

REDES DE POLÍTICA PÚBLICA Y TURISMO EN SAN MIGUEL ALMAYA**¿Promotoras o limitantes del desarrollo local?**

Graciela Cruz Jiménez^{*}
Rocío del Carmen Serrano Barquín^{**}
Lilia Zizumbo Villarreal^{***}
Universidad Autónoma del
Estado de México – Toluca - México

Resumen: En este documento se abordan, bajo el enfoque de redes de política pública, las relaciones que tienen y han tenido lugar de 1999 a 2009 entre los distintos actores vinculados con la actividad turística en San Miguel Almaya, municipio de Capulhuac, Estado de México. El propósito es establecer hasta qué punto esas redes, promueven o, por el contrario, limitan el desarrollo local en esa delegación otomí. Para ello, se analizan sus dimensiones ecológica, social, económica, cultural y política (Serrano, 2006) y, de manera paralela el proceso decisorio que se ha gestado durante esa década. Las decisiones adoptadas en materia turística han obedecido al juego político desplegado por los actores en función de sus objetivos, intereses, recursos, dependencia y cooperación entre ellos, variables propias del enfoque de redes de política, que ha sido escasamente utilizado en el contexto mexicano para el análisis político (policy) y menos aún en espacios locales y turísticos. En San Miguel Almaya destaca su arraigada organización comunitaria que privilegia a sus autoridades locales sobre las de ámbitos superiores, producto de una marcada influencia de usos y costumbres e indefiniciones territoriales. Al mismo tiempo, dispone de un importante patrimonio natural y cultural, así como de prácticas para el trabajo comunitario (faenas), factores que de manera interrelacionada pueden promover las oportunidades de desarrollo local, modalidad que sin embargo, debe atender los aspectos no normativos que la pondrían en riesgo y por lo tanto, representar una limitante.

PALABRAS CLAVE: Turismo, redes de política pública, desarrollo local, actores.

Abstract: Policy Networks and Tourism in San Miguel Almaya. Promoting or Limiting Local Development? This paper deals from the policy networks approach, with the relations between 1999 and 2009 among the different actors linked to the tourism activity in the district of San Miguel Almaya, Capulhuac in the State of Mexico. The purpose is to establish how those policy networks promote or limit local development in that Otomi district. In order to that, it has made an analysis of its natural, cultