lineal; más bien se caracterizó por ser complejo y afectado por varios fracasos a finales de 1980 y principios de los 1990. No sorprende, por lo tanto, que Breceda *et al.* (1995: 272) afirmaran que la RBEV sufría de “una gestión deficiente” (traducción de los autores). Además,

estos autores señalaban que “los beneficios generados mediante la gestión de estas áreas siguen siendo insignificantes” (Breceda *et al.*, 1995). En cambio, recientemente prevalece la percepción de que la actual gestión por la administración de la reserva resulta ser un avance en materia de conservación ambiental, comparado con el anterior régimen de acceso abierto (Brenner y de la Vega, 2014).

En cuanto al AB, esta actividad tiene su origen con la llegada esporádica de yates comerciales procedentes de San Diego, California, a principios de los 70, que echaron ancla en ambas lagunas para permitir la observación de cetáceos a los pasajeros. En consecuencia, al principio el AB dependía de operadoras turísticas estadounidenses que comercializaban esta actividad en su país de origen (para más detalles véase Dedina y Young, 1995). Sin embargo, a finales de la década de los 80, estas empresas empezaron a contratar a las lanchas de los pescadores establecidos en la LOL y la LSI. Al mismo tiempo, el número de turistas que llegaron por tierra y contrataron servicios locales incrementó gradualmente.

Al principio, el AB no fue supervisado por ninguna autoridad gubernamental; sin embargo, después del establecimiento de la RBEV, su administración empezó a establecer e imponer, con base en su programa de operación, un reglamento para controlar el tráfico de lanchas y las prácticas de pesca en ambas lagunas. Además, se prohibieron actividades comerciales en varias subzonas ecológicamente sensibles. Finalmente, en 1991, se otorgaron derechos exclusivos a las cooperativas locales para ofrecer recorridos turísticos (Dedina y Young, 1995), como una medida para compensar a la población residente por la prohibición estricta de la pesca durante la hibernación de las ballenas grises. Esta prerrogativa resultó crucial para generar mayor participación local en las actividades turísticas durante los años subsiguientes.

No obstante, los beneficios del AB fueron limitados durante los años 90 como lo destaca Young

(1999b: 606): “A pesar del incremento del número de visitantes, el AB sigue siendo una fuente temporal de ingreso adicional; del cual sólo una parte muy reducida beneficia a la población local involucrada”. Así, se estima que en 1994, sólo 1.2% (40,300 dólares estadounidenses) de los gastos totales de 3.3 millones de dólares generados por los turistas extranjeros que contrataron un tour organizado, permaneció en la región, beneficiando a unos cuantos prestadores de servicios locales. El número total de empleados se calculó en sólo 22 personas (en 1994), (Young, 1999b). Con base en estas cifras, Young (1999a: 370) concluye que “las opciones del turismo de la ballena gris para generar ingresos son limitadas”. En cambio, Rossing Agersted (2006) afirma que los beneficios económicos generados por el AB se incrementaron de manera significativa entre 1994 y 2002. Según este autor, durante el periodo el número de visitantes se incrementó en 50%, el de los empleados en 100% y el de los gastos realizados por los visitantes en 55%. Además, para 2004 se reportaron cinco empresas locales que ofrecían recorridos en las lagunas, así como servicios de hospedaje y transporte. No obstante, sólo 14% de los residentes participaron de alguna u otra manera en el turismo basado en el AB (Rossing Agersted, 2006). Durante los últimos años, el número de personas que contrataron recorridos para observar las ballenas se incrementó notablemente, de un promedio de 13,200 visitantes anuales entre 1995 y 2004 a 18,500 entre 2005 y 2014 (Conanp, 2015b). Vale la pena destacar que el AB generó ventas brutas de 2.74 millones de dólares en 2007, representando ingresos por unos 700,000 de dólares que beneficiaron exclusivamente a los prestadores locales (Brenner *et al.* en prensa).

III. Métodos aplicados

Los resultados que aquí se presentan se basan principalmente en dos estudios cualitativos: uno realizado en 2007 (agosto a diciembre) y otro en 2010 (febrero a abril), para identificar y caracterizar los distintos actores sociales directa e indirectamente

vinculados en el AB en la RBEV. En total, se realizaron 24 entrevistas semiestructuradas y a profundidad con prestadores de servicios turísticos expertos, aplicando el método de bola de nieve. La mayoría de los entrevistados pertenecía a cooperativas comunitarias de turismo (6), empresas turísticas privadas (6), instituciones gubernamentales (4), instituciones no gubernamentales (4), así como ejidos (2); además, se entrevistaron a dos académicos. Se identificaron (en 2010) un total de seis cooperativas turísticas comunitarias y seis empresas privadas directamente vinculadas al AB. Todas las entrevistas fueron grabadas, transcritas textualmente y analizadas mediante el programa ATLAS.ti 5.0. Durante el proceso de análisis se definieron y asignaron códigos, que fueron agrupados sucesivamente en familias de códigos. Se puso énfasis particular en las percepciones con respecto al desarrollo turístico local y regional, así como en los beneficios económicos generados por el AB, las relaciones e interacciones entre los prestadores de servicios y otros actores; la competencia y los conflictos entre las cooperativas y empresas privadas, así como en las actitudes frente a las restricciones y la reglamentación impuestas por la administración de la reserva.

IV. Resultados: la gobernanza del avistamiento de ballenas desde la perspectiva de los prestadores de servicios

En la actualidad, el AB es gestionado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), básicamente mediante el otorgamiento de licencias temporales a los respectivos prestadores de servicios para ofrecer recorridos en lanchas, así como a través de la imposición de una serie de normas relacionadas con la operación de las embarcaciones. La Conanp suele otorgar licencias para embarcaciones formalmente registradas y con capacidad para entre ocho y 12 personas, con vigencia de una temporada turística, es decir, de finales de diciembre a finales de marzo. Dichos permisos se limitan a ciertas subzonas de la LOL y la LSI, donde se establecen, además, limitaciones temporales con respecto al número y tamaño

de lanchas que pueden estar presentes simultáneamente en dichas áreas. Este régimen de gestión del AB puede ser considerado un avance en comparación con las prácticas previas al 2000, las cuales Young (1999a: 378) describe como no transparentes, arbitrarias y autoritarias.

En cambio, hoy en día el sistema de otorgamiento de licencias trata de asegurar cierto “equilibrio” entre los intereses de las operadoras privadas y las cooperativas comunitarias. Asimismo, se discuten controversias durante las sesiones del Consejo Asesor de la RBEV, con la finalidad de mitigar posibles conflictos entre los prestadores de servicios (Brenner y de la Vega, 2014). En el periodo de la investigación no surgieron mayores problemas de gestión, puesto que los prestadores establecidos generalmente obtienen el mismo número de licencias cada año, aunque varios de ellos (sobre todos las empresas privadas con mayor capacidad de inversión) pretendan incrementar la cantidad de embarcaciones en operación. Otra situación conflictiva —que surgió en 1998, cuando la Conanp prohibió la pesca en ambas lagunas durante el periodo de hibernación de las ballenas— fue resuelta en 2002 mediante el otorgamiento de licencias formales a las cooperativas pesqueras para ofrecer recorridos turísticos. Tal como lo expresa un socio:

¿Conflictos? Sí, los tuvimos en el pasado[...] porque fuimos los únicos afectados por las actividades turísticas. Cuando llegaron las ballenas, tuvimos que parar nuestro trabajo [como pescadores]... Pero eso ya no es el caso, porque ahora ofrecemos recorridos turísticos (Socio de una cooperativa turística comunitaria, octubre de 2007).

En términos generales, la gobernanza ambiental en la RBEV, que se puede definir como un régimen bajo el liderazgo de una institución gubernamental, que tiene su base en la imposición de normas concretas, es considerada por nueve de 12 actores vinculados al AB (denominados “colaboradores” en la figura VI.3.) más favorable que el acceso abierto a los recursos naturales, que prevalecía previo al decreto de la reserva:

Es mucho mejor vivir en una reserva, porque aprendes a cuidar, ahora sí, el medio ambiente de otra forma [...] Yo me he dado cuenta que hay lugares [...] que están fuera de un área natural protegida, entonces haces y destruyes cualquier cosa. En cambio, si estás dentro de una reserva, te riges más a las reglas que hay (Empresario turístico privado, marzo de 2010).

Los entrevistados también percibieron una protección más eficaz con respecto a su acceso a los recursos naturales: así, varios prestadores de servicios afirmaron que la situación legal de la RBEV impide la apropiación irregular por actores foráneos, como por ejemplo las operadoras turísticas estadounidenses, como solía ocurrir.

Pues ya fue muy visible para nosotros que [el establecimiento de la RBEV] en realidad era de mayor beneficio que perjudicial, porque los recursos que tenemos, pues, son para los que aquí vivimos y, ya no sucede lo que sucedía antes de que venía gente de fuera y se apropiaba de los recursos (Socio de cooperativa turística comunitaria, marzo de 2010).

Resulta importante además, que varias instituciones gubernamentales como la Conanp y, en menor medida, organizaciones no gubernamentales mexicanas e internacionales, fomentan el AB con la finalidad de promover el desarrollo regional; lo cual significa que el papel de administración de la RBEV no se limita a garantizar la conservación ambiental, sino también asume funciones relacionadas con la implementación de los objetivos económicos estipulados en la Estrategia de Sevilla. Este es un hecho reconocido por varios actores locales, que promueve también la aceptación de la reserva:

Si no fuera la reserva, hubiera más problemas [...] La reserva está bien, nos ha ayudado mucho aquí a la comunidad, a todos ha ayudado, a muchos en proyectos (Empresario turístico privado, marzo de 2010).

Como resultado de los cambios recientes en cuanto al régimen de gobernanza, la regulación de las actividades relacionadas con el AB es aceptada, incluso por el grupo actores que denominamos “colaboradores reticentes” (figura VII.3.);

éstos rechazan, en buena parte, las medidas para imponer la reglamentación, pero no se oponen abiertamente contra ellas, puesto que apoyan, por lo menos en términos generales, el objetivo de la conservación ambiental mediante el decreto de la reserva.

Figura VI.3. RBEV: constelación de actores vinculados en el avistamiento de ballenas

Aceptación de las medidas aplicadas para reglamentar el avistamiento de ballenas	Aceptación de los objetivos generales de la RBEV (en particular la conservación de la ballena gris)	
	Aceptación	Rechazo
Se aceptan y generalmente las apoyan (de manera activa o pasiva)	“Colaboradores” 9 prestadores de servicios	No hay en el caso de la RBEV
Se rechazan, pero se toleran	“Cooperadores reticentes” 2 prestadores de servicios	No hay en el caso de la RBEV
Se rechazan y se confrontan con las autoridades	“Antintervencionistas” 1 prestador de servicios	No hay en el caso de la RBEV

Fuente: elaboración propia (2016).

Los “colaboradores reticentes” aceptan los objetivos y el estatus legal de la RBEV, a raíz de un conjunto de valores e intereses compartidos. No obstante, un líder influyente de una cooperativa turística se pronunció en contra de la imposición de la reglamentación del AB. Aun así, incluso esta persona reconoció la necesidad de normas para el AB fin de evitar conflictos que pudieran perjudicar este negocio:

Pero sí es mejor que haya reglas, leyes, si no esto fuera un caos [...] Si no se hubiera dado la regularización de la laguna, esto quién sabe qué sería así. Nos estaríamos agarrando del chongo todos contra todos (Socio de cooperativa turística comunitaria, marzo de 2010).

Los principales conflictos entre los prestadores de servicios se centran en los número de licencias otorgadas a cada uno de los operadores; aunque todos los entrevistados coincidan acerca la necesidad de limitar de alguna u otra manera el

número de permisos, algunas empresas turísticas privadas tratan de expandir sus operaciones y muestran su inconformidad cuando la Conanp les niega licencias adicionales. Por lo tanto, no sorprende que las operadoras con escasa capacidad acepten las restricciones; ya que, al contrario de sus competidores más grandes, no podrían aumentar el número de recorridos que ofrecen —aún con un mayor número de licencias—. Precisamente por esta razón los actores con más capital y capacidad critican a la Conanp por sus “prácticas rígidas y autoritarias” en el momento de imponer las disposiciones legales.

Otro punto de discordia es la percepción sobre falta de comunicación entre la administración de la reserva y las cooperativas turísticas comunitarias, en conjunto con una escasa disposición de dialogar de manera respetuosa para resolver conflictos:

Porque si tú vas, oyes en la reserva que la gente mira mal a la reserva, que la reserva no me dejó hacer esto, que la reserva no me dejó hacer aquello. Pero, si viene la reserva y te explica por qué no me dejó y cómo sí lo puedes hacer, entonces ya se cambiaría un poco la imagen (Socio cooperativa turística comunitaria, marzo de 2010).

Finalmente, otro tipo de actores, los “antintervencionistas”, articulan este punto de vista de una manera más explícita. A pesar de aceptar en principio los objetivos que pretende alcanzar la RBEV para conservar los ecosistemas, un entrevistado rechazó categóricamente la intervención de cualquier institución gubernamental. En este contexto, vale la pena destacar que el propietario de la empresa turística privada más grande e influyente en la zona de estudio abiertamente pone en entredicho el derecho de la Conanp para imponer regulaciones, resaltando que se ha perdido el “espíritu original” de la reserva, ya que la Conanp tomó el control administrativo de toda la región:

El espíritu de la reserva, pienso que ya se perdió desde hace tiempo. Ahora es un área natural que sirve para captar ingresos y mantener

burócratas [...] Eso sí, la Conanp se ha hecho un ente muy poderoso en México, controla no sé cuántos [...] millones de hectáreas [...] Aparte de cuidar, tienes que pagar y tienes que financiar a la reserva, eso no pasa en otras áreas naturales que no están protegidas. Hay desorden, [pero] se puede regular sin ser una ANP (Empresario turístico privado, marzo de 2010).

El mismo empresario también opina que los propios actores locales serían capaces de gestionar la RBEV de manera más eficaz que cualquier institución gubernamental. Aunque secunde los objetivos de la RBEV con respecto a la conservación de la fauna marina, este entrevistado considera indispensable limitar el poder de las autoridades federales.

De esta manera, resulta que los operadores turísticos más profesionales tienden a guardar su distancia con la administración de la RBEV, puesto que consideran inconveniente (e incluso innecesaria) la regulación del AB por parte de la Conanp, argumentando que un “arreglo interno” entre los prestadores de servicios resultaría más deseable (y conveniente) que la intervención de las autoridades federales. Cabe resaltar en este contexto, que justo esta intervención gubernamental protege los intereses de las cooperativas y pequeñas empresas menos influyentes y competitivas. De esa manera se impide, hasta cierto punto, la formación de un “oligopolio ecoturístico” en la RBEV, ya que el régimen de gobernanza actual favorece, quizá no intencionalmente, una distribución socialmente más balanceada de los beneficios generados por el AB.

Estos factores interrelacionados tienen como consecuencia una amplia aceptación tanto de estatus jurídico de la reserva, como de las medidas tomadas por parte de las instituciones gubernamentales, lo que es una situación poco usual en México (véase también Brenner y de la Vega, 2014); esto implica que nueve de los 12 prestadores de servicios turísticos no sólo aprecian el fomento público al AB, sino también perciben como eficaz y legítimo tanto el régimen actual de gobernanza ambiental en general, como la

gestión de las actividades turísticas en la RBEV. Cabe añadir que tres operadores muestran una actitud más crítica frente a la intervención de la Conanp.

V. Discusión y conclusión

La percepción en cuanto a la contribución del AB para alcanzar los objetivos de las RB promovidas por la Unesco ha cambiado considerablemente desde la evaluación pesimista de Young (1999b) a finales de los años 90; hoy en día, el AB en la RBEV es controlado por operadoras y cooperativas mexicanas. Además, el impacto económico del ecoturismo a nivel regional ha incrementado notablemente sus ganancias, igual que su capacidad de generar empleo, beneficiando ante todo a la población local. Estas tendencias positivas seguramente se deben al aumento del número de visitantes, pero también al régimen actual de gobernanza ambiental que ha empoderado a las empresas privadas y a las cooperativas locales.

No obstante, varios factores como la corta temporada turística de sólo tres meses, las altas tasas de derrama de los ingresos ante la necesidad de surtirse fuera de la región, el aislamiento de la región y el difícil acceso a los mercados, siguen afectando la contribución del AB al bienestar económico de la población local. Comparado con otros destinos ecoturísticos que aprovecha la fauna marina, los gastos de los visitantes resultan bajos (Brenner *et al.*, 2016).

También se demostró que el régimen de gobernanza ambiental es aceptado y apoyado activamente por la mayoría de los prestadores de servicios (aunque no por todos). En la actualidad, muchos actores aceptan las restricciones que impone la Conanp mediante la regulación del AB. Asimismo, es notable que algunos de ellos intervienen activamente en las plataformas legalmente establecidas para promover la participación social y mitigar así conflictos, como por ejemplo: el Consejo Asesor de la reserva (Brenner y de la Vega, 2014).

Estos logros se deben, y no en último término, a la sustitución de acceso abierto a los recursos naturales (en este caso a las ballenas), por un nuevo régimen de gobernanza ambiental que otorga derechos exclusivos a prestadores de servicios locales e impone regulaciones, lo que finalmente logró fortalecer la confianza en la institución gestora. Aunque este sistema ciertamente restringe la libertad de acción de los prestadores de servicios turísticos, todos los actores involucrados, a final de cuentas, lo prefieren a la situación previa de acceso libre. En este sentido, las restricciones impuestas a las empresas de mayor capital financiero y humano, mediante la concesión de licencias, permiten una distribución socialmente más equitativa de los ingresos que genera el AB. Por lo tanto, nuestros resultados demuestran que las estructuras de gobernanza capaces de regular la actividad turística tienden a propiciar la participación social en los beneficios económicos y la aceptación de ANP. En este contexto, surge la duda si la generación de considerables impactos económicos mediante el turismo basado en la naturaleza conlleva a un régimen participativo de gobernanza ambiental. Aunque no se puede contestar esta pregunta de manera definitiva, las evidencias de este estudio indican una relación causal entre una distribución relativamente igual entre los ingresos ecoturísticos y una gobernanza efectiva e incluyente.

En el caso particular de la RBEV, las cooperativas comunitarias están en condiciones de poner de manifiesto sus intereses particulares, mientras que los ingresos obtenidos mediante el AB compensan, en buena medida, los costos de oportunidad que implica la conservación ambiental. Además, estos actores colectivos aceptan a la Conanp como autoridad de gestión y árbitro en caso de conflictos de intereses, una precondition indispensable para una gobernanza ambiental eficaz, lo cual sería poco probable sin los ingresos obtenidos por el AB.

Por consiguiente, se puede argumentar que los beneficios económicos generados mediante la actividad ecoturística, en combinación con un régimen de gobernanza ambiental participativo, resultan propicios para alcanzar los ambiciosos objetivos de la Estrategia de Sevilla y del Plan de Acción de Madrid. El presente estudio de caso resalta también que el concepto de las RB puede ser un paradigma adecuado para la gobernanza del ecoturismo en general y del AB en particular. No obstante, al mismo tiempo surgen varias dudas en cuanto a las posibilidades del AB para impulsar un desarrollo económico sostenible en las regiones costeras periféricas de México, aún bajo circunstancias casi ideales, como en el caso de la RBEV, el AB jamás podrá ser el único (y muchas veces ni siquiera el principal) sector que sostenga el bienestar social. Sin embargo, no cabe duda que genera ingresos y empleo temporales, aparte de diversificar la base económica al crear una alternativa a la explotación pesquera. Así, el AB no representa una panacea para curar la debilidad económica estructural de las zonas costeras periféricas en México. Empero, definitivamente es una opción sustentable del uso de los recursos marítimos, sobre todo frente a otras alternativas más problemáticas, como por ejemplo, la acuicultura o la pesca de ballenas.

Por otra parte, este estudio pone en evidencia la necesidad de comprender mejor la relación entre la generación de ingresos turísticos y el apoyo social a las ANP. En este sentido, Hill, Byrne y Pickering (2015) advierten que, por lo menos en el caso que nos ocupa, la población local generalmente da por buena la existencia de la RBEV, pero, según estos autores, carece de una actitud conservacionista proactiva. Aun así, el caso de la RBEV demuestra que el AB puede proporcionar ingresos temporales pero duraderos para la población residente, lo cual favorece la protección de las ballenas grises a largo plazo. En síntesis, se pueden formar sinergias entre la conservación de la biodiversidad y el desarrollo económico mediante el ecoturismo.

Bibliografía

- Borrini-Feyerabend, G. *et al.* (2013). *Governance of protected areas: From understanding to action*. Gland: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- Breceda, A. *et al.* (1995). Nature conservation in Baja California Sur. En *Natural Area Journal*, 15, 267-273.
- Brenner, L. y H. Job (2006). Actor-oriented management of protected areas and ecotourism in Mexico. En *Journal of Latin American Geography*, 5, 727.
- Brenner, L. y H. Job (2012). Challenges to actor-oriented environmental governance: examples from three Mexican Biosphere Reserves. En *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geographie*, 103, 119.
- Brenner, L. y A. C. de la Vega-Leinert (2014). La gobernanza participativa de áreas naturales protegidas. El caso de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno. En *Región y Sociedad*, 59, 184-213.
- Brenner, L. *et al.* (2016). Ökonomische Effekte der Walbeobachtung im Biosphärenreservat El Vizcaíno (Baja California/Mexiko). En *Naturschutz-Chancen und Herausforderungen*, 12, 137-149.
- Cisneros-Montemayor, A. M. *et al.* (2010). The global potential for whale watching. En *Marine Policy*, 34, 1273-1278.
- Conanp (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas) (2015a). Resultados de los conteos de la Ballena Gris, 1996 a 2015. Documentos no publicados. Ciudad de México: Conanp.
- Conanp (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas) (2015b). Número de observadores de ballenas, 1995 a 2015. Documentos no publicados. Ciudad de México: Conanp.
- Conanp (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas) (2014). *Sinopsis de áreas naturales protegidas en México*. Recuperado de: http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos [10 de septiembre de 2016].
- Dedina, S. y E. Young (1995). *Conservation and development in the Grey Whale Lagoons of Baja California Sur, Mexico*. Washington: Informe final para la Comisión de Mamíferos Marinos de los Estados Unidos.
- Eagles, P. F. J. (2014). Research priorities in park tourism. En *Journal of Sustainable Tourism*, 22, 528-549.
- Forestell, P. H. (2008). Protecting the ocean by regulating whale-watching: the sound of one hand clapping. En *Marine wildlife and tourism management*. Cambridge: CABI Publications, 272-293.
- Gallagher, A. J. y N. Hammerschlag (2011). Global shark currency: the distribution, frequency, and economic value of shark ecotourism. En *Current Issues in Tourism*, 14, 797-812.
- Gierloff-Emden, H. G. (1964). *Die Halbinsel Baja California. Ein Entwicklungsgebiet Mexikos*. Hamburgo: Mitteilungen der Geographischen Gesellschaft in Hamburg.
- Halffter, G. (2011). Reservas de la Biosfera: problemas y oportunidades en México. En *Acta Zoológica Mexicana*, 27, 177-189.
- Heckel, G. *et al.* (2001). The influence of whale watching on the behaviour of migrating grey whales (*Eschrichtius robustus*) in Todos Santos Bay and surrounding waters, Baja California, Mexico. En *Journal Cetacean Resource Management*, 3, 227-237.
- Hill, W., J. Byrne y C. Pickering (2015). The 'hollow-middle': why positive community perceptions do not translate into pro-conservation behaviour in El Vizcaíno Biosphere Reserve, Mexico. En *International Journal of Biodiversity Science and Ecosystem Service Management*, 11, 168-183.
- Hoyt, E. y M. Iñíguez (2008). *The state of whale-watching in Latin America*. Chippenham: Whale and Dolphin Conservation Society.
- Hoyt, E. (2005a). Sustainable ecotourism on Atlantic islands, with special reference to whale watching, marine protected areas and sanctuaries for cetaceans. En *Biology and Environment: Proceedings of the Royal Irish Academy 105B*, 141-154.
- Hoyt, E. (2005b). *Marine protected areas for whales, dolphins, and porpoises: A world handbook for cetacean habitat conservation*. Londres: Earthscan.
- ICC-MAB (International Coordinating Council of the Man and the Biosphere Programme) (2014). Item 11 of the provisional agenda: Update on the exit strategy. SC-14/CONF.266/9. Jönköping/Suecia: Protocolo no publicado del ICC-MABN.
- INE (Instituto Nacional de Ecología) (2000). Programa de manejo de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno, México. Ciudad de México: INE.
- Job, H. *et al.* (2013). *Wirtschaftliche Effekte des Tourismus in Biosphärenreservaten Deutschlands*. Bonn-Bad Godesberg: Landwirtschaftsverlag.
- Job, H. y F. Paesler (2013). Links between nature-based tourism, protected areas, poverty alleviation and crises. The example of Wasini Island (Kenya). En *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 1-2, 18-28.
- Kraus, F., C. Merlin y H. Job, (2014). Biosphere reserves and their contribution to sustainable development. A value-

- chain analysis in the Rhön Biosphere Reserve, Germany. En *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 58, 164-180.
- Kühn, M. (2000). Biosphere Reserves as planning models for sustainable regional development: Schorfheide-Chorin, Germany. En *Journal of Environ Planning and Management*, 43, 897-904.
- Kuo, H. I., C. C. Chen y M. McAleer (2012). Estimating the impact of whaling on global whale-watching. En *Tourism Management*, 33, 1321-1328.
- Martínez, N., L. Brenner e I. Espejel (2015). Red de participación institucional en las áreas naturales protegidas de la península de Baja California. En *Región y Sociedad*, 62, 27-62.
- Mayer, M. y H. Job (2014). The economics of protected areas a European perspective. En *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 58, 73-97.
- Miller, T. (1975). *The world of the California grey whale*. Santa Ana: Baja Trail Publications.
- Murillo Flores, F. J. y J. Orozco Alvarado (2006). *El turismo alternativo en las áreas naturales protegidas*. México: Universidad de Guadalajara.
- O'Connor, S. et al. (2009). *Whale-watching worldwide: tourism numbers, expenditures and expanding economic benefits*. Yarmouth: International Fund for Animal Welfare.
- Orams, M. B. (2002). Humpback Whales in Tonga: an economic resource for tourism. En *Coastal Management*, 30, 361-380.
- Orams, M. B. (2013). Economic activity derived from whale-based tourism in Vava'u, Tonga. En *Coastal Management*, 41, 481-500.
- Ortega-Rubio, A., A. Castellanos-Vera y D. Lluch-Cota (1998). Sustainable development in a Mexican Biosphere Reserve: salt production in Vizcaíno, Baja California (Mexico). En *Natural Area Journal*, 18, 63-72.
- Parsons, E. C. M. et al. (2003). The value of conserving whales: the impacts of cetacean-related tourism on the economy of rural West-Scotland. En *Aquatic Conservation*, 13, 397-415.
- Rossing Agersted, P. (2006). Evaluating ecotourism in Mexico's Biosphere Reserves-whale watching activities in the World Heritage Site of Laguna San Ignacio, Baja California Sur, Mexico 1994-2002. (Tesis de maestría). Universidad de British Columbia.
- Shafer, C. L. (2015). Cautionary thoughts on IUCN protected area management categories v-vi. En *Global Ecology and Conservation*, 3, 331-348.
- Stoll-Kleemann, S. et al. (2006). *Linking governance and management perspectives with conservation success in protected areas and biosphere reserves*. Berlín: Universidad de Humboldt.
- Unesco (United Nations Organization for Science, Culture and Education) (1996). *Biosphere reserves: The Seville Strategy and the Statutory Framework of the World Network*. Paris, Unesco. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001038/103849eb.pdf> [12 de octubre de 2016].
- Unesco (United Nations Organization for Science, Culture and Education) (2008). *Madrid Action Plan for Biosphere Reserves (2008-2013)*. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001633/163301e.pdf> [12 de octubre de 2016].
- Unesco (United Nations Organization for Science, Culture and Education) (2016). *World Network of Biosphere Reserves*. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/world-network-wnbr> [12 de octubre de 2016].
- Young, E. (1999a). Local people and conservation in Mexico's El Vizcaíno Biosphere Reserve. En *Geographical Review*, 89, 364-390.
- Young, E. (1999b). Balancing conservation with development in small-scale fisheries: is ecotourism an empty promise? En *Human Ecology*, 27, 581-620.



CAPÍTULO 7

La política turística
en Toluca, un análisis
desde la gobernanza

La política turística en Toluca, un análisis desde la gobernanza

Sara Ivette Olaya Escobedo*

Graciela Cruz Jiménez**

Lilia Zizumbo Villarreal***

Introducción

Este documento analiza la política turística del municipio de Toluca, capital del Estado de México, durante la administración 2013-2015, periodo en que se observaron cambios significativos en ese rubro, derivados de las estrategias impulsadas por distintos actores vinculados con dicha actividad. Este acercamiento incorpora a la gobernanza, que en términos amplios alude a una nueva forma de conducción en que se redefine la participación de actores gubernamentales con aquellos no gubernamentales para la atención de diversos asuntos.

Contrario a la visión instrumental que ha concebido a la política turística como una herramienta para orientar las acciones en la materia, se retoman los planteamientos de Cruz (2014); Velasco (2011) y de Enríquez *et al.* (2012) respecto a que tal perspectiva es superficial y deficiente, porque no hace alusión a cómo se formulan dichas estrategias, quiénes influyen en ellas ni las relaciones de poder que se gestan durante el proceso decisorio para su formulación e implementación.

De ahí la importancia de analizar el significado que adquiere determinada política turística mediante la influencia de quienes participan en ella (Castillo, 2013: 173). Por tanto, es necesario darle sentido a la política desde un marco de estudio más amplio, es decir, en términos de *policy*. Esta 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.

* Licenciada en Turismo. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Turismo y Gastronomía. Contacto: zaraolaya@gmail.com

** Dra. en Ciencias Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Turismo y Gastronomía. Contacto: gracicj@hotmail.com

*** Dra en Sociología. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Turismo y Gastronomía. Contacto: lzv04@yahoo.com

A su vez, el ámbito de gobierno municipal ha cobrado importancia en diversas circunstancias: recurrentemente se ha argumentado que, por un lado, es el más cercano a su población y su territorio; por otro, es donde convergen diversos actores públicos, sociales y privados que contribuyen o forman parte de varias actividades, una de ellas la turística.

Tales elementos hacen alusión a ciertos principios de la gobernanza; según De la Rosa, Cruz y Porras (2016: 596), se le vincula con procesos que permiten la mejora en la dirección y gestión pública; también se le relaciona con la coordinación entre actores mediante la integración de redes, ante la necesidad del gobierno por considerar y otorgar mayor importancia a la participación de actores no gubernamentales en la toma de decisiones.

Estos nuevos procesos de gobierno iniciaron desde mediados de los años ochenta del siglo xx en los gobiernos locales, con base en una acción pública más cooperativa, sustentada en la negociación y el acuerdo político; es decir, en una acción pública más horizontal. A esta nueva forma de configuración organizacional se le puede identificar con el concepto de gobernanza, en que la responsabilidad de solucionar los problemas es compartida entre el gobierno y la sociedad (Santos, 2014: 139).

En tal sentido, el presente documento retoma la política turística implementada entre 2013 y 2015 en el municipio de Toluca, periodo en que se observaron diversas problemáticas referidas a la desarticulación entre sus objetivos y lo acaecido en la realidad, sumado a la escasa inclusión para la toma de decisiones de los sectores que supuestamente debieron participar de ella, lo que va en contra de los principios normativos de la gobernanza.

Sobre el particular, existen enfoques como el de redes de política pública, utilizado para la investigación en que está basado este documento, que aluden a lo que “ocurre en realidad” alrededor de

una política, en contraste de los supuestos normativos sobre “lo que debería ser”. Para el caso que aquí se aborda, ello da paso, en términos analíticos, a los elementos que en su conjunto influyeron en la forma como se orientó dicha política durante el citado trienio.

Con este capítulo se espera ampliar las perspectivas en torno al estudio del turismo, pues hasta esta segunda década del siglo XXI, aún son escasos los análisis de la política turística desde una dimensión política. A la vez y como establece Castillo (2013), falta un análisis más profundo y crítico sobre los actores y sus estrategias en la racionalidad instrumental de la política.

En el documento se alude en primer término a la política turística, haciendo énfasis en el carácter político al que ya se hizo referencia y que sirve de marco para su análisis. En un segundo momento se plantea la importancia del ámbito municipal del turismo en términos turísticos y se le enlaza con los principales supuestos de la gobernanza. El tercer apartado corresponde a la caracterización del municipio de Toluca; el cuarto hace referencia al enfoque de redes de política pública, así como la propuesta metodológica para el análisis, que se presenta en la quinta parte del documento; la sexta y última corresponde a las conclusiones.

I. Una dimensión más pública de la política turística

La definición de una política que oriente el turismo resulta prioritaria ante la importancia que ha cobrado este renglón no sólo en su dimensión económica, también social, natural, cultural y política. En las últimas décadas, la conceptualización de política turística ha cobrado relevancia entre la comunidad científica, ante la complejidad que implican su formulación e implementación, en razón de las relaciones de poder que se gestan durante este proceso. En tal sentido, Castillo, Peñaloza y Tamayo (2008: 93) advierten que su análisis tradicional suele remitirse al simple discurso político y a la planeación gubernamental del turismo para

programar el aprovechamiento y beneficio de los recursos, lo cual genera resultados parciales.

La aproximación conceptual 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 vinculados 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.

El anterior planteamiento mueve a la reflexión respecto a los contextos que inciden en la toma de decisiones y los elementos que contribuyen al poder político de los actores públicos, sociales y privados que intervienen en el desarrollo de destinos; por ello se vuelve un tema complejo, pues muchas veces la manera en que las políticas son implementadas suele influir en la obtención de resultados, positivos o no, para el destino, sus habitantes y los propios visitantes.

Otro aspecto a resaltar es el papel relevante de las instancias públicas en torno a la formulación de planes o programas en favor de este renglón. La manera en que orienten las políticas repercutirá en los resultados que en teoría deben ser congruentes con las problemáticas, pero en ocasiones se modifican para atender intereses particulares de quienes toman las decisiones, los cuales comúnmente obedecen a motivos distintos e individuales que desvirtúan el principal propósito y que además afectan a otros participantes.

A partir de los anteriores planteamientos, para esta investigación se retoma 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. Parsons (2007: 40) da

fuerza a esta idea cuando sostiene que el ámbito público integra intereses colectivos, 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.

II. El ámbito municipal en un contexto de gobernanza

En un contexto globalizado y de redimensionamiento del espacio público con sus actores, recursos, responsabilidades, problemas, demandas sociales e intereses, también han evolucionado las formas de gobierno tradicionales; es aquí donde emerge la gobernanza como una nueva forma de gobierno, más cooperativa. En ella converge una multiplicidad de actores de los diferentes ámbitos, las instituciones estatales y no estatales; los actores públicos y privados, que participan y colaboran en la formulación e implementación de políticas públicas (Gómez y Arroyo, 2011: 135 y 111).

Estos autores establecen que los atributos esenciales de la gobernanza son la descentralización de funciones hacia otros ámbitos de gobierno, la participación ciudadana en las políticas, al igual que en asuntos públicos y la incorporación de nuevas técnicas de gestión pública, lo que abre paso al municipio. En México se han ampliado sus responsabilidades, además de sus áreas de intervención y, por lo tanto, sus formas de gobierno que deben atender tanto los problemas como demandas sociales mediante una adecuada gestión de políticas públicas municipales (Gómez y Arroyo, 2011: 135-136).

Derivado de estas nuevas circunstancias en la acción gubernamental, se presume que la participación de actores no gubernamentales resulta fundamental para mejorar el desempeño de las políticas. Si bien tal supuesto se ha experimentado en todos los ámbitos de gobierno, la mayoría de las experiencias se han registrado en los municipales, resultando formas interactivas de

gobierno identificadas conceptualmente como gobernanza (Vázquez, 2014: 148).

Para el caso concreto del turismo, las escalas regionales y locales han sido incorporadas gradualmente en temas de políticas internacionales sobre este ramo. En México, como se ha aludido reiteradamente, el municipio representa dentro de la organización del Estado la entidad más importante por su cercanía con los gobernados (Peralta, 2012: 179). El caso de los municipios turísticos es aún más complejo, pues de acuerdo con Bosh y Simorelli (2003), lo deseable es que éstos asuman el liderazgo en el desarrollo turístico, por ser quienes conocen a fondo los problemas de su territorio.

En este contexto es importante que el organismo oficial de turismo local posea un poder político significativo para consensuar políticas, programas y proyectos, tanto con organizaciones públicas y privadas locales, como con aquellos sectores cuyas decisiones afectan al turismo (Bosh y Simorelli, 2003: 40). En este marco, se reitera que de la conformación y el funcionamiento de cada administración municipal dependerá del éxito de políticas, programas y proyectos que pretendan implementar en favor del turismo.

III. Toluca y su oferta turística

El municipio de Toluca es la capital del Estado de México. Se localiza en la posición central de la República Mexicana a 67 kilómetros de la Ciudad de México y tiene una extensión de 420.14 km². Su clima predominantemente es frío, en parte por ser la ciudad a mayor altura del país y por la presencia del volcán Xinantécatl o “Nevado de Toluca”, una de las elevaciones más importantes en la entidad (Ayuntamiento de Toluca, 2013: 22-24).

Con base en el censo más reciente del INEGI, en 2010 la población del municipio era de 819,561 habitantes (Consejo Estatal de Población [Coespo], 2010). Su principal actividad está relacionada con

el sector terciario, pues alberga un aproximado de 16,442 establecimientos comerciales, ocho mercados y una central de abastos, además de cuatro parques industriales con inversión nacional y extranjera (Santoyo y Quintana, 2011: 45-47).

La capital de la entidad cuenta con 23 museos, ocho parques y una zona arqueológica; los lugares más concurridos por los visitantes son en el centro de la ciudad: El Parque Cuauhtémoc (Alameda), la Catedral, la Iglesia de la Santa Veracruz, la Iglesia de la Merced, Los Portales y el Cosmovitral Jardín Botánico (Ayuntamiento de Toluca, 2013: 199).

En el municipio se llevan a cabo diversas fiestas patronales religiosas, entre las más importantes destacan las correspondientes a Semana Santa y a la virgen del Carmen. Otra tradición es la compra y venta de figuras de alfeñique (dulce de azúcar de origen árabe), íntimamente relacionadas con el culto a los muertos (Alanís, 2013: 131-132, 149). Derivado de ello se realiza una exposición anual de calaveras y dulces, que con motivo del Día de Muertos se instala en Los Portales de Toluca, conocida como “Feria del Alfeñique” (Sánchez y Sánchez, 2001: 68).

Hasta mediados del siglo pasado Toluca desarrolló infraestructura acorde con las necesidades industriales y turísticas del Estado de México (Arciniega, 2012: 40). Por tanto, el turismo que ha caracterizado al municipio es el de negocios; en consecuencia, se han instalado algunos corredores hoteleros alrededor del aeropuerto, la zona industrial y el centro de la ciudad (Alcocer y Campos, 2013: 100; Santoyo y Quintana, 2011: 96).

No obstante, y aunque posee importantes elementos para desarrollar dicha actividad, la ciudad no se ha concebido propiamente como turística. Ante ello, para el trienio 2013-2015, el gobierno municipal proyectó como objetivo general de su política en la materia:

Posicionar a Toluca como un destino con amplias opciones para todos los gustos, atrayen-

do la afluencia turística, relacionando a los diferentes sectores de la sociedad: gobierno federal, estatal y municipal, organismos no gubernamentales, sector académico e iniciativa privada, pero principalmente haciendo incluyente a la sociedad para que se constituyan como promotores de la Cultura Turística. (H. Ayuntamiento de Toluca, 2013)

La fase de implementación de una política 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, Parsons (2007: 484) plantea que es en dicha etapa donde el sistema debe ser capaz de comunicar y controlar a los individuos y organismos que participan en el desempeño de tareas.

A partir de ello y 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, la investigación que da soporte a este artículo retomó la metodología que se presenta en el siguiente apartado.

IV. Redes de política pública para analizar un caso turístico

La importancia de realizar un estudio de gobernanza a nivel municipal radica en que con la descentralización e incremento de las facultades en los municipios, en ellos se toman decisiones de distinta naturaleza (Delfín, Curiel y Ruiz, 2015: 34). El enfoque de redes de política pública fue elegido como el más adecuado para explicar las relaciones de los actores que intervinieron en la política turística de Toluca, con base en las siguientes variables de análisis: objetivos, intereses, recursos que ponen en juego para alcanzarlos, además de su dependencia y cooperación en la red que se formó durante el trienio señalado, en que interactuaron con otros integrantes, lo que en su conjunto influyó en la orientación de esta política.

De acuerdo con Klijn (1998: 5), estas redes son entendidas “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”. Por tanto influyen en el proceso político.

Con base en estos planteamientos fueron identificados los actores clave que intervinieron en la citada política, para recabar sus testimonios sobre su implementación y los vínculos que establecieron con otros miembros de las redes que se integraron en el periodo de estudio. Para tal fin fueron diseñados guiones de entrevista cuyo contenido sirvió de base para representar gráficamente las redes mediante el *software* UCINET que interpreta las variables de investigación. La cooperación se definió como la variable base de las relaciones entre actores; en tanto que los intereses y recursos fueron considerados los atributos de los participantes.

Posteriormente, a partir de los indicadores de centralidad y de intermediación proporcionados por dicha herramienta, los actores clave fueron ubicados mediante el análisis posicional propuesto por Porras (2001); éste define el papel de cada uno según su posición, a partir del principio de centralidad que refiere al punto de la red que concentra el mayor número de recursos, funciones y competencias. Con base en ello, los actores se agruparon en:

- Centrales: situados en el centro de decisión de la red; participan frecuentemente en las discusiones políticas y en la definición de resultados.
- Intermedios: no están ubicados en el centro de la red, pero influyen en ella de forma discontinua por medio de sus alianzas.
- Periféricos: situados en las zonas más distantes de la red; raramente consiguen influir en el centro, por lo que están alejados del consenso.

La política turística de Toluca desde un enfoque de redes

Derivado de las principales acciones realizadas en materia turística en el municipio de Toluca (2013-2015), se identificó la integración de dos redes: la primera en el marco del propósito de impulsar el turismo cultural; la segunda en torno al turismo de negocios, a partir de la propuesta de crear un centro de convenciones.

Red de turismo cultural

En 2013 fue creado el Fideicomiso de Administración e inversión denominado Fondo para la Promoción y Difusión Turística de Toluca (FPDTT), (Ayuntamiento de Toluca, 2013b: 7). Ello puso en escena la relación de actores vinculados con esta actividad, pues integró diversos intereses, tanto del gobierno municipal, como de las asociaciones que integraban el Fondo: el Aeropuerto Internacional de Toluca (AIT), el Patronato Pro Centro Histórico de Toluca (PPCHT), la Cámara de Comercio y Servicios Turísticos del Valle de Toluca (Canacovt) y la Asociación de Hoteles Turísticos del Estado de México (AHTEM).

La política turística de Toluca observó cambios significativos a principios de 2014, pues su segmento de mercado estaba focalizado en el turismo de negocios, pero el gobierno municipal decidió apostar por el turismo cultural. El reto, según su entonces director del Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte de Toluca (IMCTA), Pedro Daniel García Muciño (PDGM, 2015), fue hacer entender a la administración que era una decisión estratégica.

Entonces, para posicionar al turismo cultural, el gobierno toluqueño decidió que la Feria del Alfeñique fuera el producto central por su temporalidad y capacidad de atracción de visitantes y de pernoctas; para ello le dio la denominación de Festival Cultural del Alfeñique (PDGM, 2015). En esta iniciativa, dicho Instituto hizo una fuerte alianza con las asociaciones que integraban el

FPDTT; de ellas, participó en mayor medida con el PPCHT en el desarrollo de eventos, como los recorridos por el panteón municipal.

A su vez, un actor importante con quien el PPCHT trabajó muy de la mano fue la Canacovt, al compartir intereses, líderes e integrantes, pues el presidente del PPCHT era miembro activo de la canaco y pertenecía al comité técnico como representante de servicios. Ello generó una relación de interdependencia con el gobierno municipal; por un lado, el PPCHT y la Canacovt necesitaban de su apoyo para el éxito de proyectos o garantizar a sus miembros las mejores condiciones en sus negocios. El objetivo principal que planteó el PPCHT, de acuerdo con su Presidente Adolfo Ruiz Pérez (ARP, 2016) y su consejero Hugo Ávila Guadarrama (HAG, 2016), fue apoyar a las autoridades o generar propuestas para mejorar los problemas públicos relacionados con el centro de Toluca.

Por otro lado, el gobierno municipal necesitó de las asociaciones del sector privado para atender sus intereses políticos, con el fin de que la administración del partido político al que pertenecía tuvieran una buena imagen. Es importante señalar que aun cuando el gobierno trabajó de la mano con dichas instancias en la toma de decisiones fue quien tuvo la decisión final sobre las acciones a implementar, gracias a sus recursos económicos, legales o políticos.

Por tanto, las iniciativas del Patronato Pro Centro Histórico de Toluca y de la Canacovt estuvieron sujetas a la aprobación del gobierno municipal en función de la compatibilidad con sus objetivos, al número de propuestas y a la disponibilidad presupuestal (HAG, 2016). Aun así, las propuestas iniciales del Patronato también fueron objeto de múltiples modificaciones, lo que impidió la continuidad de acciones (ARP, 2016).

Otro aspecto relevante fue que en ningún momento fue convocado el sector social a participar en el consenso o toma de decisiones, hecho que el director del imcta justificó que debido a lo breve

del periodo administrativo el gobierno municipal decidió actuar sin su apoyo, aunque reconoció la importancia de trabajar con dicho sector.

Esta serie de toma de decisiones vinculadas al turismo cultural incluyeron la participación del sector público en diversas actividades que no estuvieron centradas en la cultura, sino vinculadas al turismo de negocios, su principal fuente de ingresos económicos.

De acuerdo con la Red de Turismo Cultural (ilustración 7.1), el sector público mediante el IMCTA se ubicó en la posición central, lo cual le permitió mantener contacto y coordinar a las asociaciones privadas. A la vez, el hecho de que el gobierno municipal tuviera los recursos políticos y financieros para llevar a cabo los diversos proyectos culturales, le dio poder sobre las decisiones finales.

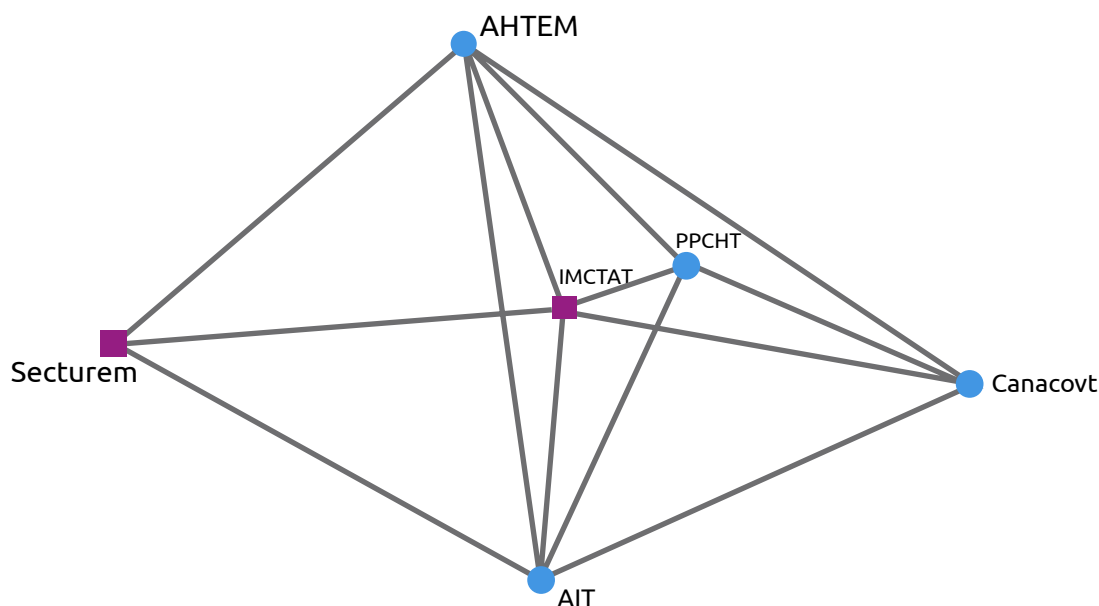
Dado que el AIT, la AHTEM, el Patronato y la Canacovt pertenecen al sector privado, compartieron intereses económicos y comerciales, así como recursos similares, centrados principalmente en incrementar las ventas de los miembros afiliados.

Estas asociaciones fueron importantes para el sector público, porque facilitaron ampliar la transmisión de información a los negocios por medio de sus líderes.

Por tanto, aunque ese ámbito de gobierno no tuvo los mismos intereses que las asociaciones, su objetivo de impulsar el turismo cultural los hizo compatibles. El sector público tuvo los recursos políticos y presupuestales para apoyarlos, mientras que el sector privado los recursos humanos y comunicativos para promoverlo. Además, el sector privado fungió incluso como un medio para que el gobierno municipal obtuviera fondos económicos para concretar sus objetivos.

De esta manera, tanto la Secretaría de Turismo del Estado de México (Secturem), como el PPCHT, la Canacovt y la AHTEM fueron actores intermediarios al proveer al gobierno municipal de distintos recursos, razón por la cual el IMCTA lo incluyó en los consensos de la política turística. Por el contrario, el sector social no figuró dentro de la red, aunque la Universidad Autónoma del Estado de México fue mencionada por los ser-

Ilustración 7.1. Red de Turismo Cultural



Fuente: elaboración propia con base en investigación de campo.

vidores públicos como un actor colaborativo en labores de comunicación no fue considerada en la toma de decisiones.

Derivado de la cooperación entre la administración municipal y las asociaciones privadas, aumentó la llegada de visitantes. De acuerdo con la Secturem, en 2015 Toluca aumentó 19.2%, con respecto a 2013 (El Edomex Informa, 2015; Ramírez, 2015). Además, según la primera Síndico del ayuntamiento, los resultados fueron visibles porque se logró revitalizar el centro de la ciudad.

Pese a los resultados positivos, lo que generó resultados positivos no fue la política en sí misma, sino el seguimiento e importancia que el gobierno municipal dio al turismo al vincularlo con la cultura, cuando se incorporó a la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras en el marco del Municipio Educador, que incluyó entre algunas de sus acciones fomentar el buen trato de los ciudadanos hacia los visitantes.

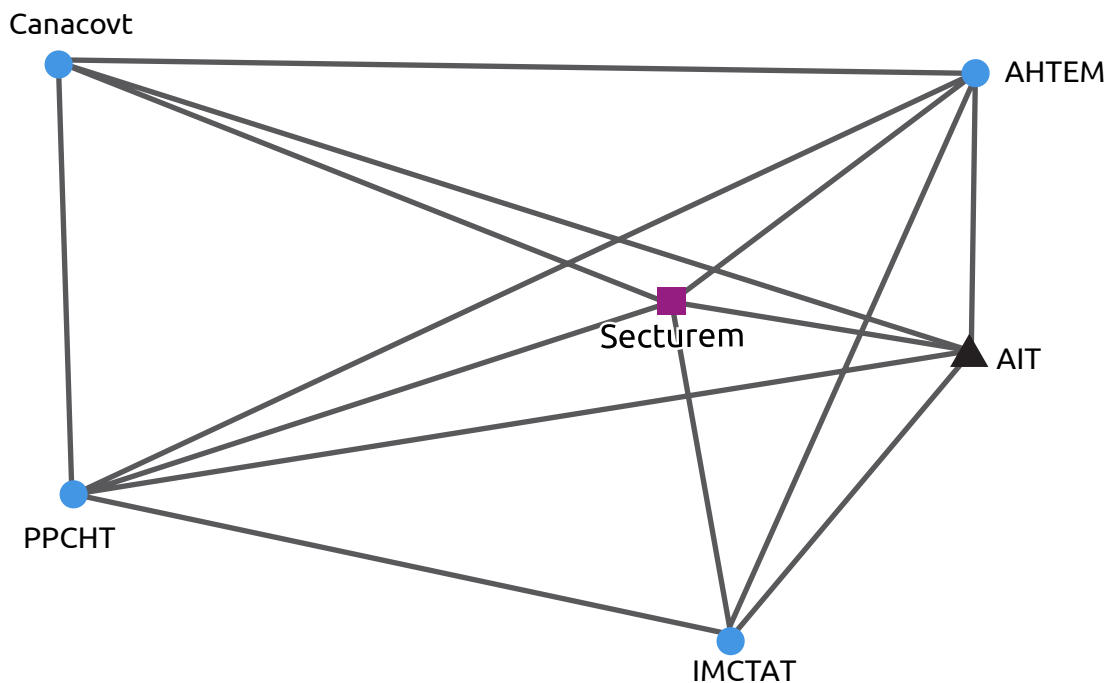
Red turismo de negocios

En lo que concierne al turismo de negocios, que representa la segunda acción más importante de la política turística de Toluca, se identificó que la posición central en la red que se integró (ilustración 8.2.), la ocupó el Gobierno del Estado de México (GEM) mediante su Secretaría de Turismo, que gestionó la creación de un centro de convenciones.

Como parte de la campaña para impulsar el turismo de reuniones en la entidad, dicha Secretaría anunció a principios de 2013 la creación de un nuevo centro de convenciones, ya que el que estaba en funciones pertenecía a particulares (Ramírez, 2013). La dependencia fue apoyada en este propósito por la Canacovt y por el PPCHT.

Dos años después, el GEM anunció en 2015 su construcción (Gobierno del Estado de México, 2015), ante lo cual la Canacovt mostró su inconformidad

Ilustración 7.2. Red de Turismo de negocios



Fuente: elaboración propia con base en investigación de campo.

por la ubicación del inmueble, que en su opinión debía estar en el centro de la ciudad y porque no fue considerada, cuando según la Ley de Cámaras y Asociaciones Empresariales las asociaciones debían ser consultados (Hernández, 2015).

A diferencia de la Canacovt e incluso del PPCHT, el Gobierno del Estado de México incluyó a la AHTEM y al AIT en el proyecto. Por un lado, el aeropuerto representaba parte de los intereses del GEM, al ser el mayor accionario de la compañía¹ (Vuela Toluca, 2013), pero también porque el centro de convenciones lo reactivaría, luego que en 2011 sus instalaciones quedaron subutilizadas después de que las empresas Volaris e Interjet trasladaron la mayor parte de sus operaciones al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Paredes, 2012).

Por su parte, la AHTEM² estaba integrada por importantes cadenas hoteleras ubicadas en los alrededores del aeropuerto, que se beneficiarían del arribo de visitantes, principalmente por motivos de trabajo. Esta situación propició una relación de interdependencia entre dichas asociaciones, ya que los recursos de cada una integran el producto turístico de negocios en el municipio y en el Valle de Toluca.

Por ello, la política turística municipal no planteó la creación del centro de convenciones, sino que secundó la política estatal, ya que la ubicación e impacto socioeconómico repercutiría no sólo en la ciudad capital, sino en municipios aledaños como Metepec y Lerma, por lo que existieron diversos intereses externos al gobierno municipal (ver ilustración 7.2).

El hecho de que el proyecto perteneciera al GEM y este tuviera los recursos para desarrollarlo le dio poder para decidir qué asociaciones o insti-

tuciones incluiría. Sin embargo, generó algunos conflictos, pues relegó a ciertas asociaciones interesadas, como la Canacovt y el PPCHT, pues ni sus recursos o intereses eran compatibles con los suyos; así, aparecen como actores periféricos con poco acceso al centro de la red.

Además, de las asociaciones participantes en el ámbito turístico de Toluca, la Cámara de Comercio fue la más alejada de la red, lo cual le impidió obtener información del proyecto y por consecuencia buscar apoyo del gobierno toluqueño. Por su parte, la relación que mantuvo el Patronato con la AHTEM le permitió conocer en mayor medida sobre los beneficios de la iniciativa de convenciones para sus miembros afiliados. Estas diferencias de opiniones propiciaron escasa cooperación entre la Canacovt y el PPCHT.

Por el contrario, el AIT y la AHTEM se ubicaron más cerca al centro de la red como actores intermediarios del miembro principal, ya que sus recursos y cooperación fueron necesarios para el funcionamiento del centro. En el caso del AIT, fue el principal aliado del GEM, pues los recursos presupuestales y políticos de ambos generaron lazos de interdependencia que fueron los elementos principales para el desarrollo del centro de convenciones.

Respecto a la participación del gobierno municipal en la Red de Turismo de Negocios, sirvió como intermediario del GEM, pues cooperó con recursos políticos y legales para el referido centro, aunque en cierta medida se mantuvo al margen por dos cuestiones: primero por la temporalidad, la cual rebasa el periodo de la administración (2013-2015) y segundo porque el proyecto fue parte de una política del GEM en la que el gobierno local intervino parcialmente en la toma de decisiones; fue una iniciativa previamente consensada y formulada acorde con los objetivos del GEM y finalmente transmitida al gobierno municipal.

Por ello, la política turística de Toluca no incluyó en sus objetivos impulsar al turismo de conven-

¹ El capital accionario de Asociación Mexiquense del Aeropuerto Internacional de Toluca está dividido entre el Gobierno del Estado de México, OHL México y el Gobierno Federal mediante Aeropuertos y Servicios Auxiliares (Vuela Toluca, 2013).

² Existen alrededor de 22 hoteles de Toluca afiliados a la asociación (HotelesEdoMex, 2011).

ciones; más bien las labores del imcta en materia de turismo de negocios se limitaron a generar relaciones de cooperación con el AIT y el AHTEM para la difusión de eventos del gobierno municipal o generar alternativas de visita.

Conclusiones

Las ciudades y los gobiernos locales están emergiendo como actores crecientemente relevantes de gobernanza no sólo local, sino nacional y global, pues en ellos se presentan en mayor medida diversos desafíos de distinta naturaleza (Prats I Catalá, 2000, citados por Delfín *et al.*, 2015: 32).

Derivado de las nuevas funciones y responsabilidades que le ha tocado asumir, Gómez y Arroyo (2001: 120 y 136) advierten sobre el mayor protagonismo que ha adquirido el gobierno municipal por su importante contribución en la gestión de políticas en un contexto de gobernanza.

Para el caso del proceso de implementación de la política turística de Toluca, destaca el rol que asumió este orden de gobierno en el impulso al turismo cultural, concebido por su administración como un producto con fines promocionales; una alternativa para incrementar la afluencia, obtener mayores beneficios y mostrar que la capital del estado era un municipio educador, con un gobierno eficiente.

La implementación de acciones para desarrollo turístico correspondió primordialmente a los sectores público y privado, pues no se evidenció la participación de asociaciones sociales, organismos no gubernamentales, universidades o la población, tal y como se plantea en términos teóricos. Lo anterior deja entrevisto la desarticulación entre los objetivos de la política turística municipal y la realidad, así como la participación parcial de los sectores vinculados a la toma de decisiones en materia turística. Esta realidad se aleja de los supuestos normativos de la gobernanza que hacen alusión a un ejercicio incluyente en la toma de decisiones.

No obstante la mayor participación de las empresas privadas, según expresó ARP (2016), enfrentaron una desventaja al colaborar con el gobierno, la renovación administrativa cada trienio, pues se observó un retroceso derivado del cambio de personal y de políticas, lo que obligó a las asociaciones a reiniciar la comunicación y los enlaces con los nuevos gobiernos.

De igual forma se pudo observar el papel relevante que jugaron los líderes del sector privado. Si bien tanto la AHTEM, el Patronato y la Canacovt tenían un importante número de afiliados, los actores más activos y los líderes fueron aquellos con más antigüedad, mayor número de comercios o de empresas importantes en el centro de la ciudad. Además, los líderes se conocían entre sí y compartían los mismos objetivos e intereses, incluso eran miembros activos en más de una agrupación.

En ambas redes se pudo apreciar que los recursos económicos y políticos de ciertos integrantes fueron los más importantes para anteponer intereses sobre el resto y generar lazos de interdependencia; por este motivo, el sector público fue quien tuvo mayor centralidad y, por ende, poder en los proyectos derivados de la política turística municipal.

Además, se pudo apreciar que los recursos de las asociaciones privadas fueron decisivos para que el gobierno municipal los considerara tanto en los planes políticos como en la toma de decisiones. En este sentido, el sector público jugó un papel relevante porque, además de tener la facultad de formular y aplicar las políticas, decidió a quiénes incluir en la toma de decisiones.

Un punto a favor del rubro privado fue que en la búsqueda de los máximos beneficios para las diferentes empresas, sus integrantes generaron alianzas entre sí, convirtiéndose en un sector participativo de la actividad turística, factor que los hizo apoyarse del gobierno y comprometerse con

el desarrollo de la actividad porque los beneficiaba directamente.

Se concluye también que el enfoque de redes de políticas públicas permitió, a partir del análisis de las relaciones entre los actores participantes de la actividad turística de Toluca, comprender por qué el proceso de implementación de la política en turismo tuvo marcadas modificaciones en contraste con los objetivos inicialmente planteados por el gobierno municipal y cómo ello definió sus alcances y limitaciones.

Finalmente, 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. Con ello se puede avanzar en nuevos esquemas de gobernanza, referidos por Vázquez (2014: 148), como una nueva forma de entender las relaciones entre el gobierno con otro conjunto de actores que se encuentran por fuera del radio de su control político.

Bibliografía

- Alanís, J. (2013). *Antología histórica de Toluca*. México: Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte de Toluca.
- Alcocer, O. y J. Campos (2013). Comportamiento espacial de la infraestructura de hospedaje en el Área Metropolitana de Toluca. En *Ciencia Ergo Sum*, 20(2), 94-106.
- Arciniega, J. (2012). La homogenización del espacio turístico de la ciudad de Toluca. Tesis de licenciatura. Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México. México.
- Bosh, J. y A. Simorelli, (2003). Los centros turísticos como escala de desarrollo local. El rol de los municipios turísticos en un contexto de globalización de la economía. En *Aportes y transparencias*, II (7), 31-42.
- Castillo M., L. Peñaloza y A. Tamayo (2008). Las políticas turísticas culturales en el estado de México. En *Gestión Turística*, 9, 87-106.
- Castillo, M. (2013). Un Acercamiento Crítico-Conceptual a La Modernización de la Política Turística. En *Rosa dos Ventos*, 5 (1), 170-185.
- Consejo Estatal de Población (2010). Diagnostico sociodemográfico del municipio de Toluca. En *Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios*. Recuperado de: <http://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/85636.webj;jsessionid=E05BDC47BA5A74A381A1D0A24100B92C> [17 de febrero de 2016].
- Cruz, G. (2014). *El turismo como punto de conflicto y de acuerdo en las redes de política pública. El caso de Ixtapan de la Sal, Estado de México*. México: El Colegio Mexiquense.
- De la Rosa, B., G. Cruz y F. Porras (2016). Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico. En *Pasos: Revista de turismo y patrimonio cultural*, 14(3), 595-610. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5591006> [12 de diciembre de 2016].
- Delfín, R., U. Curiel y A. Ruiz (2015). Gobernanza Municipal: Oaxaca de Juárez. En *Cathedra et Scientia. International Journal*, 1(2), octubre, 21-44.
- El Edomex Informa (2015). Edomex registra crecimiento mayor a 13 por ciento en vacaciones de verano. En *Edomex Informa Sección Turismo*, 3 de septiembre. Recuperado de: <http://edomexinforma.com/2015/09/edomexmayorocupacionhotelera/#sthash.18vPLVQ3.dpuf> [17 de febrero de 2016].
- GEM (Gobierno del Estado de México) (2015). *Anuncia Eruviel Ávila construcción de centro de convenciones en Toluca*. Sección comunicados, folio 32168. Recuperado de: <http://www.gem.gob.mx/medios/w2detalle.aspx?tser=C&folio=32168> [23 de agosto de 2015].
- Gómez C. y C. Arroyo (2011). Retos y perspectivas de los municipios en México. En H. Díaz (coord.). En *La Nueva Gestión Pública Municipal: hacia un modelo de gobernanza democrática*. México: Secretaría de Gobernación, 103-119.
- H. Ayuntamiento de Toluca (2013). *Plan de desarrollo Municipal de Toluca 2013-2015*. México: Ayuntamiento de Toluca.
- H. Ayuntamiento de Toluca (2013b). Primer informe de gobierno: Martha Hilda González Calderón. Recuperado de <http://www.toluca.gob.mx/primer-informe-de-gobierno> [22 de agosto de 2014].
- Hernández, S. (2015). Pide CANACO-SERVITUR Centro de Convecciones en Toluca. En *Heraldo*. Secc. General, 23

de junio, Recuperado de: <http://hgrupoeditorial.com/publicacion/pide-canaco-servitur-centro-de-convecciones-en-toluca> [27 de abril de 2016].

Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis. A political and Organisational Perspective*. Londres: Martin and Robertson.

Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. J. M. Kickert y J. F. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks*. London: SAGE. Recuperado en: <http://revista-redes.rediris.es,Wwebredes/textos/Complex.pdf> [28 de noviembre de 2015].

Enríquez, M., et al. (2012, abril). Hacia una caracterización de la Política Turística. En *PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 10(3), 417-428.

Paredes, M. (2012) Aeropuerto de Toluca, en crisis. En *Excelsior*. Sección Dinero, 2 de julio. Recuperado en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/07/02/dinero/845068#view-4dinero> [15 de mayo de 2016].

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

Peralta, D. (2012). La Autonomía Municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En *Revista jurídica jalisciense*, 47, 179-200.

Porras, I. (2001). Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a la metodología de investigación. En *Estudios Sociológicos*, 19(57), 721-745.

Ramírez, E. (2013). Turísticos pero pobres, 20 municipios del país. En *El economista*. Sección industrias, 14 de noviembre. Recuperado en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/11/14/turisticos-pobres-20-municipios-pais> [22 de octubre de 2016].

Ramírez, I. (coord.) (2015). "Mejóro 14.5% captación turística en Toluca". En *Hoy Estado*. Semanario, enero 9. México: Agencia MVT. Recuperado en: <http://www.hoyestado.com/2015/01/mejoro-14-5-captacion-turistica-en-toluca/> [25 de abril de 2016].

Sánchez, A. y A. Sánchez (2001). *Toluca: Monografía Municipal*. México: Instituto Mexiquense de Cultura.

Santos, J. (2014) Transformaciones y rezagos de la gobernanza local en México. En *Revista de El Colegio de San Luis*, IV(7), enero, 132-150. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-99X2014000100007 [8 de diciembre de 2016].

Santoyo, M. y N. Quintana (2011). El impacto económico en los servicios turísticos de la zona del Aeropuerto Internacional de Toluca a partir de su reactivación. Tesis de licenciatura. Facultad de Turismo y Gastronomía. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

Vázquez, C. (2014). Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística. En *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, III(1), enero, 147-178.

Velasco, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. En *Cuadernos de Turismo*, 27, 953-969.

Vuela Toluca (2013). El Aeropuerto Internacional de Toluca reporta un incremento en sus operaciones y en el tráfico de pasajeros durante el segundo bimestre del año. En *Vuela Toluca Aeropuerto Internacional*. Sección sala de prensa. Recuperado en: http://www.vuelatoluca.com/secciones/saladeprensa/pdfs/incremento_en_operaciones.pdf [23 de mayo de 2016].



CAPÍTULO 8

La gestión turística
del Parque Nacional El
Chico, Hidalgo: un estudio
desde la perspectiva
de las redes de gobernanza

La gestión turística del Parque Nacional El Chico, Hidalgo: un estudio desde la perspectiva de las redes de gobernanza

Erika Cruz Coria*

Abraham Briones Juárez**

Introducción

La gobernanza es un elemento esencial en la organización de los destinos turísticos, especialmente, en aquellos donde la gestión de los recursos naturales y culturales se torna compleja a medida que convergen diversos actores sociales y se combinan la propiedad estatal, la propiedad común y la propiedad privada de los recursos turísticos (Ostrom, 1990; Paavola y Adger, 2005).

En la gestión de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), el término de gobernanza se refiere a las facultades reales de los actores sociales que interactúan en un territorio para controlar el acceso y el uso de los recursos naturales y a su capacidad de ejercer influencia en los procesos de toma de decisiones, de producción y de consumo a partir del aprovechamiento de los mismos (Brenner, 2010; Stoll-Kleemann *et al.*, 2006).

La gobernanza de las ANP ha tenido que enfrentar algunas dificultades importantes, sobre todo, cuando su aprovechamiento principal está centrado en la actividad turística. Por ser espacios de uso múltiple-público, el acceso, uso y distribución de los recursos naturales se convierte en un punto crítico para alcanzar un equilibrio entre la conservación y el aprovechamiento turístico (Törn *et al.*, 2013).

La complejidad en la gestión turística de estas áreas se debe a la diversidad de las actividades económicas que se generan por el desarrollo turístico y a la amplia gama de actores públicos, privados e híbridos que están involucrados en el suministro de infraestructura, servicios e información (Van der Zee y Vanneste, 2015). En este contexto, las redes de gobernanza en el turismo se visualizan como sistemas que coadyuvan a organizar e integrar las actividades, los intereses y los objetivos de los actores sociales a favor de la conservación,

* Doctora en Ciencias Ambientales. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Área Académica de Turismo y Gastronomía. Contacto: ecoria84@hotmail.com

** Doctor en Ingeniería de Sistemas. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Área Académica de Turismo y Gastronomía. Contacto: abrahambciones2003@gmail.com

de la calidad y competitividad de los destinos turísticos y de la oferta de experiencias estimulantes para los turistas.

El Parque Nacional El Chico (PNEC) es una de las ANP más importantes del estado de Hidalgo. La riqueza forestal y paisajística genera un importante número de desplazamientos turísticos hacia esta región del estado. Esta área de conservación está administrada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp). El desarrollo del turismo ha propiciado la participación de diversos actores públicos y privados: a) las asociaciones que ofertan servicios turísticos en los valles aledaños al parque, b) los organismos públicos de acción local y, c) los organismos públicos de acción estatal y federal.

En este estudio se exploran las redes de gobernanza entre las organizaciones gubernamentales y las Asociaciones Turísticas (AT) vinculadas en la gestión del Parque Nacional El Chico, con la finalidad de vislumbrar la estructura social e institucional que sostiene el desarrollo de esta actividad. Utilizando el programa NetDraw 2.158, se modelaron las redes de relaciones que a partir del trabajo de campo se visualizaron entre dichos actores.

Las redes de gobernanza fueron abordadas como organizaciones emergentes en las que “el sujeto sólo adviene como tal en la trama relacional de su sociedad” (Najmanovich, 2001: 110) y, no sólo como la suma de capacidades y propiedades. Mediante el Análisis de Redes Sociales y de la evidencia empírica se describen las relaciones (unidireccionales y bidireccionales) que los actores establecen a partir de actividades como el manejo de los recursos naturales, la creación de productos turísticos, la gestión, la promoción y la comercialización turística en esta ANP.

Este trabajo de investigación se encuentra conformado por cuatro apartados: el primero aborda el desarrollo del turismo en las ANP, estableciendo un vínculo entre la gobernanza y las redes de co-

laboración entre los actores que participan de la actividad turística. En el segundo se plantea cómo el turismo se ha situado como una actividad principal en lugares como el Parque Nacional El Chico. En el tercero se describe la metodología utilizada en el trabajo y, en el cuarto apartado se abordan las redes de gobernanza entre actores sociales a partir del proceso turístico en dicho parque.

I. El turismo en las Áreas Naturales Protegidas: la gobernanza y las redes de colaboración

Cada vez son más comunes las actividades turísticas vinculadas al disfrute de las ANP; de hecho, existe un creciente interés por las experiencias alternativas y de turismo extremo que estos espacios naturales pueden brindar al turista (Minciu *et al.*, 2010). Al igual que el turismo de masas, el turismo basado en el disfrute de la naturaleza ha comenzado a ser motivo de preocupación para algunos investigadores debido a que también se encuentra vinculado a la degradación ambiental, a la inequidad económica y, en general, a los impactos socioeconómicos y culturales sobre las comunidades receptoras (Bringas y Ojeda, 2000; Madhumita y Chatterjee, 2015).

La biodiversidad de las ANP continua disminuyendo globalmente. Algunos estudios atribuyen el deterioro ambiental no sólo a la presencia de turistas, sino también a la falta de participación de los actores sociales en la gobernanza sustentable de estos destinos turísticos (Törn *et al.*, 2008; Waligoa *et al.*, 2013; Tittensor *et al.*, 2014).

La gobernanza puede entenderse como la capacidad de las sociedades humanas para conformar “redes interorganizacionales organizadas” (Rhodes, 1996: 660) conformadas por actores gubernamentales y no gubernamentales, orientadas a establecer dinámicas que escapan a la lógica simplificadora y burocrática del desarrollo (Farinós, 2005) establecida por el Estado. Dicho en otras palabras, la gobernanza es

un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracteriza-

do por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Mayntz, 2000: 35).

En la gestión de las ANP, el término de gobernanza se refiere a las facultades reales de los actores sociales que interactúan en un territorio para controlar el acceso y el uso de los recursos naturales y a su capacidad de ejercer influencia en los procesos de toma de decisiones, de producción y de consumo a partir del aprovechamiento de los mismos (Brenner, 2010, Stoll-Kleemann *et al.*, 2006).

Por tanto, la gobernanza turística se entenderá como los procesos para mejorar la relación horizontal entre la pluralidad de actores; comprende las condiciones socio estructurales que facilitan el flujo de información, la generación y difusión de la innovación y las oportunidades de aprendizaje en el desarrollo coordinado de esta actividad (Natera, 2001 y 2005; Cooper, Scott y Baggio, 2009).

En México, la centralidad de los organismos gubernamentales en la toma de decisiones ha limitado en algunas regiones del país la participación del resto de los actores sociales en el aprovechamiento de las ANP, de tal forma, que las partes interesadas son incapaces de reconocer sus capacidades colectivas para conservarlos y para captar una demanda turística especializada y con mayor poder adquisitivo (Peterson, 2011; Durand, Figueroa y Trench 2012).

En otras regiones, la obsolencia de las estructuras tradicionales del Estado ha venido acompañada de la pérdida de legitimidad y de un cúmulo de reclamos sociales que sugieren una gestión fluida, transparente, flexible y participativa de estos espacios; por lo tanto, la gobernanza ha comenzado a constituirse como una encomienda para la gestión política de los territorios (Graña, 2005). Las políticas públicas y los apoyos gubernamentales están siendo orientados hacia la construcción de estructuras sociales capaces de gestionar los recursos naturales, culturales, sociales y económicos de los territorios.

En este contexto, la presencia de redes de gobernanza se convierte en una alternativa para suministrar los bienes públicos que el Estado no puede ofrecer; mediante ellas se busca garantizar que, con las políticas públicas y con los apoyos gubernamentales otorgados para distintos fines, se contribuya a lograr los objetivos del modelo de gestión pública en turno. Un ejemplo de ello son los apoyos en materia de turismo, que actualmente se encuentran supeditados a la capacidad de los actores por demostrar que pueden generar formas de participación y organización en la toma de decisiones y de intervención sobre los recursos turísticos del territorio por medio de la conformación de cooperativas, asociaciones, microempresas o grupos de trabajo (Ristet *et al.*, 2007); de cierta forma, se busca justificar que con dichas capacidades los actores sociales podrán generar desarrollo económico en las diferentes regiones del país.

Para Natera (2005), la cooperación entre actores gubernamentales, el sector público y la sociedad civil puede llevarse a cabo de distintas maneras, por ejemplo, pueden destacarse los acuerdos neocorporalistas¹ y los mecanismos de autoorganización²; sin embargo, el espacio más importante de cooperación lo constituyen las redes de gobernanza entre actores públicos y privados, cuya formación es un proceso complejo. Una red social es un proceso particular de interrelaciones en que diversas personas o actores sociales tratan de satisfacer sus objetivos; estas interrelaciones consideradas como una totalidad pueden ser utilizadas para interpretar el comportamiento social de las personas implicadas (Kossinets y Watts, 2006; Rutten y Boekema, 2007).

Las redes constituyen uno de los rasgos singulares en la forma actual de mirar la gobernanza debido a que se está produciendo una transformación en la forma de gestionar los espacios

¹ Se refiere a las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas y los trabajadores organizados, sobre temas relacionados con la política macroeconómica (Natera, 2005).

² Son mecanismos mediante los cuales los actores corporativos privados cumplen con funciones reguladoras que son de interés público y les han sido asignadas por el Estado (Natera, 2005).

con recursos naturales, la cual va del ejercicio jerárquico de gobernar a la gestión de redes de actores individuales y colectivos de distinta naturaleza (Natera, 2005). La consolidación del turismo como un instrumento de conservación y de desarrollo económico en las ANP, depende cada vez más de las múltiples redes de actores. Sin embargo, en diversas ANP el turismo no está siendo un mecanismo para dinamizar las economías de las regiones debido a que su impulso carece de una estructura social fundamentada en la gestión compartida, democrática y sustentable de los recursos naturales (Barkin, 2000; Zizumbo, Cruz y Vilchis, 2012).

Por tratarse de espacios de uso múltiple-público (Leewis y Van de Ban, 2004), los desafíos que los actores sociales han tenido que enfrentar en relación con el aprovechamiento turístico de estos espacios son variados; entre los más significativos están la legitimidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la capacitación turística, las inadecuadas prácticas ambientales y, por supuesto, la débil participación de los actores sociales en el intercambio (de información y conocimientos), control, coordinación y toma de decisiones respecto a estos ecosistemas (Barkin, 2000; Boege, 2008; Méndez, Dickinson y Castillo, 2008).

En este contexto, las redes de gobernanza en el turismo se proponen como sistemas que coadyuvan a organizar e integrar las actividades, los intereses y objetivos de los actores sociales a favor de la conservación, de la calidad y competitividad de los destinos turísticos y de la oferta de experiencias estimulantes para los turistas. La gobernanza en red se erige como un instrumento que permite examinar las relaciones de intercambio/cooperación/subordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil o entre los actores públicos y no públicos.

La cooperación entre las partes interesadas es fundamental en el desarrollo de medidas y estrategias que garanticen la conservación y el desarrollo económico para las comunidades y actores

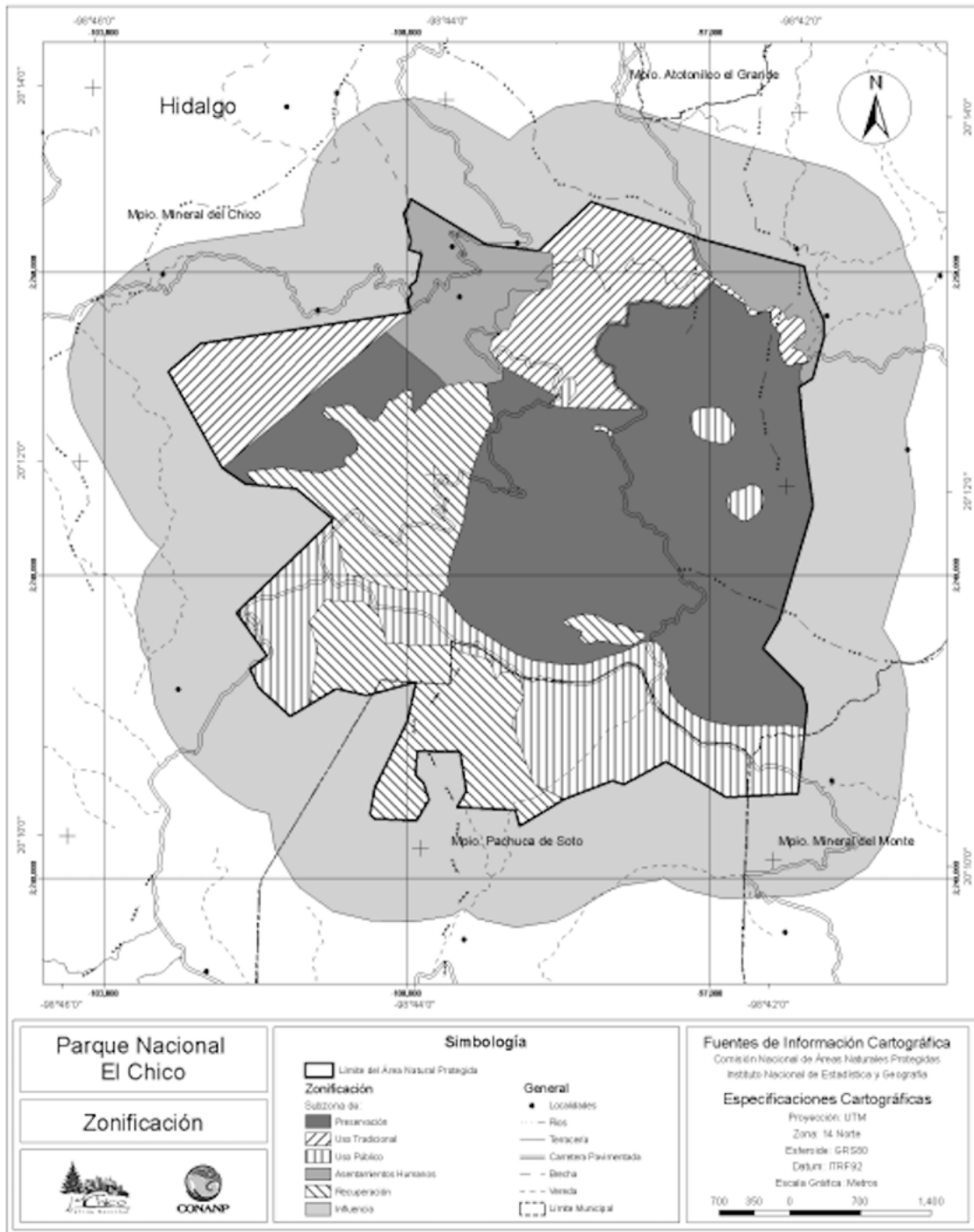
sociales que directamente e indirectamente se encuentran vinculados a esta áreas de conservación. La interrelación entre los actores sociales se puede presentar en los diferentes ámbitos del proceso productivo turístico, por ejemplo, en la creación, gestión, promoción y comercialización turística. Cuando se trata de un ANP, las actividades de los actores sociales se extienden al ámbito del manejo sostenible de recursos naturales, la regulación de la oferta turística, la financiación, la gestión de infraestructura turística y no turística, la seguridad e incluso la salubridad (Nicolau y More, 2005; Merinero, 2011; Muñoz, 2012).

En cada una de las etapas del proceso turístico se desencadena una red de relaciones y toma de decisiones en la que ciertos grupos están conectados con otros, algunos confían en ciertos grupos y otros dependen de esos grupos para alcanzar sus objetivos; cada etapa puede ser vista como un mercado en el que las personas o grupos intercambian una amplia variedad de bienes, ideas, recursos económicos, información (Burt, 2000). En este sentido, el diagnóstico de las redes de gobernanza desde un enfoque relacional permite conocer tres aspectos importantes de la estructura social que sostiene, en este caso, la actividad turística: la existencia de un centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma exclusiva, la interdependencia entre los actores y la tendencia a alcanzar objetivos de manera colectiva (Natera, 2001, 2005).

II. El desarrollo del turismo en el Parque Nacional El Chico

El estado de Hidalgo tiene 46 áreas naturales protegidas de competencia federal, estatal y municipal. Las ANP cubren 143,603.68 hectáreas, es decir, el 6.87% de la extensión territorial del Estado. El Parque Nacional El Chico (PNEC) es una de las ANP más importantes debido a que alberga uno de los bosques de oyamel, encino y cedro más representativos de la cuenca de México.

Figura VIII.1. Ubicación del Parque Nacional El Chico, Hidalgo



Fuente: Diario Oficial de la Federación (DOF).
Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5107107 [24 de octubre de 2016].

El territorio de este parque es compartido por el municipio de Mineral del Chico, Pachuca y Real del Monte. Existen cuatro comunidades rurales que por sus actividades económicas se encuentran directa e indirectamente vinculadas al parque: La Estanzuela, Carboneras, San Miguel El Cerezo y Pueblo Nuevo. Por su ubicación, la configuración topográfica y la diversidad de sus recursos paisajísticos propios para el esparcimiento y la recreación, estas comunidades conformaron cuatro asociaciones turísticas para ofrecer servicios turísticos en los valles naturales aledaños al PNEC.

Con el decreto formal de esta ANP (1982), las políticas en materia ambiental se concentraron en la prohibición del uso de los recursos forestales con fines comerciales y en la erradicación de las formas tradicionales de aprovechamiento del suelo (la agricultura y el pastoreo). A partir de la década de 1990, los gobiernos federal y estatal impulsaron el turismo en esta ANP como una estrategia para frenar la creciente devastación del bosque y como una alternativa económica para disminuir las condiciones generales de pobreza y marginación de la población. Las comunidades (La Estanzuela, Carboneras, San Miguel El Cerezo y Pueblo Nuevo) que habitan en las zonas aledañas al parque han continuado la práctica del turismo como una de sus principales actividades económicas. Las Asociaciones Turísticas (AT) conformadas por algunos integrantes de estas comunidades ofrecen al visitante servicios como venta de comida y renta de caballos, cabañas y espacios para acampar. Sin embargo, el modelo de desarrollo turístico desarrollado por las AT en los valles aledaños al PNEC se caracteriza por una oferta recreativa repetitiva apoyada en infraestructura turística escasa y en actividades que han causado un uso intensivo de los valles turísticos.

El desarrollo de esta actividad ha propiciado una serie de relaciones entre las AT, así como entre éstas y los organismos gubernamentales que, aparentemente, estimulan el flujo de información, conocimientos e innovación a favor de la gestión sustentable de los recursos naturales. Ante las

restricciones impuestas sobre las formas tradicionales de aprovechamiento del bosque, el turismo surge como una actividad espontánea que se apoya en las relaciones de colaboración entre algunos actores sociales vinculados a esta ANP. Tales relaciones han orientado el desarrollo del turismo en esta importante área de conservación; no obstante, se considera importante responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿De qué manera se vinculan los diferentes actores en el proceso turístico? ¿Qué actores sociales dominan las diferentes actividades del proceso turístico? ¿Las relaciones entre las Asociaciones Turísticas y los organismos gubernamentales son de colaboración o dependencia?

III. Metodología

Las redes han sido abordadas desde una perspectiva estática que es incapaz de comprender las complejidades dinámicas que afectan la realidad (Najmanovich, 2007, 2008). Actualmente, su análisis puede dividirse en dos campos diferentes y complementarios: la estructura y la dinámica (Aldana, 2006; Takaffoli *et al.*, 2011). La interpretación estructural de las redes complejas se preocupa por la articulación de actores sociales³ en la formación de una totalidad y, por tanto, de los patrones e implicaciones de esas relaciones dentro de una estructura social. A diferencia del enfoque estructural, la interpretación dinámica parte de la naturaleza no estática de las redes sociales, por lo que su estudio desde esta perspectiva enfatiza en su cambio a través del tiempo (Hummon, 2000; Snijders, 2005; Snijders, Van de Bunt y Steglich, 2010).

El presente trabajo de investigación se enfoca en el estudio de la estructura de las redes de gobernanza en el desarrollo del turismo en ANP. Los estudios derivados de esta perspectiva alcanzan a describir la estructura de las relaciones en un

³ En el contexto de las redes sociales se entiende por actores sociales a los individuos, grupos, organizaciones, comunidades, empresas, unidades colectivas sociales o agencias de servicio público, que se vinculan unos con otros a través de una relación o un conjunto de relaciones (Wasserman y Faust, 1994; Lozares, 1996).

sistema social. Con la teoría de los grafos y el uso de matrices, el objetivo de este enfoque es encontrar patrones de conectividad y separación en los sistemas sociales y, entre estos y su ambiente (Wellman, 2000; Marin y Wellman, 2011).

Este trabajo de investigación se apoyó en el Análisis de Redes Sociales (ARS) como una herramienta para el estudio de la estructura de las relaciones entre las personas, grupos y diferentes tipos de asociaciones. El ARS se basa en la aplicación de técnicas cuantitativas que producen indicadores y resultados que permiten comprender la posición de los individuos y de los grupos en una red (Burt, 2000).

El conocimiento de las redes de gobernanza requiere de la participación e interpretación de la visión de diferentes actores sociales con distin-

tas percepciones del mundo. Desde un enfoque metodológico, necesita una definición estricta tanto de los nodos (actores sociales) como de los vínculos que se incluirán en el estudio de una red de colaboración. El ARS brinda algunas herramientas metodológicas que permiten comprender la naturaleza de las relaciones entre los diferentes actores; sin embargo, la metodología por sí misma no orienta sobre los criterios que deben ser tomados en cuenta para la identificación/selección de aquellos que deben ser incluidos en el estudio de una red de colaboración. Por tanto, la aplicación de un conjunto de entrevistas a profundidad y de reuniones informales con representantes de organizaciones gubernamentales y asociaciones turísticas, permitió obtener datos de tipo atributivo para la elaboración de una tipología de actores sociales (ver cuadro VIII.1).

Cuadro VIII.1. Tipología de actores sociales

Por su influencia en la red	Su lógica de acción	Su acción sobre el territorio
Actores sociales con poder institucionalizado (API) Actores centrales con/sin poder insitucionalizado (AC)	Lógica individual Lógica colectiva/pública	Local Regional Nacional/Internacional

Fuente: modificado a partir de Bustard, He y Wilkie (2000); Bergvall-Kareborn, B. y Mirijamdotter, A. (2003); Checkland y Poulter (2010).

Además de la identificación formal de los actores sociales, este estudio buscó aproximarse a las relaciones que se establecen entre ellos. En una red, los actores sociales que participan manifiestan intereses de tipo individual, pero también colectivo. En el caso del PNEC se observa que se vinculan y organizan en torno a cinco ámbitos del proceso turístico: 1) Manejo de recursos naturales turísticos y no turísticos, 2) Creación de productos turísticos, 3) Gestión del destino, 4) Promoción y 5) Comercialización.

Las entrevistas con actores clave también fueron diseñadas para obtener datos de tipo relacional con el fin de conocer: 1) las actividades clave que desempeña cada actor social (organismo gubernamental y asociación turística) y 2) las relaciones diádicas y triádicas que establecen en relación con los ámbitos del proceso turístico. Para un

tratamiento formal y una interpretación sustantiva, las relaciones entre estos fueron agrupadas según el ámbito del proceso turístico. Por cada ámbito, los datos fueron organizados en cuatro matrices de adyacencia con datos binarios para elaborar los gráficos de las redes de gobernanza.

IV. Las redes de gobernanza en el Parque Nacional El Chico

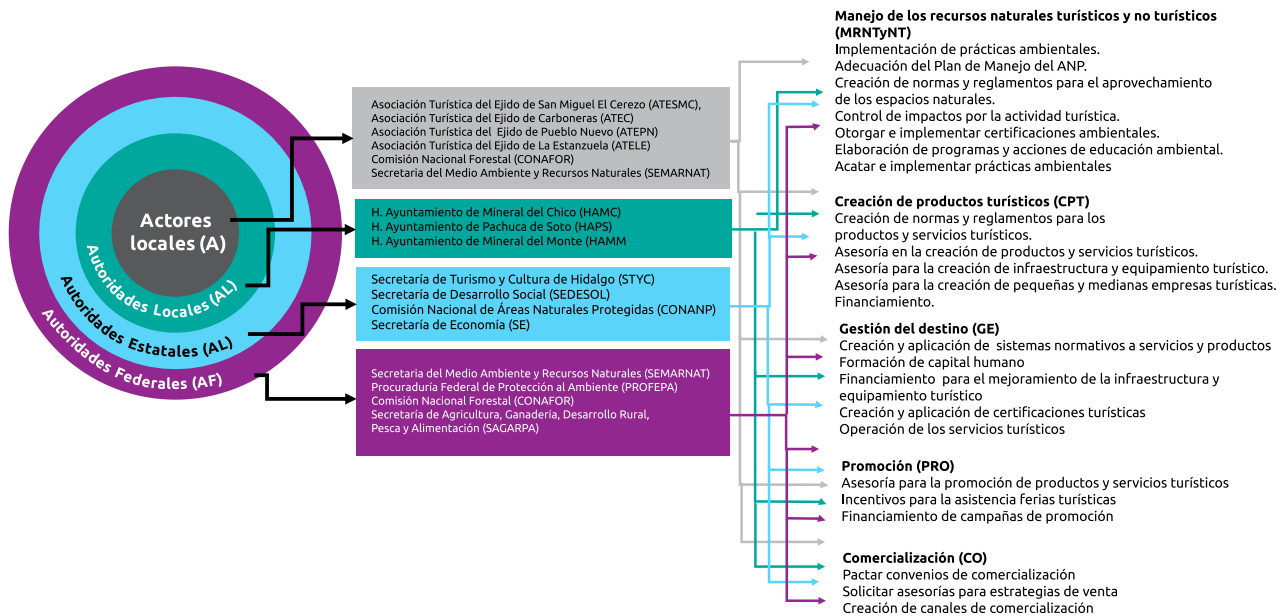
El siguiente análisis presenta las condiciones actuales de colaboración entre los actores sociales que aprovechan turísticamente el PNEC. La tipificación de estos brinda la posibilidad de vislumbrar las redes de gobernanza en que puede apoyarse el aprovechamiento organizado de tales ecosistemas; sobre todo, resulta eficiente para el reconocimiento de los agentes de desarrollo o grupos de liderazgo capaces de movilizar, tomar

decisiones y ejercer poder sobre el resto de los actores sociales, con el fin de incidir en el curso del desarrollo turístico (Leeuwis y Van de Ban, 2004).

A partir del trabajo de campo se obtuvo que los actores sociales, públicos y privados que participan en la gestión del parque desarrollan una variedad de actividades que van desde el manejo de los recursos naturales hasta la comercialización

de los servicios. Estas actividades son el medio por el cual fluye la información, los conocimientos e incluso los aspectos de innovación; se observa cómo algunos actores sociales están más inmersos que otros en algunos aspectos del proceso turístico y hasta determina quiénes son los actores centrales en la toma de decisiones y en las acciones para alcanzar un aprovechamiento turístico sustentable del área (ver cuadro VIII.2).

Cuadro VIII.2. Identificación de actores sociales y actividades clave



1. Manejo de los recursos naturales turísticos y no turísticos (MRNTyNT)

- 1.1 Implementación de prácticas ambientales.
- 1.2 Adecuación del Plan de Manejo del ANP.
- 1.3 Creación de normas y reglamentos para el aprovechamiento de los espacios naturales.
- 1.4 Control de impactos por la actividad turística.
- 1.5 Otorgar e implementar certificaciones ambientales.
- 1.6 Elaboración de programas y acciones de educación ambiental.
- 1.7 Acatar e implementar prácticas ambientales.

2. Creación de productos turísticos (CPT)

- 2.1 Creación de normas y reglamentos para los productos y servicios turísticos.
- 2.2 Asesoría en la creación de productos y servicios turísticos.
- 2.3 Asesoría para la creación de infraestructura y equipamiento turístico.
- 2.4 Asesoría para la creación de pequeñas y medianas empresas turísticas.
- 2.5 Financiamiento.

3. Gestión del destino (GE)

- 3.1 Creación y aplicación de sistemas normativos a servicios y productos
- 3.2 Formación de capital humano
- 3.3 Financiamiento para el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento turístico
- 3.4 Creación y aplicación de certificaciones turísticas
- 3.5 Operación de los servicios turísticos

4. Promoción (PRO)

- 4.1 Asesoría para la promoción de productos y servicios turísticos
- 4.2 Incentivos para la asistencia ferias turísticas
- 4.3 Financiamiento de campañas de promoción

5. Comercialización (CO)

- 5.1 Pactar convenios de comercialización
- 5.2 Solicitar asesorías para estrategias de venta
- 5.3 Creación de canales de comercialización

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo.

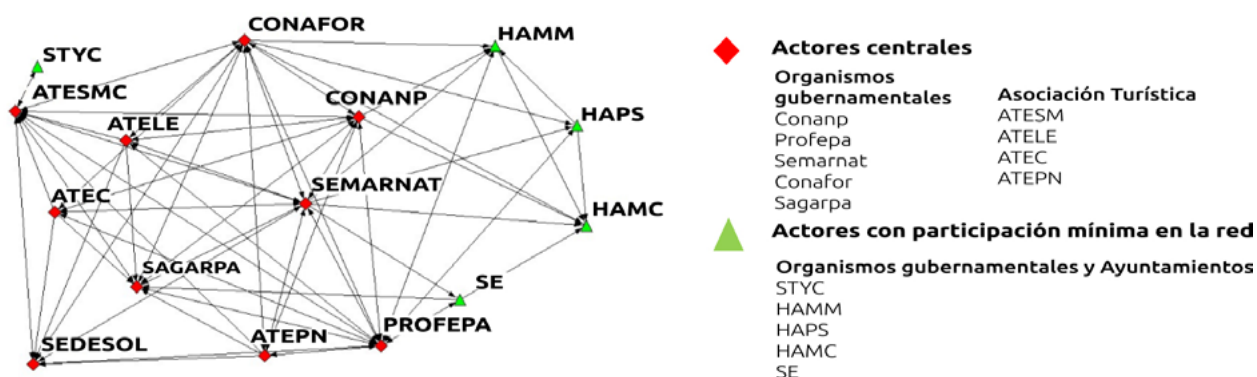
Redes de gobernanza en el manejo de los recursos naturales

El manejo de los recursos naturales turísticos y no turísticos debería estar permeado por una lógica colectiva en que los intereses y la participación de los actores vinculados se convierten en herramientas fundamentales para alcanzar la conservación a largo plazo.

En el caso del PNEC, las actividades clave para el manejo adecuado de los recursos están bajo el dominio de algunos actores públicos como

la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), todos ellos organismos públicos enfocados a la conservación del entorno natural (ver gráfico VIII. 1). La influencia y colaboración recíproca entre estas organizaciones gubernamentales deriva de su capacidad institucional para crear y aplicar normas, sanciones y prácticas cuyo objetivo es lograr la conservación de todos los recursos que contribuyen a la conformación de paisaje turístico.

Gráfico VIII.1. Red en función del manejo de los recursos naturales



Fuente: elaboración propia.

La creación de las ANP en México ha carecido, en muchos casos, de la legitimación o el apoyo consciente de los actores locales vinculados a ellas (Brenner, 2009; Brenner y Hubert, 2012; Brenner y De la Vega-Leinert, 2014) debido a la serie de limitaciones que su decreto ha impuesto sobre los recursos naturales necesarios para la subsistencia de las comunidades locales que habitan estos territorios. En el caso del PNEC se observa que los apoyos económicos y las enseñanzas en materia ambiental han generado una dinámica constante de intercambios recíprocos entre estos organismos gubernamentales y las asociaciones turísticas del Ejido de San Miguel El Cerezo (ATESM), del Ejido de Carboneras (ATEC), del

Ejido de Pueblo Nuevo (ATEPN) y del Ejido de La Estanzuela (ATELE) que ofrecen servicios turísticos en las áreas aledañas al parque.

Se observan relaciones de tipo unidireccional y bidireccional; las primeras se establecen por el cumplimiento de normas, reglamentos y sanciones que deben acatar las AT en caso de incurrir en prácticas que alteren las condiciones del ecosistema. Las relaciones bidireccionales se presentan por el intercambio de conocimientos que ambos actores poseen en relación con las diferentes áreas del parque; aunque, la correspondencia de las AT también está en función de los apoyos económicos que reciben de estos organismos públicos.

En esta red, se observa la participación de otros organismos públicos como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) que han incentivado económicamente y mediante asesoría técnica el desarrollo de proyectos turísticos. La asesoría técnica está enfocada al desarrollo de proyectos que se adecuen a las frágiles condiciones del entorno natural.

Por su acción local sobre el territorio, la Secretaría de Turismo y Cultura (STYC) del estado de Hidalgo y los gobiernos municipales deberían actuar como catalizadores de la información, el conocimiento y los recursos económicos que emanan de los organismos federales hacia las AT. De acuerdo con la visión de los diferentes actores entrevistados, la vinculación con estos organismos gubernamentales se caracteriza por constantes desacuerdos e incompatibilidades respecto al rumbo que deben seguir algunos proyectos turísticos que se han emprendido en la región.

Las redes de gobernanza en la creación de productos turísticos (CPT)

Los servicios turísticos que ofrecen las AT en los valles aledaños a esta ANP se limitan a la renta de caballos, venta de alimentos y bebidas; en algunos valles se rentan cabañas y espacios para acampar y se ofrecen paseos en tirolesa. Se observa una oferta turística repetitiva en cada valle ecoturístico. Por las condiciones especiales del ecosistema, la idea no es ofrecer más productos turísticos de manera individual, sino generar una sólida vinculación entre actores públicos y privados para mejorar los productos existentes, de tal forma que aporten nuevas posibilidades de consumo.

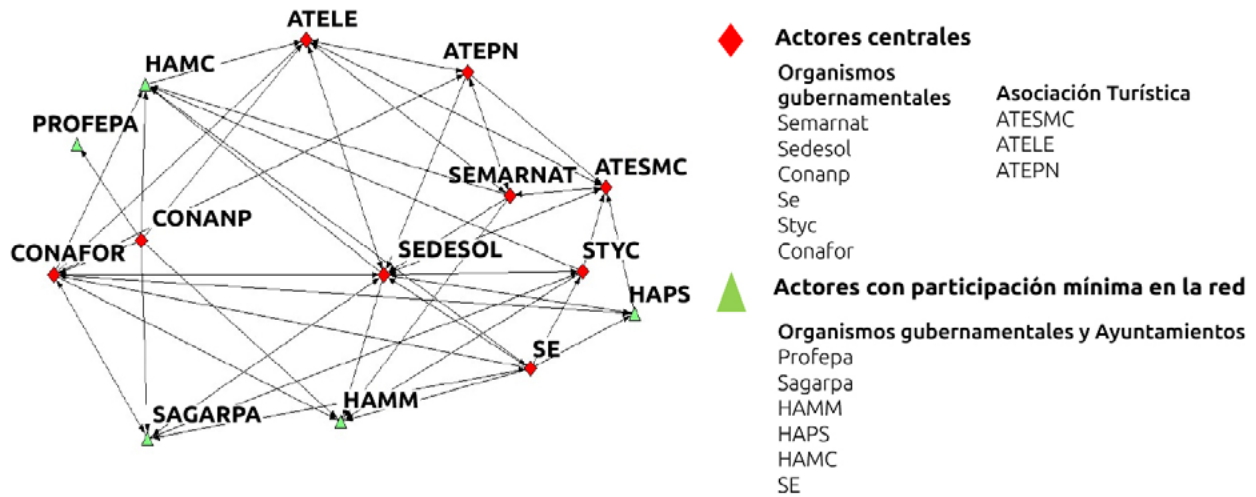
La creación de productos turísticos (CPT) y servicios innovadores debe ser el resultado de un intercambio constante de información entre ac-

tores. En este caso, la STYC debería ser el organismo público encargado de fomentar la innovación, aunque en la red ya se visualiza una participación más activa de su parte. De acuerdo con los entrevistados, este organismo ha orientado la diversificación de los productos y servicios turísticos; sin embargo, los apoyos otorgados a las AT han carecido de continuidad y, en algunos casos, de apoyo financiero. Tal situación ha sido un factor importante para la pérdida de credibilidad de esta Secretaría ante el resto de los actores sociales. Debido a que la CPT y de servicios en el PNEC debe ser coherente con las normas y reglamentos establecidos por la Conanp, la Semarnat y la conafor, se visualiza nuevamente el dominio de las relaciones con las AT. Los vínculos que las AT establecen con estos organismos están condicionados por el financiamiento y la asesoría técnica; si bien son relaciones bidireccionales, también son de dependencia.

Es importante señalar que la función principal de estos organismos es establecer los mecanismos para lograr la conservación, pero ante el surgimiento de la actividad turística realizan otras actividades que rebasan su ámbito de acción; por ejemplo, la impartición de cursos en materia de servicios turísticos, administración de empresas turísticas y calidad en el servicio, entre otros (ver gráfico VIII.2).

La SEDESOL es un actor dominante en la creación de productos turísticos; una de sus funciones importantes ha sido el financiamiento de emprendimientos turísticos relacionados con el ecoturismo. Debido a las limitantes que el decreto de ANP ha impuesto sobre el desarrollo de las actividades económicas tradicionales (tala de madera, agricultura), el financiamiento que otorga la SEDESOL a las comunidades y pequeños productores se ha ampliado a proyectos turísticos que operen bajo criterios de sustentabilidad y de competitividad. Esto ha intensificado las relaciones bidireccionales entre este organismo gubernamental y las asociaciones turísticas en el PNEC.

Gráfico VIII.2. Red en función de la creación de productos turísticos



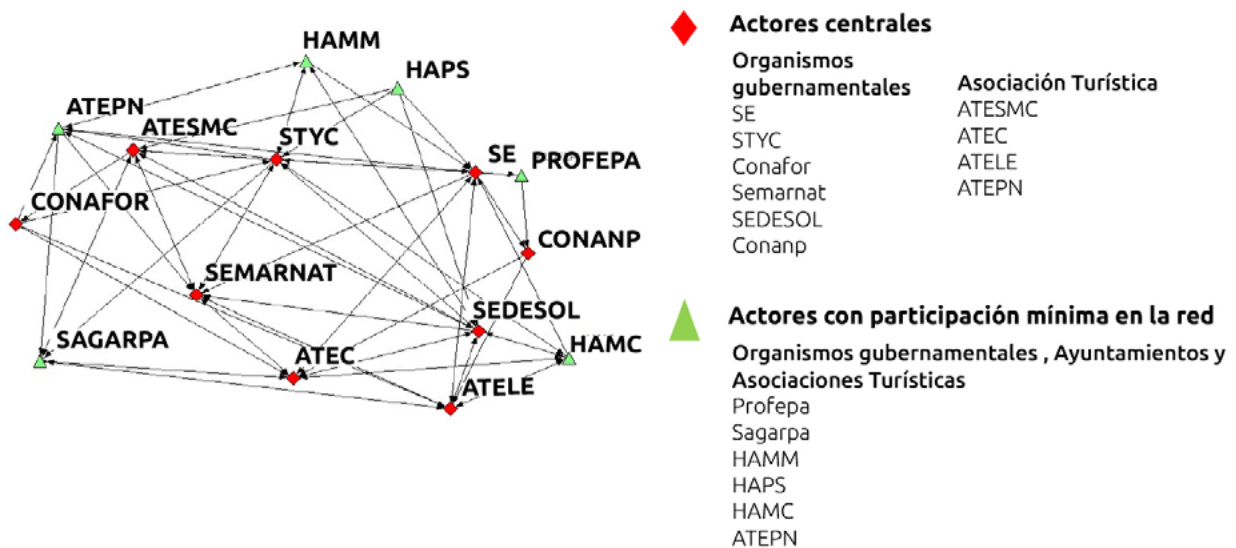
Fuente: elaboración propia.

Las redes de gobernanza en función de la gestión del destino (GE)

La gestión del destino es otra de las actividades en las que deberían participar todos los actores sociales que actúan sobre un territorio, sin importar si su función principal está asociada directa o indirectamente con la actividad turística. En esta ANP, la gestión del destino turístico abarca acti-

vidades clave como la formación de capital humano, la creación y aplicación de certificaciones turísticas y la operación de los servicios dirigidos al visitante. La STYC ha tomado un rol importante en la capacitación de los prestadores de servicios y en las certificaciones turísticas en materia de calidad (ver gráfico VIII.3). Las AT han establecido una relación más cercana con la STYC, aunque ninguna de ellas ha logrado alguna de las certificaciones que otorga este organismo gubernamental.

Gráfico VIII.3. Red en función de la gestión del destino



Fuente: elaboración propia.

La Secretaría de Economía (SE) tiene un papel relevante respecto al financiamiento. Para las AT la presencia de este actor institucional en el territorio significa acceder a apoyos económicos que les han permitido renovar su infraestructura y equipamiento turístico o ampliar la capacidad infraestructural de su proyecto. Se observa que las relaciones entre este organismo gubernamental y las AT son recíprocas, intensas y utilitarias. Los apoyos económicos otorgados por este organismo condicionan a las AT para que realicen acciones a favor de la conservación, por ejemplo los apoyos otorgados por realizar acciones de reforestación.

Es importante destacar la presencia activa de los organismos gubernamentales encargados de la conservación de los recursos naturales (Semarnat, Conanp, Conafor). La aplicación de la normatividad en materia de infraestructura turística es la actividad que justifica la participación de estos actores públicos en la gestión del destino. Por considerar que las AT son el principal canal de comunicación con los visitantes, estos actores públicos les otorgan cursos de capacitación en materia de educación ambiental, aunque las deficiencias en el servicio turístico también los han llevado a ofertar cursos de cultura turística.

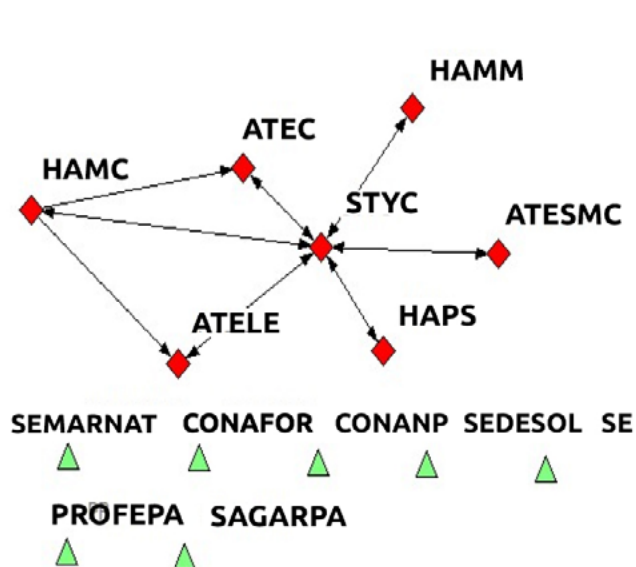
Redes de gobernanza: la promoción y comercialización

La promoción y comercialización son dos aspectos que no han logrado consolidarse en los destinos turísticos del estado de Hidalgo. Los esfuerzos gubernamentales están focalizados en fortalecer la imagen turística de aquellos espacios con importantes atractivos culturales como Huasca de Ocampo, Real del Monte y Mineral del Chico (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2014).

El desarrollo del ecoturismo es incipiente en la entidad; los apoyos destinados a impulsarlo se focalizan en la creación de empresas y en el financiamiento de la construcción de la infraestructura y el equipamiento turístico. Los programas del gobierno estatal no han trascendido hacia acciones como la creación de campañas publicitarias integrales o una imagen de marca (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2013). La STYC ha otorgado apoyos económicos para financiar campañas de promoción de alcance local y regional. Sus estrategias han sido la distribución de trípticos y la colocación de anuncios en la página web de la STYC; ambos mecanismos de promoción surgen como ideas aisladas e individuales que han dificultado la inserción de este parque como uno de los destinos turísticos más importantes de la entidad, no obstante su riqueza natural y cultural.

La STYC también incentiva a los dirigentes de las AT para que asistan a las ferias turísticas que se llevan a cabo en algunos recintos de la región. Otorga a los representantes de estas asociaciones apoyo económico para asistir y promocionar los valles turísticos. Ello ha propiciado un acercamiento entre las AT y las necesidades particulares del mercado turístico; aun así, a los representantes de estas asociaciones les ha resultado complicado traducir estas experiencias en estrategias colectivas que favorezcan la construcción de una marca territorial capaz de generar sinergias turísticas (ver gráfico VIII.4).

Gráfico VIII.4. Red en función de la promoción



Actores centrales

Organismos gubernamentales, Ayuntamientos y Asociación Turística

HAMM
STYC
ATESM
HAPS
ATELE
HAMC
ATEC



Actores con participación mínima en la red

Fuente: elaboración propia.

Las AT emergen como los actores centrales en el ámbito de la promoción, con sus propios recursos técnicos y económicos han generado medios de promoción que son colocados en lugares estratégicos de los valles turísticos, pero se limitan al ámbito local sin lograr captar la demanda turística foránea. Los representantes de las AT confían plenamente en las recomendaciones que los visitantes realizan a otras personas sobre los valles turísticos, aunque también visualizan la necesidad de incorporar medios de promoción eficaces que les ayuden a captar otros segmentos de mercado.

La red que muestra mayores debilidades es la relacionada con la comercialización; las necesidades de la actividad turística en esta ANP rebasan los alcances de los apoyos técnicos y económicos que brindan los organismos públicos gubernamentales. Aunado a esto, los integrantes de las AT permanecen pasivos ante la inminente necesidad de establecer vínculos directos con segmentos de mercado específicos (paquetes turísticos escolares, viajes de familiarización, personas discapacitadas) o con intermediarios de la región (agencias de viajes y hoteles) para incluir este destino turístico en las atracciones del estado.

Conclusiones

La complejidad social en relación con la gobernanza turística en las ANP requiere comprender el funcionamiento de los sistemas sociales. La participación de los actores sociales del sector privado y público es considerada un factor crucial en la gobernanza sustentable de estas áreas de conservación.

En tal contexto, el Parque Nacional El Chico es un ejemplo de la complejidad sobre la gestión turística de un territorio. En este trabajo de investigación no sólo fueron identificados los actores sociales que participan en el desarrollo de dicha actividad, también fueron reconocidos aquellos que establecen las directrices del desarrollo turístico en esta área. El interés se centró en los vínculos entre los actores gubernamentales y las asociaciones que ofertan actividades turísticas en este espacio natural.

De manera general se identificó que la debilidad de las redes de colaboración entre los actores gubernamentales y la sociedad civil no están contribuyendo al desarrollo satisfactorio de los dife-

rentes procesos que conforman la gobernanza de este parque: la comunicación y otros elementos como la transmisión de información y la colaboración no están siendo estimulados por las redes de colaboración existentes.

Los organismos gubernamentales aún mantienen un papel dominante en la toma de decisiones sobre la actividad turística en este territorio. El Estado no ha emprendido un proceso de transferencia de la toma de decisiones a los usuarios directos del parque; en tanto, los organismos gubernamentales todavía juegan un rol importante como “dueños” y administradores de esta área turística.

Los organismos gubernamentales centrados en el cuidado y la conservación de este entorno natural como la Semarnat, la Conanp y la Profepa, entre otros, han logrado establecer vínculos con las asociaciones turísticas para apoyar actividades importantes como la creación de servicios turísticos y el desarrollo de prácticas a favor del cuidado del entorno. Si bien estas no son las actividades medulares de dichos organismos, se han vinculado en el desarrollo de una actividad turística sustentable y respetuosa con este ecosistema. La relación entre estos organismos y las asociaciones turísticas está determinada en gran medida por el intercambio de conocimientos sobre las particularidades del territorio y al apoyo económico brindado por dichos organismos gubernamentales.

El análisis de las redes de gobernanza provee un panorama general del ambiente de participación y de colaboración entre los diferentes actores sociales presentes en el Parque Nacional El Chico. La herramienta metodológica utilizada para este análisis provee una radiografía de los vínculos con cierto potencial para el desarrollo de acciones colectivas a favor de una actividad turística sustentable; paralelamente, los conflictos y otras situaciones también pueden ser reveladas por el ARS.

Bibliografía

- Aldana, M. (2006). *Redes complejas*. Recuperado de: <http://www.fis.unam.mx/~max/English/notasredes.pdf> [25 de octubre de 2016].
- Barkin, D. (2000). The economic impacts of ecotourism: Conflicts and solutions in highland Mexico. En P. Godde, M. Price y F. Zimmermann. *Tourism and development in mountain areas*. Londres: CAB International, 157-172.
- Bergvall-Kareborn, B. y A. Mirijamdotter (2003). Reflections on CATWOE, a soft systems methodology technique for systems desing. In Luleá University Technology. Proceedings of the 9th Annual CPTS Working Conference, USA, Amersfoort.
- Boege, E. (2008). *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrodiversidad en los territorios indígenas*. México: Instituto Nacional de Atropología e Historia/ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Brenner, L. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas. En *Revista Mexicana de Sociología*, 283-310.
- Brenner, L. (2009). Challenges to Tourism Management in Ptotected Areas: examples from Mexico. En *Goegraphical Studies of Development and Resource Use*, 1, 1-27.
- Brenner, L. y J. Hubert (2012). Challenges to Actor-oriented. Environmental Governance: Examples from three Mexican Biosphere Reserves. En *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (Journal of Economic and Social Geography)*, 103(1): 1-19.
- Brenner, L. y De la Vega-Leinert (2014). La gobernanza participativa de Áreas Naturales Protegidas. El caso de la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno. En *Región y Sociedad*, vol. xxvi, (59), 183-213
- Bringas, N. y L. Ojeda (2000). El ecoturismo: ¿una nueva modalidad de turismo de masas? En *Economía, Sociedad y Territorio*, 2(7), 373-403.
- Burt, R. (2000). The network structure of Social Capital. En *Organizational Behavior*, 22, 345-423.
- Bustard, D. W., Z. He y F. G. Wilkie (2000). Linking soft systems and use-case modelling through scenarios. En *Interacting with Computers*, 13(1), 97-110.
- Checkland, P. y J. Poulter (2010). Soft Systems Methodology. En M. Reynolds y S. Holwell, (eds.) *Systems Approaches to Managing Change: A Practical Guide*, United Kingdom: Springer.

- Cooper, C., N. Scott y R. Baggio (2009). Network Position and Perceptions of Destination Skateholder Importance. En *An International Journal of Tourism and Hospitality Research*, 20(1), 33-45.
- Durand, L., F. Figueroa y T. Trench (2012). Inclusión, exclusión y estrategias de participación en áreas protegidas de la Selva Lacandoná, Chiapas. En *La naturaleza en contexto. Hacia una ecología política mexicana*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Centro Regional. México, 237-267.
- Farinós, J. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. En *Revista Eria*, 67, 219-235.
- Graña, F. (2005). Globalización, gobernanza y "Estado mínimo": pocas luces y muchas sombras. En *Polis Revista Latinoamericana*, 12, 1-22.
- GEH (Gobierno del Estado de Hidalgo) (2013). *Tercer Informe de Gobierno. Administración 2011-2016*. Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- GEH (Gobierno del Estado de Hidalgo) (2014). *Cuarto Informe de Gobierno. Administración 2011-2016*. Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Hummon, N. (2000). Utility and dynamic networks, *Social Networks*, (22), 221-249.
- Juffe-Bignoli, D. et al. (2014). *Protected Planet Report*. Cambridge: United Nations Environment Programme-World Conservation Monitoring Centre.
- Kossinets, G. y D. Watts (2006). Empirical Analysis of an Evolving Social Network. En *Science*, 311(5757), 88-90.
- Leeuwis, C. y A. Van de Ban (2004). *Communication for Rural Innovation: Rethinking Agricultural Extension*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Lozares, C. (1996). La teoría de las redes sociales. En *Papers. Revista de Sociología*, 48, 103-126.
- Madhumita, D. y B. Chatterjee (2015). Ecotourism: A panacea or a predicament? En *Tourism Management Perspectives*, (14), 3-16.
- Marin, A. y B. Wellman (2011). Social Network Analysis: An Introduction. En *The SAGE Handbook of Social Network Analysis*. California: SAGE Publications Ltd.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la Teoría de Governace. En *Instituciones y Desarrollo*, 7, 35-51.
- Méndez, J., F. Dickinson y T. Castillo (2008). Community Memeber Viewpoints on the Ría Celestún Biosphere Reserve, Yucatan, Mexico: Suggestions for improving the Community/Natural Protected Area Relationship. En *Human Ecology*, 36(9135), 111-123.
- Merinero, R. (2011). Desarrollo Local y Análisis de Redes Sociales: el valor de las relaciones como factor de desarrollo socioeconómico. En *REDES-Revista hispana para el análisis de redes*, 18(11), 1-28.
- Minciu, R. et al. (2010). En *EconPapers*, 12(27), 83-98.
- Muñoz, A. (2012). Análisis relacional de sistemas turísticos. Un marco de trabajo alternativo en el proceso de planificación turística. En *Tourism and Management Studies*, 8, 55-64.
- Najmanovich, D. (2001). Pensar la subjetividad. Complejidad, vínculos y emergencia. En *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 14(6), 106-111.
- Najmanovich, D. (2007). El desafío de la complejidad: Redes, cartografías dinámicas y mundo implicados. En *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 12(38), 71-82.
- Najmanovich, D. (2008). La organización en redes de redes y de organizaciones. En *FISEC-Estrategias*, 5(11), 169-206.
- Natera, A. (2001). El liderazgo político en la sociedad democrática. En *Revista de Estudios Políticos*, (118), 385-421.
- Natera, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. En *Revista Mexicana de Sociología*, (118), 755-791.
- Nicolau, J. y F. More (2005). Stochastic Modeling: A Three-Stage Tourist Choice. En *Annals of Tourism Research*, 32(1), 49-69.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Paavola, J. y N. Adger (2005). Institutional ecological economics. En *Ecological Economics*, 53(3), 353-368.
- Peterson, N. (2011). Excluding to Include: (Non) Participation in Mexican Natural Resource Management. En *Agriculture and Human Values*, (28), 99-107.
- Rist, S. et al. (2007). Moving from sustainable management to sustainable governance of natural resources: The role of social learning processes in rural India, Bolivia and Mali. En *Journal of Rural Studies*, 23, 23-37.
- Rutten, R. y F. Boekema (2007). Regional social capital: Embeddedness, innovation networks and regional economic development. En *Technological Forecasting and Social Change*, 74(9), 1834-1846.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. En *Political Studies*, 24, 652-667.

Stoll-Kleemann, S. *et al.* (2006). *Linking Governance and Management Perspectives with Conservation Success in Protected Areas and Biosphere Reserves*. Berlin: GoBi Research Group.

Snijders, T. (2005). Models for Longitudinal Network Data. En *Models and methods in social network analysis*, J. Carrington, J. Scott y S. Wasserman (eds.). New York: Cambridge University Press.

Snijders, T., G. Van de Bunt y C. Steglich (2010). Introduction to stochastic actor-based models for network dynamics. En *Social Networks*, 32(1), 44-60.

Takaffoli, M. *et al.* (2011). Community Evolution Mining in Dynamic Social Networks. En *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 22, 48-57.

Tittensor, D. *et al.* (2014). A mid-term analysis of progress toward international biodiversity targets. En *Science*, 346(6206), 241-244.

Törn, A. *et al.* (2008). Local people, nature conservation, and tourism in North-eastern Finland. En *Ecology and Society*, 13(1), 8-25.

Van der Zee, E. y D. Vanneste (2015). Tourism networks unravelled; a review of the literature on networks in tourism management studies. En *Tourism Management Perspectives* (15), 46-56.

Waligoa, V., J. Clarke y R. Hawkinsa (2013). Implementing sustainable tourism: A multi-stakeholder involvement management framework. En *Tourism Management*, 36, 342-353.

Wasserman, S. y K. Faust (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. England: University Press.

Wellman, B. (2000). El análisis estructural: del método y la metáfora a la teoría y la sustancia. En *Política y Sociedad*, 33, 11-40.

Zizumbo, L., E. Cruz y A. Vilchis (2012). Acción social y Áreas Naturales Protegidas: Refuncionalización de Recursos en Puerto Morelos, Quintana Roo. En *Rosa Dos Ventos*, 4(2), 192-207.



CAPÍTULO 9

Gobernanza territorial
y reconfiguración
del espacio social
en Valle de Bravo

Gobernanza territorial y reconfiguración del espacio social en Valle de Bravo

Avimael Vázquez Ceballos*

Introducción

Lo presente parte de concebir el espacio como una dimensión al igual que el tiempo, ambas no neutrales y determinadas dado el sujeto que las modifica y se ve influido por ellas (Lipitez, 1979; González, 1982). Por lo que el espacio como área geográfica ubicable, tangible y preexistente también es social, al establecerse en él “relaciones sociales de producción, circulación y distribución, entre hombres divididos en clases y organizados políticamente” (González, 1982: 60). Relaciones que se observan restringidas por el espacio físico donde se desenvuelven al mismo tiempo que el espacio físico se ve transformado en función de su utilización, haciendo del espacio geográfico y social una unidad dialéctica (González, 1982).

La relación dialógica mencionada cuela la idea del vínculo entre sociedad y naturaleza en un espacio geográfico definido. De esta manera el clima y las condiciones topográficas-naturales determinan el proceso de las relaciones humanas, así como los efectos de éstas reconfiguran o transforman los territorios que las enmarcan, distinguiéndose el espacio social como una dimensión que concretiza las relaciones entre humanos y cosas¹.

Con las ideas precedentes, el presente trabajo argumenta que las condiciones naturales y territoriales (geográficas) de un espacio influyen en las relaciones entre sujetos y cosas (por ejemplo recursos urbanos) ahí ubicadas, por lo que un cambio en tales aspectos físico-naturales implicará una transformación en dichas relaciones.

Este argumento se desarrolla tomando la referencia de Valle de Bravo, lugar turístico donde a raíz de una modificación de su territorio (físico), en la actualidad es posible distinguir entre los sujetos sociales que ahí interactúan, una hete-

* Dr. en Ciencias Sociales y Políticas. Universidad Autónoma del Estado de México. Contacto: c_avimael@yahoo.com.mx

¹ Podríamos decir además que el espacio social es un “momento” de la reproducción social, y es en ese sentido que el espacio social en sí es un reflejo de las relaciones sociales. Ese espacio en sí es el fundamento objetivo del espacio empirista, coespacial por sí, en que se “desarrollan”, se “inscriben”, se “despliegan”, etc., las relaciones sociales (Lipitez, 1979: 29).

rogeneidad de intereses, visiones y apreciaciones sobre su espacio local y sus recursos urbanos, arquitectónicos y naturales. Los espacios turísticos como el que aquí se aborda, contrario a lo que aparentan, son territorios altamente complejos que requieren de mecanismos institucionales de gestión relacionados a la gobernanza que propicia la interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

Lo planteado párrafos arriba se lleva a cabo recurriendo a conceptos y elementos de la historia regional dado que permiten rescatar lo diferencial, heterogéneo y discontinuo de las dimensiones espacio y tiempo, así como ubicar en el proceso histórico nacional los hechos pasados de las regiones o localidades (Pérez, 1991). Mientras la metodología que ayudó a los fines mencionados fue la observación participante.

Hacerlo así, facilita aprehender y comprender más ampliamente el tiempo de largo plazo, ubicar en él tiempos de mediano alcance y especificar el corto tiempo, lo cual a la par exige considerar el espacio donde se configuran estos tiempos. Esta forma heterogénea y múltiple de ver al espacio y tiempo conduce al vínculo existente entre sociedad y naturaleza. En palabras de Osorio (2001), ello implica reconocer que el clima y las condiciones geográficas-naturales desempeñan un papel fundamental en el proceso de construcción de la historia social. A la vez, ante el vínculo indisoluble entre aspectos físicos y humanos, en estos últimos donde confluye un complejo entramado de actores con diferentes intereses, se reconoce la necesidad de propiciar esquemas de gobernanza territorial.

Este trabajo se estructura en cinco apartados. En el primero se hace referencia a la gobernanza territorial, íntimamente ligada a nuevas formas de planeación y gestión de los territorios. En el segundo apartado se exponen brevemente los antecedentes del enclave turista que es hoy Valle de Bravo, con el fin de ubicarlo dentro del proceso de modernización nacional de 1940,

época en que se inicia la construcción de la presa Miguel Alemán que tendría efectos sobre la cotidianidad del municipio; por lo que parte de este apartado es la descripción general de los cambios en la dinámica poblacional, del territorio y en la economía, principalmente. Esto permitirá en un tercer momento observar las relaciones sociales y vocación económica originadas por la modificación del territorio vallesano al construirse la presa mencionada. En un cuarto paso —como consecuencia de los antecedentes indicados— se exponen los contrastes recurrentes en la base social de Valle de Bravo, esto expresado tanto en la diversidad de intereses y en la heterogeneidad de marcos culturales que en dicho espacio interactúan. En la parte final se muestran las acotaciones a lo discutido.

I. Gobernanza territorial

En los contextos contemporáneos estamos experimentando acciones con impacto colectivo que dejan al descubierto el perfil más autónomo de la sociedad y de los actores, sean individuales o colectivos, ya que continuamente se vuelcan a funcionar más como solución que como problema; igualmente observamos formas de regulación y asociación que facultan a los actores no gubernamentales o en todo caso extragubernamentales para que entre ellos, o en colaboración con el gobierno, realicen tareas de interés común.

Son expresiones empíricas que nos orientan a pensar que el papel del gobierno ha cambiado en peso y estilo (alejado del control jerárquico), adquiriendo un cuerpo conceptual mediante el término de gobernanza, a efecto de caracterizar precisamente ese modo de cooperación e interacción entre distintos actores, agencias, asociaciones e individuos en torno a la atención y tratamiento de problemáticas que paulatinamente requieren trascender el protagonismo del gobierno, para incorporar instituciones, recursos, capacidades y conocimiento de ese otro conjunto no gubernamental o tradicional.

La gobernanza, según Aguilar (2006), destaca que la dirección de la sociedad va más allá de la acción gubernamental, ya que los actores no gubernamentales han adquirido mayor capacidad de incidencia en el procesamiento de los asuntos públicos. Cabe destacar que paulatinamente estos asuntos públicos se identifican con los denominados problemas perversos (*wicked problems*), requiriendo formas no tradicionales de atenderlos dado su nivel de complejidad tanto en su definición como negociación, para hacer factible su tratamiento y temporalidad de las soluciones (ver Rittel y Webber, 1973).

Algunos de los temas que se identifican con este tipo de problemas son los ligados a la competitividad territorial y turística, dado que desbordan el enfoque de planeación y gestión de arriba-abajo (*top-down*) y son poco tratables mediante procedimientos tradicionales y normativo-jerárquicos.

Por lo general, los destinos turísticos (como Valle de Bravo) requieren mecanismos institucionales de gestión relacionados con la gobernanza al distinguirse por:

Su extrema complejidad, tanto en lo morfológico como en lo funcional, al coexistir sobre el mismo territorio usos turísticos con usos productivos preexistentes o de conservación de la naturaleza, población residente con no residente [...] Su dinamismo, impulsado por la capacidad del sector de generación de rentas y empleos [...] La creciente importancia de la calidad territorial en sentido amplio (medio ambiente, paisaje, infraestructura, equipamiento, servicios, etc.) como factor de competitividad de los destinos [...] El progresivo y singular impacto en estos espacios de la globalización o internacionalización de los procesos (Fernández *et al.*, 2015: 176).

Asimismo, al relacionar el ambiente y espacio físico con la cultura, la historia y la economía local, estos configuran activos territoriales que le dan competitividad al territorio (ver Fomin, 2012), requiriendo producir y gestionar tales activos, siendo estos:

- Bienes colectivos, los cuales generan beneficios para conjuntos más o menos amplios de usuarios de un territorio [...];
- bienes inamovibles que forman parte natural de un lugar;
- características específicas de una región que son imposibles de encontrar en otros territorios;
- y/o bienes culturales que están vinculados a la historia de un lugar y no pueden ser reproducidos en el corto plazo (Fomin, 2012: 4).

En tal tesitura, el Fomin (2012) reconoce la necesidad de que actores tanto públicos como privados y comunidad, en un determinado espacio, generen los arreglos institucionales para que se valoricen y generen consensos de largo plazo sobre los activos colectivos, siendo necesario propiciar esquemas de gobernanza en materia de planeación y gestión del territorio, en todo caso de gobernanza territorial.

Con el término de gobernanza territorial se trata de indicar, por lo general, la aplicación de nuevas formas de planeación y gestión de los territorios, relacionadas con procesos de interacción y cooperación en los que participan múltiples actores gubernamentales, sociales y privados. Conceptualmente podemos considerar las siguientes definiciones:

Cuadro IX.1. Definiciones sobre gobernanza territorial

Autor	Definición
Farinós	"una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre los actores e intereses diversos presentes en el territorio [...] en ese sentido, se interpreta como la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución" (2008: 14).

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural	"se refiere a la capacidad de las sociedades para resolver sus asuntos y contribuir al desarrollo de sus territorios mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales, entre ellos (i) el Estado [...] (ii) la sociedad civil [...] (iii) las agencias públicas localizadas territorialmente y (iv) el sector privado [...] en un contexto en el cual el gobierno regional está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulando el crecimiento con inclusión social" (s/f).
Fondo Multilateral de Inversiones	"modalidades de vinculación entre los actores productivos e institucionales de un territorio y los arreglos institucionales que se constituyen [...] capacidad de desarrollar una visión compartida para la construcción de bienes y servicios que supera las iniciativas individuales, así llamados bienes colectivos" (2012: 4).

La definición de gobernanza territorial que se plantea en este trabajo considera los siguientes elementos:

- Políticas y gestión adaptadas al territorio, procurando un diseño de abajo hacia arriba (bottom-up) (ver Pressman y Wildavsky, 1973; Lipsky, 1971).
- Multiplicidad de actores (entre ellos el gobierno) vinculados e interactuando en torno a las acciones públicas.
- Valorización y visión compartida de las oportunidades del territorio y sus activos a largo plazo.
- Mecanismos alternativos e innovadores de planificación territorial.
- Empoderamiento de actores no tradicionales-gubernamentales.

II. Del plan a la laguna: la transformación del territorio como factor de una base social compleja y diversa

El plan

Para 1930 la superficie territorial del Estado de México se dividía en 16 distritos locales (González, 1999), cada uno integrado por cierto número de municipios; Valle de Bravo era el más importante del Distrito Local XIV del mismo nombre.

En el tercer año de gobierno (1937) del presidente Lázaro Cárdenas, la naciente Comisión Federal de

Electricidad (CFE) iniciaba los estudios para construir la planta eléctrica de Ixtapantongo, que más tarde se llamaría sistema hidroeléctrico Miguel Alemán. Los trabajos iniciaron en 1938 y concluyeron en 1947, al inundarse 2 mil 900 hectáreas de tierras cultivables que tenía Valle de Bravo, a las que se denominaba "El Plan" (Vargas, 2006).

En efecto, eran dos mil hectáreas aproximadamente de riego completo, en un valle cerrado, donde no se presentaban heladas, con suelos profundos, que permitían practicar dos cultivos al año. Ésta era una micro región privilegiada, al grado de que en mi libro de geografía de primero de secundaria —evidentemente no actualizado para esa época— el autor le llamó el granero de la república. Aunque el autor pudo exagerar, esto da una idea de la fertilidad de El Plan. Toda la vida del pueblo giraba en torno de ese terreno, pues daba alimentos, ingresos y empleo directo e indirecto a sus habitantes (Hernández, 2006: 88).

La finalidad original de esta obra era generar energía eléctrica ante el proceso industrializador del país en la década de 1940. Si bien este contexto era nacional, Valle de Bravo era también partícipe de este proceso al establecerse en su territorio la presa que permitiría la promoción de la industrialización nacional y en específico de la capital de la República Mexicana.

En otras palabras, al escenario que dibujaban las transformaciones nacionales de 1940, Valle de Bravo se integraba a él de modo que para esa época la reconfiguración del territorio municipal dependió de factores externos a él, generando probablemente importantes impactos que se enuncian a continuación:

- a. La zona urbana pareciera ser receptora de altos flujos inmigratorios.
- b. Las actividades económicas de la localidad cambiarían, dejando de ser primordialmente primarias, para ubicarse en el sector terciario, siendo el turismo el principal motor de la economía local.
- c. La conformación de una sociedad local heterogénea y compleja por los inmigrantes

que muy probablemente a partir de la mitad del siglo pasado iniciaron a poblar a Valle de Bravo.

La laguna

En textos como los de Hernández (2006), González (1999) y Vargas (1999 y 2006) que reportan la historia de Valle de Bravo está presente la noción de lo que éste era antes de la presa Miguel Alemán y de lo que es hoy. Éstos documentan lo que dicha construcción detonó en materia de turismo, aunado a las características excepcionales del clima, paisaje, recursos naturales, así como de la imagen rústica de la cabecera municipal. Admñias, también señalan las transformaciones que posiblemente propició la inundación de El Plan en la dinámica poblacional, como en las características económicas y sociales de los habitantes.

Cambios en la dinámica poblacional

La inundación de tierras agrícolas por la represa Miguel Alemán habría de propiciar cambios en el crecimiento natural de la población en Valle de Bravo, impactando por igual en el crecimiento del espacio urbano.

Por lo que respecta a la dinámica poblacional del municipio, los datos censales señalan que su comportamiento demográfico ha presentado la siguiente tendencia²:

- Los censos de 1910 y 1921 señalan el decremento de la población de Valle de Bravo, posiblemente debido a las bajas que causó la Revolución Mexicana (Aguilar y Meyer, 1989), dado que de una década a otra pasó de una población de 12 mil 137 habitantes a 6 mil 478.

² Las poblaciones totales a exponer en lo subsecuente derivan de los v-xii Censos Generales de Población y Vivienda. México: INEGI. Las tasas de crecimiento medias anuales de la población han sido estimadas a partir de la fórmula:

Donde:

i: tasa de crecimiento media anual

n: número de años en el periodo

K: cantidad del año en estudio

k: cantidad del año base

- Ya para 1930 aumentaría ligeramente respecto a los censos anteriores, al observarse una población de 8 mil 605. De hecho, la Tasa de Crecimiento Medio Anual Poblacional (TCMAP) de 1910 a 1920 fue negativa, mientras que para 1930 la TCMAP ya era de 2.8%.
- Para 1940, década de impulso de la presa de Valle de Bravo, con una TCMAP de 2.6%, la población era de 11 mil 207 habitantes
- A pesar de que en el periodo de 1950 se suscitaron procesos de emigración dada la transición de la economía local de actividades primarias hacia terciarias (Hernández, 2006), para esos años surge el fraccionamiento Avándaro e inicia el impulso a la actividad turista, residiendo en el municipio 14 mil 413 habitantes, es decir, la población aumentó a una tasa de crecimiento media anual de 2.5%.
- En 1960, década en que el municipio fue sede de una de las competencias (equitación) de la XIX Olimpiada Mundial, la población registrada fue de 15 mil 920; había crecido a una TCMAP de 1.0%.
- Para 1971, fue celebrado el festival musical internacional Rock y Ruedas; Valle de Bravo fue declarado Ciudad Típica por la Legislatura Local del Estado de México, a fin de preservar su estilo arquitectónico y realzar su distinción más allá de los límites estatales, tanto por sus recursos naturales y características típicas, como por las actividades recreativas y deportivas que permiten el uso de su suelo y recursos naturales. Para esas fechas se registraría una tasa de crecimiento media anual del 4.0% (la más alta desde 1921) y se cuantificarían 23 mil 779 habitantes en total.
- La población para 1980 fue de 36 mil 762 habitantes, significando esto una TCMAP de 4.5%.
- En 1990 se registró un decremento de la población con una tasa de crecimiento media anual negativa de -0.2%, ya que para esta década se contaron 36 mil 135 habitantes.

- Para el 2000 la población creció notablemente a una TCMAP de 4.7% al contabilizarse 57 mil 375 habitantes.
- Para el 2015, a más de 10 años de que Valle de Bravo fuera considerado Pueblo Mágico, la población era de 65 mil 703 habitantes, con un tasa de crecimiento media anual en el quinquenio de 1.8%.

Entonces, pareciera existir cierta relación entre la modificación del territorio al construirse la presa Miguel Alemán y el aumento de los habitantes de Valle de Bravo, dado que es muy poco probable que por un crecimiento natural, la población local aumentara a tales tasas de crecimiento medias anuales, al igual que de manera exponencial el espacio urbano se incrementara.

Para 1947 el área urbana de Valle de Bravo era de 511 hectáreas de 42 mil 195 que comprende el territorio municipal, mientras que para el 2015 el área urbana abarcaba 2 mil 544 hectáreas (GEM, 1980, SDU, 2006 y GMVB, 2016). Es decir, a inicios del siglo XXI el espacio urbano se cuadruplicó respecto a mediados del siglo anterior, pasando de 1.2% del total del territorio a 3.93%.

El crecimiento del área urbana (primordialmente de la cabecera municipal) se constata también mediante la exploración de la dinámica de la población urbana en Valle de Bravo, notándose un gran énfasis de su crecimiento a partir de la década de 1970. Actualmente, la población urbana representa 5 mil 900 habitantes, lo que equivale a 8.98% de la población total (GMVB, 2016).

Aunado a la expansión del área urbana, el aumento de la población se caracteriza por concentrarse en espacios urbanos tradicionales como la cabecera municipal, dejándose entrever la importancia progresiva de las actividades económicas desarrolladas en el espacio urbano. Lo mencionado se explica porque en el polígono del centro histórico de Valle de Bravo se ubica la mayor densidad de monumentos históricos, arquitectura y elementos histórico-urbanos, a lo cual se le adiciona la presa

Miguel Alemán, sus bosques y zonas residenciales que la rodean. Por otro lado, la cabecera municipal es la principal área comercial del municipio, donde se genera la mayoría de los flujos entre oferta y demanda de bienes y servicios en torno al turismo. Según comenta Hernández (2006):

Esto ha hecho que las antiguas casas —especialmente las ubicadas en las calles más transitadas—, anteriormente utilizadas sólo como viviendas, se hayan convertido en comercios o en áreas de oficinas, combinadas con uso habitacional. Es curioso ver cómo en cada puerta, hay cuando menos un comercio establecido o desmontable. Todo esto me hace pensar que, así como los fraccionamientos privados tienen su casa club, Valle se ha convertido en una especie de pueblo club, donde están ubicados restaurantes, cines, discotecas para todos los gustos; además, se pueden encontrar todos los bienes y servicios demandados por una población permanente y por la de fin de semana con alto poder de compra (Hernández, 2006: 169).

Si bien las transformaciones en la dinámica poblacional y su relación con el aumento del espacio urbano son hechos posiblemente ligados a la construcción de la presa Miguel Alemán, también se habrían de presenciar cambios en la economía y actividades productivas del municipio, tal como se muestra a continuación.

Reconfiguración de la economía local

Antes de inundarse 2 mil 900 hectáreas del territorio denominado El Plan, las actividades económicas de Valle de Bravo estaban predominantemente relacionadas con el sector primario y gradualmente se vincularon en un proceso de transformación radical hacia actividades terciarias. De esta forma:

- (i) Las altas tasas de crecimiento poblacional que registraban el municipio a partir de 1970 parecieran ir de la mano principalmente con el incremento de la población económicamente activa (PEA) en el sector terciario y en menor medida con los sectores primario y secundario; esto es 16 mil

889, 3 mil 062 y 8 mil 267 persona ocupadas en cada sector, respectivamente.

Para 1950, a tres años de construirse la presa Miguel Alemán, las actividades predominantes de Valle de Bravo eran las primarias e iniciarían a despegar con mayor énfasis los sectores secundario y terciario. No obstante, el sector servicios sería el de mayor auge y crecimiento de 1970 al 2015. Probablemente, sería el sector terciario el que absorbería la fuerza de trabajo de la población que también crecía y que se caracterizaba por ser urbana principalmente. De tal manera, la PEA se ha concentrado en su mayoría en actividades relacionadas al comercio, restaurantes y hospedaje, así como en servicios financieros, seguros e inmuebles.

- (ii) Lo dicho cobra mayor énfasis, si se considera que de 1970 a 2000 el sector terciario ha sido el más dinámico, con excepción de la década 1980, periodo en que el sector secundario observó más dinamismo, debido principalmente a la expansión de desarrollos inmobiliarios. Para esa década, el sector secundario aportó con 48.26% al PIB municipal, del cual 43.62% provenía de la industria de la construcción. No obstante, para 1990 y 2015 el sector terciario nuevamente habría de ser el principal eje de la economía de Valle de Bravo (IGECEM, 2002 y 2004; GMVB, 2016).

En consecuencia, es muy factible que a raíz de la inundación de El Plan de Valle de Bravo, el municipio haya recibido altos flujos de inmigrantes, ubicándose primordialmente en la cabecera municipal y zona urbana que gradualmente se ha ido expandiendo. De la misma forma, también se habrían de observar cambios paulatinos en la vocación económica del pueblo, al pasar de actividades fundamentalmente primarias a unas orientadas al sector de servicios, en especial situadas en el mercado turístico.

Fueron tales hechos subrayados, los que en cierta medida determinarían algunos rasgos del espacio físico, la economía y la sociedad local.

III. Mirada contemporánea del municipio de Valle de Bravo

El territorio municipal de Valle de Bravo se localiza al poniente del Estado de México. Respecto a la capital del país se ubica a una distancia aproximada de 130 km, mientras que a la del Estado de México a 75 km. De estos dos destinos provienen principalmente los turistas de fin de semana que recibe la localidad.

Valle de Bravo se encuentra dentro de la Cuenca del Río Balsas, sobresaliendo la presa Miguel Alemán que proveía de energía eléctrica al centro de la República. En la actualidad abastece de agua potable a la zona metropolitana de la Ciudad de México y es uno de los principales atractivos turísticos del enclave turístico vallesano³.

De la superficie territorial del municipio para el 2015⁴, el 3.93% era urbana; el 21.19% era de uso agrícola; el 64.27% bosques y el restante 10% para otros usos (SDU, 2006 y GMVB, 2016).

Lo que define que este enclave turístico sea un lugar óptimo para descanso de fin de semana del turismo nacional y extranjero es su accesibilidad en tiempo de traslado de los Valles de México y Toluca hacia él; sus expresiones naturales y típicas, además de la versatilidad del clima junto con el toque que da la laguna artificial a tal escenario.

Caracterización socioeconómica

Población actual

Para el 2015, en Valle de Bravo había 65 mil 703 habitantes, de los cuales 54.87% correspondía a población urbana y el 45.13% a rural (GMVB, 2016).

³ También hay que señalar que el territorio y el clima generan una diversidad de micro-ecosistemas. De hecho, en este territorio el clima dibuja cuasi perfectamente las cuatro estaciones de año.

⁴ Por su parte, la división política-administrativa del territorio municipal comprende a una cabecera municipal (que abarca a la ciudad típica de Valle de Bravo con nueve secciones), 44 localidades y 10 fraccionamientos (González, 1999).

El principal punto que concentra la mayor cantidad de población y muestra mayor crecimiento urbano es la cabecera municipal, que para el 2015 alojaba alrededor de 45% de la población total (GMVB, 2016).

Población flotante

El municipio registra flujos migratorios de otros municipios y entidades federativas por su aptitud para el turismo y descanso, práctica de deportes extremos y acuáticos. Caso especial es lo que se identifica como población flotante (Fonatur, 1999; Fragosso, 2007; y Hernández, 2006). Es decir, aquellas personas que visitan a Valle de Bravo temporalmente y/o continuamente, conocidos en la localidad como residentes de fin de semana.

Se estima que para la primera década del 2000 este sector ascendió a más de 17 mil 160 personas, ubicándose el 35% de esta población flotante en el perímetro del Centro Histórico y el restante 65% en zonas residenciales como Avándaro y La Peña (SDU, 2006).

Según el trabajo de campo realizado en la localidad, la mayoría de la población flotante si bien no son vecinos ni oriundos del municipio, destaca por las actividades culturales, de asistencia social y preservación del ambiente que realiza repetidamente. También sobresale por las fuentes de trabajo que genera y su contribución a la economía local.

Además, se identifica a otro grupo que ha adoptado Valle de Bravo como su lugar de descanso, conocido en el municipio generalmente como "colonos". A estos últimos se les identifica dentro de la población inmigrante al territorio municipal, por lo que las estadísticas tanto del entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, como del Consejo Estatal de Población del Estado de México, no aportan suficientes datos para cuantificarlos.

Aunado a lo anterior, se estima que los residentes de fin de semana, al igual que muchos de los llamados "colonos", tienen una economía personal y familiar sólida, pues en promedio reciben más de siete salarios mínimos al día; también se caracterizan por ser profesionistas con posgrados y agentes exitosos en su espacio laboral-profesional (SE, 2003 y SDU, 2006).

Vocación económica contemporánea

El turismo como actividad humana consiste en el desplazamiento temporal de individuos o grupos de su lugar de residencia habitual a otro, ya sea por motivos de recreación, descanso, culturales y/o salud (De la Torre, 1980). Valle de Bravo es un espacio local cuyos atractivos turísticos provocan el traslado de individuos hacia su territorio.

Si bien los turistas generan una derrama económica importante a la sociedad local, haciendo que este rubro sea la principal vocación económica del municipio, la caracterización del turismo en Valle de Bravo no puede interpretarse como uniforme; las motivaciones de quienes escogen a este lugar como destino son diversas; esto se observa en quienes llegan a la localidad por un día, por varios o repetitiva y permanentemente.

Para el caso concreto de Valle de Bravo, la demanda y oferta de servicios y bienes turísticos conducen a clasificar al turismo como: nacional, extranjero, residencial y excursionista, según se muestra en el cuadro IX.2.

Como se ha visto, el sector terciario (principalmente el área de servicios turísticos) y la población económicamente activa que se concentra en tales actividades terciarias, resultan ser las de proporciones más altas respecto a los dos sectores restantes.

Cuadro IX.2. Matriz de caracterización del turismo en Valle de Bravo

Turismo	Nacional	Extranjero	Residencial	Excursionista
Caracterización	<ul style="list-style-type: none"> a) Viene de la Ciudad de México y Estado de México. b) Nivel económico medio. c) Viaja en familia. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Proviene de Estados Unidos de América y Europa, principalmente. b) Nivel económico alto. c) Normalmente el 50% son residentes extranjeros en México. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Sus orígenes están en la Ciudad de México y Valle de Toluca. b) Su capacidad económica es alta. c) Viaja principalmente en familia. d) Cuenta con residencias situadas en las zonas urbanas del municipio. e) Permanecen de viernes a domingo. 	<ul style="list-style-type: none"> a) En su mayoría procede del Estado de México y Estados cercanos. b) Nivel económico bajo. c) Llega en grupo. d) Su estancia se limita a alrededor de 5 a 24 horas.
Motivaciones	<ul style="list-style-type: none"> i) Busca descanso y diversión. ii) Tiene fuerte inclinación por los atractivos naturales. iii) Se hospeda principalmente en hoteles. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Busca espacios para practicar deportes náuticos, aéreos, de aventura y extremos. ii) Se hospeda principalmente en hoteles, casa de huéspedes y posadas familiares. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Eligen este destino por su lago y recursos naturales. ii) Entre las actividades desarrolladas se encuentran las culturales y práctica de deportes náuticos, ecuestres y extremos. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Viaja con el fin de conocer el pueblo, su lago y compra de artesanías. ii) Se hospeda principalmente en casas de huéspedes y posadas familiares.

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Economía (SE) (2003).

IV. Del espejismo del paraíso a las realidades de una localidad

Los contrastes de quienes se relacionan en un espacio local

Otro punto muy ligado a esta imagen paradisiaca y versátil del municipio es su sociedad por demás compleja y heterogénea, posiblemente derivado de las altas tasas de inmigración que ha recibido la localidad, así como de la radical transformación económica que ahí se ha suscitado. Esto conduce a considerar que la población local ha tenido que convivir por décadas con gente proveniente de otras latitudes que por motivos de trabajo, negocios y descanso, principalmente, han acogido a Valle de Bravo como su lugar de residencia o descanso de fin de semana. A lo dicho, también hay que señalar los contrastes económicos y sociales existentes entre los propios habitantes del pueblo, según lo permiten observar sus características socioeconómicas y educativas. Estos contrastes se acentúan si se considera a los residentes de fin de semana, cuyas características socioeconómicas parecieran ser distintas a las de quienes viven y ven el acontecer diario de Valle de Bravo.

Los residentes de fin de semana se caracterizan por ser personas con alto poder adquisitivo que construyen casas de descanso en zonas exclusivas. En algunos casos, dichas construcciones también pasan a ser residencias permanentes de sus propietarios. Los siguientes datos dan una idea del crecimiento de casas de fin semana existentes en la zona urbana de la cabecera municipal y sus alrededores: mientras en 1954 se reportaban sólo 60 inmuebles de este tipo, para 1992 había unas 2 mil casas de residentes de fin de semana y de quienes ya habían decidido vivir en el municipio (Hernández, 2006).

La reconstitución de la sociedad local que ha sufrido paulatinamente Valle de Bravo hace suponer de igual forma un proceso de reconfiguración gradual de los valores e intereses de los habitantes vallesanos, así como de aquellos visitantes de fin de semana.

Esta heterogeneidad gira alrededor de temas clave y muy posiblemente detonados por la transformación del territorio local: el desarrollo turístico local, la sustentabilidad de los recur-

ros naturales, el rescate y preservación de las características típicas del pueblo. Los intereses, visiones y proyectos en torno a estos temas se caracterizan por mantener latentes ciertas tensiones y divergencias entre actores locales en Valle de Bravo.

Diversidad de intereses en un destino turístico
Derivado de la observación directa y entrevistas con habitantes de Valle de Bravo, residentes de fin de semana y colonos, se pudo constatar que existe una idea clara de lo que Valle ha sido, lo que fue y lo que es. Pero al preguntar ¿qué sería de Valle de Bravo sin el lago? se observó que el panorama y la expresión de los entrevistados parecieran nublarse. Ellos titubeaban, no tenían un escenario que explicara o visualizara a Valle sin ese recurso. Más aún, se les preguntó: ¿cómo visualiza Valle de Bravo en 20 años, qué le conviene? En esta última interrogante sus proyecciones eran confusas, sin claridad y diversas. Esta misma pregunta se llevó en mente al entrevistar a informantes clave.

En el análisis de la información que arrojaron las entrevistas con los informantes y la observación directa, se pudo constatar la existencia de multiplicidad y heterogeneidad de visiones e intereses acerca del rumbo y de las prioridades en el desarrollo del enclave turístico vallesano.

Al ordenar y sistematizar la información recopilada se pudieron distinguir principalmente dos posiciones⁵: (a) una que se identifica como moderada, dado que aboga por la sustentabilidad de la naturaleza y exclusividad del lugar, mediante la promoción del turismo entre personas con altos ingresos y resguardo de la imagen de ciudad típica; (b) otra que se identifica como desarrollista, pues visualiza la mejora de la economía local mediante el crecimiento del municipio; aboga además por la protección de los recursos natu-

⁵ Cabe aclarar que no se intenta señalar que éstas sean posiciones dicotómicas y que así se puedan observar en la realidad de Valle de Bravo, sino que se identifican de esta manera con el fin de hacer más manejable la información del trabajo de campo, así como su exposición.

rales y la preservación de las características de la ciudad, no por su valor como recurso natural o estético, sino como reacción a la apropiación que ha hecho el turismo residente y, como un reclamo a utilizar los recursos locales de los que se sienten dueños (ver cuadro IX.3).

Cuadro IX. 3. Principales visiones y actores en torno al enclave turístico

Visión de desarrollo	Actores	Intereses
Moderada	Residentes de fin de semana y colonos. Habitantes originarios de Valle de Bravo con alto poder adquisitivo. Comerciantes, empresarios y profesionistas que ofrecen sus servicios y bienes a los grupos antes mencionados. Inversionistas inmobiliarios.	Hacer de Valle de Bravo un espacio para el turismo de élite (turistas con altos ingresos). Sustentabilidad de los recursos naturales. Desarrollo moderado y ordenado de la mancha urbana. Preservar la exclusividad de las zonas residenciales. Resguardar los rasgos típicos de la ciudad y zonas boscosas que la circundan, dado su valor estratégico para las propiedades de los residentes de fin de semana.
Desarrollista	Habitantes originarios de Valle de Bravo con poder adquisitivo medio y bajo. Comerciantes y microempresarios originarios del municipio, con nivel de ingreso medio que orientan sus servicios y bienes principalmente al turismo de masas. Profesionistas también originarios del municipio.	Economía local orientada al turismo de masas. Altas tasas de crecimiento y desarrollo urbano del municipio como fuente de ingresos y generación de empleos. Ampliar la oferta y los accesos a espacios con valor turístico, ecológico y cultural, tanto del Centro Histórico como de las zonas boscosas. Protección de los rasgos típicos del polígono del Centro Histórico y recursos naturales a la redonda como una forma de reafirmar la identidad de la sociedad local.

Fuente: elaboración propia con información recabada en el trabajo de campo.

El cuadro IX.3. muestra el contraste de las dinámicas sociales que con frecuencia se ven y están en disputa entre sí, cada una con sus lógicas socioeconómicas, apropiaciones divergentes del espacio físico, apreciaciones distintas de los diversos recursos del municipio y visiones acerca de lo que debería ser este enclave turístico. Todo ello conformando una gran diversidad de intereses y generando tensiones, resultado de que muchos de esos intereses eran diversos y divergentes; esto último se desarrolla en el apartado siguiente.

Una sociedad heterogénea: de la diversidad a la divergencia de intereses

En la cotidianidad de Valle de Bravo es posible observar y escuchar repetidamente los apelativos de vallesano, auténtico vallesano *versus* colono, neo-vallesano, chilango o fin-semanero. La designación de vallesano pareciera responder a la identidad y sentido de pertenencia a un territorio respecto al que viene de afuera; de aquellos que han adquirido bienes raíces y/o han establecido empresas, un lugar para descanso de fin de semana o bien como residencia permanente. A estos grupos se les identifica como residentes de fin de semana y colonos, respectivamente, o de manera general como chilangos, dado que el flujo de tales inmigrantes proviene principalmente de la Ciudad de México. Según menciona uno de los informantes clave:

Sí, Valle de Bravo es un punto muy especial. En Valle estamos todos los que somos originarios de aquí y decir originarios o vallesanos es que tu papá, como tu mamá, tus abuelitos, bisabuelitos, todos son vallesanos. Después de eso viene la gente que crea un negocio, a trabajar, sobre todo en el ámbito comercial, vienen los colonos y residentes, que son quienes invierten y son una fuente de trabajo (10 R. AMPI).

La primera imagen que aporta tal testimonio es la existencia de una sociedad local homogénea, vallesanos con intereses y particularidades compatibles que se identifican y agrupan respecto al agente externo, pero ello no es así.

Entre los propios vallesanos existen perspectivas e intereses encontrados; esto no es un hecho que pueda observarse únicamente en el acontecer contemporáneo del municipio ni al momento de realizarse este trabajo. Esto ya ha sido mencionado por Hernández (2006), quien tomando uno de los muchos sucesos que han vivido los vallesanos, da cuenta de la divergencia de visiones entre la sociedad local. El autor lo expone describiendo las discrepancias que surgieron entre los vallesanos cuando Valle de Bravo iniciaba a ganar fama como destino y se proyectaba como un pueblo de película, como un espacio propicio para el filme de largometrajes, tanto de la industria nacional como internacional a mediados de 1950.

Entre las particularidades de la novedad que implicaba para los habitantes del pueblo los equipos de video, los actores y demás —que eran aspectos posiblemente no desconocidos, pero sí ajenos a los vallesanos—, también sobresalían las ideas de lo que dicha industria quería proyectar en Valle, derivando de ahí dos posiciones contradictorias e irreconciliables entre los habitantes: una identificada como micronacionalista contraria a la globalizadora:

Otro caso se presentó cuando algún paisano ocioso soltó la especie de que los gringos querían hacer de Valle un nuevo Hollywood. Inmediatamente esto fue motivo de comentarios en las escuelas, en las cantinas y en las casas [...]

Por su parte, los adultos se tomaron el asunto muy en serio y de inmediato se formaron dos corrientes de opinión irreconciliables como debe de ser. Para una, a la cual podríamos denominar micronacionalista, el proyecto no era conveniente porque vendría a modificar nuestras costumbres, cambiaría el estilo de las casas y no traería beneficios económicos reales a la población, pues todo el dinero regresaría en forma de utilidades a la metrópoli. La otra corriente, bien podría llamarse globalizadora y partidaria del flujo de capitales extranjeros; sus defensores veían una magnífica oportunidad para recibir tecnología de punta, así como la inyección del tan necesario capital fresco, con el cual se crearía una gran cantidad de empleos directos e indirectos y se provocaría tal derrama económica que traería bienestar a todos (Hernández, 2006: 98).

Estas contradicciones si bien eran patentes a inicios de la consolidación del enclave turístico, también se observaron al momento de realizar esta investigación. Los informantes clave (vallesanos) en sus posiciones respecto a la visión y proyección de Valle de Bravo divergían al respecto. De esta manera había quien adoptaba una posición micronacionalista en palabras de Hernández (2006) y otros que apelaban a la madurez y entendimiento de las potencialidades de Valle como destino turístico, ubicándose muy de cerca al sentido globalizador antes mencionado. En una de las entrevistas ambas aristas fueron resumidas sucintamente:

Sí, sí hay una contradicción en adaptación [...] está medio esquizofrénica la cosa ¿no? Aquí en este caso, pues no hay una visión, dado que por un lado se quiere una modernización, 'civilización' como la llaman ellos, el progreso; quieren igualarse al modelo de ciudades que no son sustentables, que en este proceso también de deslocalización pues todo el mundo es igual, pero también se habla de ciertos valores de Valle. Entonces, es como una esquizofrenia porque se quieren las dos cosas [...] quieres modernizarte, quieres tener Walmart, quieres tener Chedraui, pero quieres seguir siendo pueblito, quieren una super carretera, pero no ven que cada una de estas cosas que quieres tiene un contraefecto a lo que otros quieren, quieres conservar tu seguridad, conservar el ambiente pueblerino; entonces, hay una esquizofrenia de la gente. Quieren ser como el turismo residencial, que es gente con poder, gente con recursos y con una visión cosmopolita del mundo, y ellos quieren ser eso; pero también conservar la visión provinciana, hay una esquizofrenia a mi parecer (11 R. BIOCENOSIS).

Son estas posiciones polarizadas las que manifiestan la ausencia de una visión unificada y la heterogeneidad de los vallesanos que con distintas condiciones socioeconómicas y culturales dan diversos usos y significados a sus recursos naturales y arquitectónicos, así como oponen intereses, demandas y valores distintos, tomando como escenario un espacio físico o territorial transformado en la década de 1940.

Por otra parte, si bien la visión e intereses de la sociedad local no suelen ser necesariamente compatibles, también se encuentran las valoraciones y percepciones propias de los residentes de fin de semana y colonos, que no son totalmente contradictorias con los intereses de la sociedad vallesana. Principalmente se observó cierta compatibilidad con la visión e intereses de los sectores locales más acaudalados en el municipio, conservándose, a pesar de esto, las interacciones y prácticas sociales que han venido en una creciente heterogeneidad de formas de identificación, uso del espacio urbano y recursos naturales, maneras de participación y organización social⁶.

También se observó que los residentes de fin de semana y la mayoría de los colonos tienen un gran interés por conservar la imagen urbana del pueblo, las extensiones boscosas que aún rodean a la cabecera municipal, así como controlar la expansión inmobiliaria. Pero esto no es un fin en sí mismo, existe una carga valorativa hacia el pueblo⁷ como por la plusvalía de sus propiedades y por ello buscan al trasladarse de la ciudad. Esto se habría de evidenciar en torno a los temas en que participan y se organizan los residentes y colonos; en palabras de un entrevistado:

Pues hay varias organizaciones civiles que se han formado en Valle, particularmente en la lucha ambiental y resguardo de la imagen urbana. Unas ya fueron y vinieron, otras siguen.

⁶ Vargas (2006), también estudiando a Valle de Bravo, ha observado las visiones encontradas y posiciones radicalizadas existentes en el municipio, mismas que han impedido acuerdos, articulación de posturas y armonía de intereses, pasando de la divergencia a la polarización de las iniciativas.

⁷ Según un informante clave, que ha adoptado a Valle de Bravo como su residencia (además de que en este lugar tiene su fuente de empleo), al preguntarle por qué los residentes donan recursos y participan en asociaciones civiles que operan en pro de Valle de Bravo, respondió: "Pues, hay varios pronunciamientos, uno es altruismo. Creo que los que ponemos más de nuestro tiempo al que se nos paga, pues lo haces por amor al lugar, amas el lugar donde vives, y a todo mundo nos interesa que el lugar a donde venimos el fin de semana, de vacaciones, de descanso, o simplemente donde vives, se conserve, se mejore. También tiene que ver con el nivel de ingresos, alguien que tiene la oportunidad de donar dinero, ya sea directamente en efectivo o su tiempo, lo hace; la gente que viene de fin de semana tiene esa posibilidad, es un asunto también de posibilidad económica" (11 F. VBPM, A. C.).

Pero bueno, en mi opinión, creo que la razón fundamental para el nacimiento de estas A.C.⁸ tiene que ver con la lucha ambiental, en tratar de cuidar el entorno, no nada más por su valor intrínseco, sino por su valor estratégico en el desarrollo económico y turístico. Ahí tienes varias organizaciones civiles, algunas formadas por el grupo de gente que viene de fin de semana, con un enorme interés por conservar el lugar, pues es adonde vienen de vacaciones. De estas, las dos más importantes son Procuena y Provalle, y luego tienes algunas asociaciones enteramente locales, por ejemplo: Prodiva, los Intocables y Biocenosis (11 F. VBPM, A. C.).

De El Valle a Valle. Laguna para los de aquí y lago para los de afuera

Un elemento adicional que contribuye a explicar la divergencia de las apreciaciones y proyecciones sobre Valle de Bravo es la afirmación de la identidad y marco cultural de los vallesanos de estrato socioeconómico medio y bajo (principalmente) respecto al que viene de afuera, quienes al interactuar en el municipio reproducen el estado latente de oposición y hostilidad entre ellos.

El título que encabeza este apartado expresa brevemente el impacto cultural y en la identidad de los vallesanos, que ha causado la rápida transformación del tejido social original a raíz de la construcción de la presa, lo cual implica reconocer, a la par, la importancia del espacio físico y su influencia en las relaciones sociales que en él se establecen.

Tales impactos pueden observarse en el mismo nombre del municipio cuya denominación de origen era *El Valle de Bravo*, que en su acepción más popular era conocido como *El Valle*, ‘vengo del Valle, voy pa’l Valle’. No obstante, con los cambios suscitados a partir de 1950, se inició eliminar el artículo *El* por parte de los residentes de fin de semana. Ello originó que en la actualidad tanto vallesanos como colonos y residentes se refieran al pueblo como Valle (de Bravo), según ha documentado Hernández (2006).

⁸ El informante clave refiere a las asociaciones civiles.

En adición a lo anterior, hay que señalar que en la conformación actual del tejido o base social local, pareciera que coexisten dos sociedades,

Son dos tipos de habitantes los que han vivido originalmente aquí, que son de aquí; la gente que llegó trae una cultura muy diferente; entonces, el pueblo como tal tiene cierta cultura y la gente que viene desconoce las tradiciones, después con el tiempo no hay una integración, la gente originaria se siente desposeída de lo que era suyo (07-11 R. PROVALLE).

La aparente dinámica en un espacio local de dos sociedades con marcos culturales diferentes plantea ciertas rivalidades y conflictos latentes entre ambas. Eso se puede observar en la identidad del vallesano y en lo que aprecia del municipio:

La identidad que ha adquirido el vallesano es como una especie de resistencia a la apropiación del territorio físico y espacios considerados como públicos, cuyos derechos de usufructo en algunos casos han pasado a manos de privados. Una identidad a lo que son por la historia común que comparten y a lo que tienen derecho por haber nacido en Valle, y ante lo cual existe cierto sentimiento de despojo. Tal como explica una vallesana entrevistada:

Han pasado no sé cuántos años, quizá setenta, de que está inundado El Plan y han pasado cuarenta años de que tenemos turistas, y todavía no entendemos que nuestra actitud debe ser otra. Entonces, nos sentimos muy despojados, yo siento que esa es la parte, la gente se siente muy despojada y le avienta la culpa al otro: ‘es que nada de lo que era de nosotros tenemos, ya no podemos pasear por lo que era la orilla de la laguna’. Desde el término, laguna es para los de aquí y lago para los que vienen. Ya no podemos hacer [...] ya no tenemos nuestros espacios y todo (11 T. I. VBPM A. C.).

Los elementos simbólicos, de lenguaje, tradiciones o visión que conforman la percepción de lo que aprecian del municipio los originarios de Valle o los de afuera, está relacionado con su origen, cultura y nivel educativo. Lo que cada grupo identifica de valor en el pueblo pareciera ser distinto e

incluso hasta divergente. Esto se pudo observar al indagar sobre los casos en que la sociedad local, residentes de fin de semana y colonos, convivieran y realizaran esfuerzos conjuntos en torno a un objetivo común:

Pues en Valle hay experiencias exitosas donde la gente se ha organizado, participan y se relacionan unas con otras, pero también hay ocasiones en donde los casos tienden a ser muy conflictivos.

Es decir, también hay experiencias donde la organización de la gente no ha sido exitosa y ha habido mucho conflicto; creo que buena parte del conflicto deriva de la diferente visión de la gente que vive y nació aquí con respecto a la gente que viene de fin de semana. Diferentes visiones en lo que ven de valor en el pueblo, y creo que es muy lógico, digo, un grupo de personas nacieron aquí, han vivido aquí toda su vida y pues tienen un marco cultural definido y la gente de fin de semana pues es gente muy distinta, es gente de ciudad, viene aquí unos días, aprecian de Valle de Bravo diferentes cosas con un marco cultural distinto, y ello se refleja cuando a las diferentes personas se les trata de incorporar en torno a un proyecto de impacto social (10 D. VBPM, A. C.).

Si bien la riqueza histórica y cultural, así como los recursos naturales y el lago artificial, han permitido consolidar a través del tiempo a la localidad de Valle de Valle de Bravo como uno de los principales enclaves turísticos de la República Mexicana, al fondo del retrato paradisiaco existen procesos que han conducido a la construcción de la imagen de las postales que son tarjeta de presentación del municipio.

Se trata de la transición radical que sufrió su economía, originalmente primaria, hacia el sector de servicios como consecuencia de la modificación que sufrió el territorio local por factores externos al construirse la presa Miguel Alemán. Otro proceso más habría de ser el flujo de inmigrantes hacia Valle de Bravo. También hay que señalar los contrastes en el nivel de ingreso y grado de escolaridad de su población, así como la ocupación del espacio físico y compra de bienes raíces por parte del turismo residente, principalmente provenientes de la Ciudad de México y de la

zona metropolitana del Valle de Toluca. Esto ha caracterizado al pueblo como un espacio físico donde parecieran coexistir dos sociedades con sus lógicas socioeconómicas, intereses y visiones diferentes, entre las cuales existe un estado de tensión debido a las diferencias en lo que los vallesanos y residentes aprecian de Valle, a sus intereses respecto al desarrollo y modelo de turismo, así como divergencia de marcos culturales.

Amén de lo mencionado (y con base en la información derivada de entrevistas a informantes clave y observación directa), estas divergencias pudieron constatarse mediante una encuesta⁹. Esta técnica de investigación arrojó información directa que permite observar con mayor claridad las divergencias de identidades entre la gente local y los residentes de fin de semana, como de aquellos que han adoptado al pueblo como su residencia permanente.

De los encuestados, el 68% son residentes y el 32% son turistas. De los primeros, el 81% ha vivido en Valle de Bravo desde su nacimiento y/o tiene familiares con residencia en el municipio por más de dos generaciones (vallesanos). En tanto que el 19% son habitantes que llevan viviendo en el pueblo de tres a 15 años (colonos). De los que dijeron ser turistas, el 72% declaró tener casa en zonas residenciales del pueblo y el 79% procura asistir cada fin de semana a Valle (residentes de fin de semana).

Lo anterior es una expresión de la inmigración que ha existido hacia este espacio turístico, así

⁹ Para obtener la muestra encuestada se consideró una población total de 51 mil sujetos que resulta de la adición de 17 mil, que es la cantidad estimada de residentes de fin de semana que visitan a Valle de Bravo (SDU, 2006), más 34 mil que es la población de 15 a 60 años y más registrada para Valle en 2005, este último dato obtenido del II Censo de Población y Vivienda. México: INEGI. Pretendiendo que la información y percepciones derivadas de las encuestas fuese representativa y válida de la población total, se optó por calcular la muestra con un grado de confianza de 95% mediante la siguiente fórmula:

Donde:

n: tamaño de la muestra

N: población

Za: confiabilidad, al 95%= 1.96

p: prevalencia estimada = 0.5

d: margen de error (0.12)

como de los flujos que recibe cada semana de otros municipios del Estado de México y de otras entidades federativas. Asimismo, según indica el cuadro IX.4., ello también refleja que quienes se cruzan e interactúan en Valle de Bravo no necesariamente portan intereses compatibles, ni tienen o comparten identidades, ni marcos culturales similares, así como tampoco guardan los mismos sentidos de apropiación del espacio físico.

Cuadro IX.4. Contrastes entre colonos, residentes y vallesanos

Inciso		Colonos	Residentes de fin de semana	Vallesanos
I)	Interés por actividades culturales y comercio local	El 85% en los últimos seis meses ha visitado (de dos a seis veces o más) las galerías de arte y museos del municipio.	El 87% ha asistido a tales espacios culturales con similar frecuencia.	El 44% había frecuentado de dos a seis veces las galerías y museos del municipio.
		El 68% de esta población se identifica más con las festividades tradicionales del pueblo y el 32% con los festivales, espectáculos culturales y competencias deportivas.	El 94% señaló identificarse más con los festivales, espectáculos culturales y competencias deportivas.	El 91% tiene más afinidad con las festividades tradicionales del pueblo.
		El 76% contestó no haber realizado alguna actividad en el municipio que le generara ingresos. El 24% restante contestó lo contrario.	El 89% respondió no haber realizado alguna actividad en el municipio que le generara ingresos.	El 63% dijo sí haber realizado alguna actividad en el municipio que le generara ingresos.
		El 67% dijo no estar de acuerdo con la expansión inmobiliaria en Valle de Bravo.	El 62% no está de acuerdo con el crecimiento inmobiliario.	El 73% está de acuerdo con la expansión inmobiliaria. El 27% contestó lo contrario.
		Aún si se aprovecharan responsablemente los recursos naturales en Valle de Bravo, 81% dijo no estar de acuerdo con ello. El 19% se manifestó afirmativamente.	El 91% contestó no estar de acuerdo en aprovechar los recursos naturales a pesar de que sea responsablemente.	El 58% dijo estar de acuerdo en aprovechar responsablemente los recursos naturales.
		Respecto al establecimiento de grandes tiendas y centros comerciales en el territorio municipal, el 87% dijo no estar de acuerdo, siendo el principal motivo porque afecta a la imagen urbana del pueblo.	El 92% señaló su desacuerdo en torno al establecimiento de grandes tiendas y centros comerciales en Valle, porque afecta la imagen urbana del pueblo.	El 81% mostró su acuerdo por el establecimiento de grandes tiendas y centros comerciales porque se ofrecen productos más baratos. En tanto que el 19% que mostró su desacuerdo fue porque consideran que afecta a los comerciantes locales.
		Para mejorar la imagen urbana del centro histórico, 87% se manifestó en contra de que viejos inmuebles se demolieran para construir otros.	El 84% manifestó su desacuerdo en que los viejos inmuebles sean demolidos para edificar otros.	El 57% contestó no estar de acuerdo en demoler inmuebles antiguos a fin de construir otros nuevos. El 43% contestó lo contrario.
		El 59% en los últimos cinco años ha participado en alguna organización en Valle. El 41% no lo ha hecho. Quienes contestaron afirmativamente en su mayoría dijeron que las actividades que han ocupado a la organización son la preservación de la naturaleza, el cuidado del lago y de la imagen urbana del pueblo.	Este grupo muestra mayor interés por participar en organizaciones; el 84% así lo ha hecho en los últimos cinco años. La preservación de la naturaleza, el cuidado del lago y de la imagen urbana del pueblo, son las principales actividades de la organización.	El 73% dijo no haber participado en alguna organización, ya que no han sido invitados o bien sus actividades no se los permiten. El 27% contestó sí haber participado en alguna organización e indicó que la misma se ocupa primordialmente de problemas derivados de la actividad comercial, insuficiencia de servicios públicos y asuntos de política local.
III)	Participación cívica			

Fuente: elaboración propia con información de informantes clave.

Según se expone en los recuadros del inciso I), mientras los colonos y residentes de fin de semana se muestran más identificados por las exposiciones y expresiones artísticas, además de interesados en festivales y eventos deportivos¹⁰, tales aspectos son distintos para la gente local, que se identifica más con las festividades tradicionales¹¹. Asimismo, varias de sus prácticas sociales en el territorio vallesano representan una oportunidad de generar ingresos y/o de trabajo.

Respecto a la idea del desarrollo urbano de la localidad, también se observaron ciertas divergencias. Según se indica en el inciso II) del cuadro IX.4., los colonos y residentes de fin de semana no se muestran muy de acuerdo con el crecimiento inmobiliario, la destrucción de la arquitectura típica ni la explotación de los recursos naturales; tampoco están totalmente de acuerdo con que cadenas de autoservicios se establezcan en el municipio, como sucedió en 2007 al inaugurarse en el barrio de Otumba un supermercado de la firma Chedraui.

Por su parte, vallesanos (al igual que colonos y residentes) si bien no están totalmente de acuerdo con la destrucción de los inmuebles del polígono del Centro Histórico y la explotación de los recursos naturales, sí manifiestan mayor consentimiento en cuanto a la expansión inmobiliaria y al establecimiento de centros comerciales; posiblemente debido a lo que representa en cuanto a ingresos y derrama económica que hace el turismo de fin de semana, sumado a que los supermercados tienden a ofrecer productos más baratos. A este respecto, uno de los informantes clave (que además es originario del municipio), ante la pregunta: ¿Conviene a los colonos y llamados residentes de fin de semana que Valle crezca?, respondió:

No, a ellos no les conviene, de ahí sus tantas acciones a través de sus organizacioncitas. No les conviene, ahí te va tan fácilmente: ellos quieren [...] todos los colonos [...] al pueblo para ellos mismos, quieren la tranquilidad, no quieren robos, no quieren secuestros, no quieren nada. A ellos no les conviene que el pueblo crezca, de hecho están enojadísimos por el Chedraui. Pero en cambio nosotros les damos en la torre porque sí queremos al Chedraui. Nosotros sí queremos el crecimiento de Valle de Bravo (12 R. PRODIVA).

En cuanto a la forma de participar y organizarse, también se observan ciertas diferencias. Según los recuadros del inciso III), los colonos y residentes de fin de semana presentan mayor propensión que los vallesanos a participar y organizarse, siendo la preservación de la naturaleza, el cuidado del lago y de la imagen urbana del pueblo, las principales actividades en que participan y se organizan. En tanto que la gente local que llega a organizarse lo hace principalmente en torno a temas como comercio local, insuficiencia de servicios públicos y asuntos de política local.

Lo documentado y analizado en este trabajo conduce a pensar en Valle de Bravo como un espacio físico en el cual se relacionan, cruzan y recrean identidades y marcos culturales diversos. En Valle se conforma una base social integrada por actores que comparten una historia similar o distinta, entre los cuales prevalecen diferencias, muchas de ellas irreconciliables, dados los valores e intereses diversos que ponen en juego y que se expresan en los significados y apreciaciones hacia el pueblo y sus recursos naturales, formas heterogéneas de apropiarse y dar uso al espacio, así como en distintas organizaciones resaltando las emanadas de la sociedad civil¹². Esto también conduce a señalar la influencia que el territorio vallesano ha tenido en la configuración de tales relaciones sociales.

¹⁰ Sirvan como ejemplo los festivales que se realizan cada año, tales como: el Festival Internacional de las Almas, el Rally 24 horas, la Competencia de Ciclismo de Montaña y el Festival Internacional de Música y Ecología.

¹¹ Las fechas cívicas, festividades a los santos patronos e innumerables costumbres como Semana Santa y Día de Muertos, sirvan como ejemplo.

¹² Valle de Bravo es sede de una gran densidad de organizaciones civiles que son producto del cuidado ambiental, protección de los rasgos típicos del pueblo, conservación y promoción de la cultura, así como de actividades altruistas hacia la sociedad local.

Comentarios finales

La inserción del espacio físico como una variable al igual que el tiempo en la estructuración del pensamiento de lo social, ha conducido a pensar al espacio no meramente como realidad física inmutable y estática, propiciándose así la integración del espacio físico y las relaciones sociales que ahí se suscitan, de tal manera que un movimiento o modificación del espacio físico también podría alterar las relaciones sociales que ahí se enmarcan, al igual que dichas relaciones pueden transformar o adaptar al territorio, generándose una relación dialéctica.

De esta forma, lo expuesto en este trabajo ha pretendido dar cuenta de los procesos socio-históricos, su expresión en el paisaje y la influencia de esto último en tales procesos en que el turismo ha cobrado un papel relevante en los últimos años. Tal contexto permitió enlazarlo con los supuestos de la gobernanza territorial, en especial con aquellos que hacen referencia a la cooperación, participación e interacción de diversos actores. Como ya se planteó, en este territorio interactúan, en ocasiones en contra de su voluntad, grupos que persiguen intereses, en ocasiones diferentes, en unas más, similares.

De esta manera se ubicó a Valle de Bravo dentro del proceso industrializador de la década de 1940, momento a partir del cual se modificó su territorio y muy probablemente su espacio social, detonando con ello variaciones como crecimiento poblacional, aumento de la población urbana, así como cambio de sector y actividad productiva. Todos ellos son acontecimientos que han hecho del espacio local vallesano uno adaptable a las necesidades y relaciones sociales que las adecua a los rasgos de la naturaleza y territoriales del paisaje, dado que facilitan realizar un tipo de actividad económica y han permitido el desarrollo endógeno del municipio.

Tal situación cobra sentido con los aspectos normativos de la gobernanza que establece que los protagonistas de esos espacios despliegan sus

capacidades y ponen en juego sus recursos para el logro de sus propósitos, lo cual ha obligado al sector gubernamental a adaptar sus estructuras y procesos normativo-jerárquicos a las nuevas exigencias y a problemas altamente complejos debido a la gestión de sus activos territoriales.

En esta forma, la infraestructura del sistema hidroeléctrico más las características del paisaje ocasionarían la transición del sector de producción primario a uno terciario. Con ello se permitiría el nacimiento de un espacio que, en la actualidad, alberga relaciones sociales y económicas que giran alrededor del turismo.

Ello conduce a reconocer la existencia de una dimensión social e histórica traslapada en un espacio físico o geográfico, lo cual denota la forma como el hombre se organiza para hacer uso del entorno natural, su valoración y apropiación, que en los términos de este trabajo habría de caracterizar y constituir una sociedad compleja y heterogénea.

El caso aquí analizado se diferencia de la gobernanza territorial vertical, referida a las relaciones que se establecen entre las dependencias de los distintos ámbitos gubernamentales (federal, estatal y municipal). En contraparte, los elementos identificados en Valle de Bravo en torno al turismo aluden más bien a la gobernanza territorial horizontal que plantea la coordinación entre actores o entidades gubernamentales con la sociedad civil, ciudadanos a título personal y agentes privados o del mercado, a la vez que describe la coordinación y/o vinculación entre territorios, sus autoridades y actores (ver a Fernández *et al.*, 2015, y Rosas, Calderón y Campos, 2015).

Tal situación se ha gestado probablemente no en los términos “deseables” por los actores de los diferentes sectores que confluyen en ese territorio turístico, pero al menos el hecho de constituir una sociedad heterogénea les ha permitido impulsar ciertas iniciativas que acompañan el quehacer gubernamental.

Bibliografía

Aguilar, H. y L. Meyer (1989). *A la sombra de la revolución mexicana*. México: Ediciones Cal y Arena.

Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

De la Torre, O. (1980). *El turismo, fenómeno social*. México: Fondo de Cultura Económica.

Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. En Boletín de la *AGEN*, (46).

Fernández, A. et al. (2015). Gobernanza territorial y gestión de espacios turísticos en contextos de fuerte presión inmobiliaria. Análisis de buenas prácticas locales en la costa de Cádiz (España). En *Revista de Geografía Norte Grande*, (60).

Fomin (Fondo Multilateral de Inversiones) (2012). Gobernanza territorial. Conceptos claves y análisis de casos. En Notas de Aprendizaje sobre el Desarrollo Económico Local, (2). Recuperado de: https://www.google.com.mx/search?q=Gobernanza+territorial.+Conceptos+claves+y+an%C3%A1lisis+de+casos.&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe_rd=cr&ei=o-u1WljgBObz8Aeu-bq4DA [8 de diciembre de 2012].

Fonatur (Fondo Nacional de Fomento al Turismo) (1999). Programa de desarrollo turístico para la región Valle de Bravo-Avándaro. México: Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

Fragosso, R. (2007) Estudio del Desarrollo Turístico de Valle de Bravo, Estado de México. Tesis de Licenciatura en Turismo, Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: www.economia.unam.mx [12 de diciembre de 2007].

GEM (Gobierno del Estado de México) (1980). Plan municipal de desarrollo urbano. Valle de Bravo, Estado de México. México: Gobierno del Estado de México.

Gobierno Municipal de Valle de Bravo (2016). Plan de desarrollo municipal. Recuperado de: <http://www.valledebravo.gob.mx/wp-content/uploads/2016/04/PDMVB-2016-2018-PUBLICADO-FINALa.pdf> [15 de diciembre de 2016].

González, E. (1982). *Economías Regionales del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

González, H. (1999). *Valle de Bravo. Monografía Municipal*. Estado de México: Instituto Mexiquense de Cultura.

Hernández, F. (2006). *Valle, pueblo de película. Apuntes para escribir la verdadera microhistoria de Valle de Bravo*. México: El Colegio de México/Instituto Mexiquense de Cultura.

Lipitez, A. (1979). *El capital y su espacio*. México: Siglo XXI.

Lipsky, M. (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. En *Urban Affairs Quarterly*, VI(4), 266-318.

Osorio, J. (2001). *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco/FCE.

Pérez, P. (1991). *Historia y Región (1700-1750)*. México: Instituto Mora/UAEM.

Pressman, J. y A. Wildavsky (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal Programs work at All*. Berkeley: University of California Press.

Rosas, F. J., J. R. Calderón y H. Campos (2015). Análisis del concepto de gobernanza territorial desde el enfoque del desarrollo urbano, Documento presentado en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Recuperado de: <http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/publication/show/1898?Itemid=416> [23 de noviembre de 2015].

Rittel, H. y M. Webber (1973). Dilemmas in a general theory of planning. En *Policy Sciences*, 4(2).

SDU (Secretaría de Desarrollo Urbano) (2006). Plan de desarrollo urbano. Valle de Bravo. Estado de México: Gobierno del Estado de México.

SE (Secretaría de Ecología) (2003). Programa de reordenamiento ecológico de la subcuenca Valle de Bravo-Amanalco. Estado de México: Gobierno del Estado de México.

Vargas, J. A. (2006). El desarrollo local en el contexto de la globalización. Tres casos de estudio en el Estado de México: San Mateo Atenco, Valle de Bravo y Villa Guerrero. Tesis de Doctorado. El Colegio Mexiquense. Estado de México.

Vargas, J. A. (1999). *La instrumentación social de las políticas públicas de desarrollo municipal*. México: IAPEM.

Fuentes estadísticas

IGECEM (Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral) (2002). *Producto interno bruto municipal, 1970-1990*. Estado de México: Gobierno del Estado de México.

IGECEM (Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral) (2004). *Producto interno bruto municipal, 2000-2003*. Estado de México: Gobierno del Estado de México.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2005). *II Conteo de Población y Vivienda*. México: INEGI.

Secretaría de Economía (1930). *v Censo General de Población, Estado de México*. México: Secretaría de Economía, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Secretaría de Economía (1940). *vi Censo General de Población, Estado de México*. México: Secretaría de Economía, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Secretaría de Economía (1950). *vii Censo General de Población, Estado de México*. México: Secretaría de Economía, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Secretaría de Industria y Comercio (1960). *viii Censo General de Población, Estado de México*. México: Secretaría de Industria y Comercio, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Secretaría de Industria y Comercio (1970). *ix Censo General de Población, Estado de México*. México: Secretaría de Industria y Comercio, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (1980). *x Censo General de Población y Vivienda, 1980. Estado de México*. México: INEGI.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (1990). *xi Censo General de Población y Vivienda, Estado de México*. México: inegi.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2000). *xii Censo General de Población y Vivienda, Estado de México*. México, inegi.

Entrevistas realizadas

El presente capítulo se enmarca en la investigación “La dependencia entre organizaciones de la sociedad civil en procesos de participación ciudadana. Caso pueblos mágicos en Valle de Bravo, 2004-2006”. La información y fragmentos de entrevistas utilizados en esta colaboración han sido extraídos del trabajo de campo realizado para dicha investigación que incluyó entrevistas a informantes claves de organizaciones civiles como:

- Valle de Bravo Pueblo Mágico, A. C.
- Patronato Pro Valle, A. C. (PROVALLE)
- Biocenosis, A. C. (BIOCENOSIS)
- Asociación de Profesionistas Inmobiliarios, A. C. (AMPI)
- Pro Defensa de la Identidad Vallesana (PRODIVA)

La entrevista semiestructurada, si bien daba un ambiente informal, permitía conversaciones más ricas. Asimismo, en todos los casos se les garantizó a los informantes que sus conversaciones serían anónimas y si fuera necesario hacer referencia a su testimonio textualmente, se les citaría como organización.

Reseñas de los autores

Coordinadora

Graciela Cruz Jiménez

Profesora investigadora de la Facultad de Turismo y Gastronomía de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio Mexiquense, A.C.; Licenciada y Maestra en Turismo por la UAEM. Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Integrante del Cuerpo Académico en Estudios Turísticos. Líneas de Investigación: políticas públicas desarrollo local, gobernanza. Pertenece al Núcleo académico de los Programas de Maestría y Doctorado en Ciencias Ambientales y de Estudios Turísticos, donde ha dirigido diversas tesis. Responsable, corresponsable y colaboradora de proyectos de investigación Conacyt, Promep y UAEM. Pertenece a varias redes de investigación. Es integrante del Consejo editorial de la revista en turismo *El Periplo sustentable*. Ha publicado capítulos de libro y artículos en diversas revistas indizadas; ha participado en diversos congresos nacionales e internacionales.

Autores

Lucinda Arroyo Arcos

Doctora en Geografía, es Profesora Investigadora de Carrera adscrita a la Universidad de Quintana Roo, Unidad Académica Cozumel, División de Desarrollo Sustentable y Departamento de Estudios Sociales y Empresariales. Su principal área de investigación es turismo y sustentabilidad en espacios costeros y el aprovechamiento turístico sustentable de Áreas Naturales protegidas. Ha dirigido y participado en proyectos de investigación con financiamiento externo; funge como líder del Cuerpo Académico de Investigación y Educación para la Competitividad turística (CAIECT). Participa en los comités de la Maestría en Gestión Sustentable del Turismo, Doctorado en Desarrollo Sustentable y Doctorado de Geografía de la Universidad de Quintana Roo. Ha dirigido y revisado trabajos de titulación de nivel licenciatura, maestría y doctorado. Ponente en eventos nacionales e internacionales. Sus últimas tres publicaciones son “Estructura hotelera como modificadora del espacio litoral en Tulum, México”, “Diferencias socio-territoriales en Tulum: una ciudad organizada a partir del turismo masivo de litoral” y “Estructura hotelera como modificadora del espacio litoral en Tulum, México”.

Bernarda Barbini

Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Candidata a Doctora en Geografía por la Universidad Nacional del Sur. Profesora e investigadora de la Licenciatura en Turismo de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata. Directora del Grupo de Investigación Turismo y Sociedad. Su área de trabajo se vincula con las dimensiones sociocultural y sociopolítica del desarrollo turístico abordadas a partir de enfoques conceptuales como capital social, gobernanza y políticas turísticas.

Ludger Brenner

Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa con sede en la Ciudad de México. Es doctor en Geografía por la Universidad de Tréveris/Alemania. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (actualmente nivel II). Sus intereses de investigación incluyen la geografía de turismo y la gobernanza ambiental. Ha dirigido numerosas tesis a nivel licenciatura y posgrado; también ha sido responsable de distintos proyectos de investigación patrocinados. Ha publicado unos 60 artículos, libros y capítulos de libro a nivel nacional e internacional.

Abraham Briones Juárez

Doctor en Ingeniería de Sistemas por la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica (ESIME ZAC) del IPN. Maestro en Ciencias en Alta Dirección de Empresas Turísticas y licenciado en Turismo, ambas por la Escuela Superior de Turismo del IPN. Actualmente está adscrito a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo en el Instituto de Ciencias Económico-administrativas en el Área Académica de Turismo. Su línea de investigación versa sobre la Sistémica Aplicada a las organizaciones turísticas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. En producción científica cuenta con artículos internacionales indexados, capítulos de libros y libros sobre su línea de investigación.

Mariangel Cacciutto

Licenciada en Turismo por la Universidad Nacional de Mar del Plata. Candidata a Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Nacional de Quilmes. Docente e investigadora en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata. Miembro del equipo coordinador de la Revista *Aportes y Transferencias. Tiempo Libre, Turismo y Recrea-*

ción. Integrante del grupo Turismo y Universidad Nacional de Mar del Plata. Su área de trabajo se vincula con el capital social, la gobernanza y la participación ciudadana en el ámbito del turismo.

Daniela Ivanova Castellucci

Licenciada en Turismo y Magíster en Desarrollo Turístico Sustentable (UNMDP) y candidata a Doctora en Historia por la UNMDP. Jefe de Trabajos Prácticos Regular, Áreas de Turismo y de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UNMDP. Investigadora Categoría V. Participa como integrante en el Grupo de investigación Turismo y Sociedad de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y en el Centro de Estudios Históricos de la Facultad de Humanidades de la UNMDP. Su área de trabajo de investigación se vincula con las políticas públicas en turismo, la gobernanza y el desarrollo turístico.

Yanina Analía Corbo

Licenciada en Turismo (UNMDP) y candidata a Magíster en Desarrollo Turístico Sustentable (UNMDP). Ayudante de Primera Interina, Área de Turismo, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UNMDP. Investigadora Categoría V. Participa como integrante en el Grupo de investigación Turismo y Sociedad de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Miembro del Equipo Coordinador de la revista científica *Aportes y Transferencias. Tiempo Libre, Turismo y Recreación*. Su área de trabajo de investigación se vincula con las políticas públicas en turismo, la gobernanza, la gestión pública del turismo y la planificación turística.

Erika Cruz Coria

Doctora en Ciencias Ambientales por la Universidad Autónoma del Estado de México. Especialidad en el estudio del turismo en el ámbito rural. Investigaciones recientes sobre las organizaciones

sociales comunitarias y sus formas de participación para el desarrollo del turismo. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores y reconocimiento a Perfil Deseable. Ha publicado capítulos de libro y artículos sobre gobernanza y el turismo en las áreas naturales protegidas de México, algunos de estos últimos en revistas del padrón del CONACYT y otras de reconocimiento internacional como *Sustainable Development and Planning* y *Journal of Proceedings of the 58th Meeting of ISSS*. Compiladora de los libros *Nuevas tendencias en el desarrollo económico* y *Estudios Socioeconómicos y Empresariales de México*.

Jorge E. Culebro Moreno

Doctor por la Universidad de Bergen, Noruega. Es maestro en Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, con estudios de intercambio en la Escuela de Graduados en Administración Pública de la Universidad de Colorado en Denver. Actualmente es profesor titular de tiempo completo del Departamento de Estudios Institucionales de la UAM Cuajimalpa. Responsable del CA Gestión Pública y Desarrollo Social y Coordinador del Seminario de Análisis Institucional del Posgrado en CSH. Ha publicado diversos artículos y trabajos sobre reforma administrativa, aprendizaje institucional, Nuevo Institucionalismo, análisis institucional, seguridad social, transferencia de políticas, política comparada, regulación y Organismos Internacionales. Coordina el programa de investigación sobre Regulación y reforma a los sistemas de Bienestar Social. Consultor para el Sector Público en temas de regulación y desarrollo organizacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Ha sido profesor/investigador invitado en la Universidad de Bergen y la Universidad de Guadalajara.

Maximiliano Korstanje

Doctor en Turismo. Profesor investigador principal de la Escuela de Negocios, Departamento de

Ciencias Económicas, Universidad de Palermo. Editor Asociado de las revista *Estudios y Perspectivas en Turismo*. Ha sido profesor visitante de CERS Universidad de Leeds, Reino Unido y de la Universidad de la Habana Cuba. Es miembro del comité editorial de más de 40 revistas especializadas en su disciplina. Forma parte de *Tourism Crisis Management*, Universidad de Florida, Centre for the study of Racism, Universidad de Leeds, Critical Tourism Studies-Pacific, Red de Investigación Turística, y International Society for Philosophers, Sheffield Reino Unido. Sus últimas obras incluyen *The Rise of Thana Capitalism and Tourism*, Routledge (2017), *Terrorism, Tourism and the end of hospitality in the West*, Palgrave Macmillan (2017) y *Virtual Traumaescapes and exploring the roots of Dark Tourism*, IGI Global (2017).

Gonzalo Matías Cruz

Licenciado en Turismo por la Universidad Nacional de Mar del Plata, Máster en Gestión Sostenible de Empresas, Productos y Destinos Turísticos por la Universidad Internacional de Andalucía. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Quilmes. Docente e investigador en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata. Miembro del grupo Turismo y Sociedad. Integrante del equipo coordinador de la Revista *Aportes y Transferencias. Tiempo Libre, Turismo y Recreación*. Su área de trabajo se vincula con las políticas públicas y la acción colectiva en torno al desarrollo turístico.

Sara Ivette Olaya Escobedo

Licenciada en Turismo por la Universidad Autónoma del Estado de México, título que obtuvo con mención honorífica por la defensa de la tesis "Análisis de la política turística del municipio de Toluca, México 2013-2015". Experiencia profesional en el Instituto Nacional de Antropología e Historia Estado de México, Departamento de Difusión.

Nadia Gisela Roldán

Licenciada en Turismo (UNMDP) y candidata a Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades. Mención en Sociología por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQui). Jefe de Trabajos Prácticos Interino, Área de Turismo, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UNMDP. Investigadora Categoría V. Participa como integrante en el Grupo de investigación Turismo y Sociedad de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Miembro del Equipo Coordinador de la revista científica *Aportes y Transferencias. Tiempo Libre, Turismo y Recreación*. Su área de trabajo de investigación se vincula con las políticas públicas en turismo, la gobernanza, el tiempo libre, la recreación y la apropiación y uso del espacio público.

Romano Gino Segrado Pavón

Doctor en Ciencias Ambientales por la Universidad Autónoma del Estado de México. Línea de Investigación y Generación del Conocimiento en Aprovechamiento Turístico Sustentable en ANP y zonas de influencia. Desde agosto de 2005 se desempeña como Profesor Investigador de Carrera en la Universidad de Quintana Roo, Unidad Cozumel. Responsable de proyectos de investigación CONACYT, CONANP y consultorías al sector municipal y privado. Actualmente coordinador de la Maestría en Gestión Sustentable del Turismo.

Rocío del Carmen Serrano Barquín

Profesora investigadora de la Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México. Geógrafa, maestra en Planeación Urbana y Regional; doctora en Ciencias Ambientales. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son sustentabilidad, sistemas complejos y género. Pertenece al Núcleo académico de los Programas de Maestría y Doctorado en Ciencias Ambientales y de Estudios Turísticos, donde ha dirigido diversas tesis.

Directora y fundadora de la revista indizada *El Periplo sustentable*. Docente en la UAEM desde 1975. Autora y coautora de artículos y capítulos de libro en publicaciones nacionales y extranjeras. Ponente en más de 80 eventos académicos nacionales e internacionales. Responsable y colaboradora en más de 20 proyectos de investigación. Recibió la Nota Laudatoria en 1999 y en 2003, así como la presea Mujer Académica Universitaria en 2008.

Avimael Vázquez Ceballos

Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana. Profesor-investigador en la Universidad Autónoma del Estado de México, integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I-CONACYT y del Padrón de Investigadores de la Administración Pública Local del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Temas de interés académico y de investigación: política pública, gobernanza, estudios político-electorales y análisis de redes sociales aplicado al estudio de los asuntos públicos. Publicaciones recientes: *La propiedad explicativa de las redes de política pública y su relación con las interacciones en la red, en procesos socioculturales y políticos. Actores, ciudadanía y democracia*, (2015); *Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística* (en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 2015); y *Redes de Acción Pública: Una Sistematización de sus Propiedades Estructurales* (2013).

Lilia Zizumbo Villarreal

Doctora en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora investigadora de la Facultad de Turismo y Gastronomía de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Líder del Cuerpo Académico en Estudios Turísticos. Sus áreas de interés en investigación versan

sobre economía social, comunalidad, ruralidad y desarrollo local. Autora de cinco obras y coautora de cinco más. Ha publicado diversos artículos científicos en revistas nacionales e internacionales, además de capítulos de libro. Responsable y corresponsable de diversos proyectos de investigación auspiciados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Fundación Holandesa para el Desarrollo y la UAEM, entre otros. Ha dirigido tesis de licenciatura, maestría y doctorado y recibido diversas distinciones a su trabajo académico y de investigación. Pertenece al Núcleo Académico de los Programas de Maestría y Doctorado en Ciencias Ambientales y de Estudios Turísticos.

TURISMO Y GOBERNANZA

¿En dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas

de Graciela Cruz Jiménez, es una edición exclusivamente electrónica sin fines de lucro. La edición estuvo a cargo de la Dirección de Difusión y Promoción de la Investigación y los Estudios Avanzados.

Diseño de interiores y forros
Elisa Espinoza Castillo

Coordinación editorial
Patricia Vega Villavicencio

Créditos fotográficos

Corrección ortotipográfica
Piedad Liliana Rivera Cuevas

Portada

Bernarda Barbini

Capítulos 1 y 2

Elisa Espinoza Castillo

Capítulo 3

ISSEMYM

Capítulo 4

Bernarda Barbini

Capítulo 5

Romano Gino Segrado

Pavón

Capítulo 6

Ludger Brenner

Capítulo 7

Bernardo Macedo García

Capítulo 8

Luis Enrique Maldonado Gil

Capítulo 9

Vinicio López González

Cuidado editorial

Cristina Mireles Arriaga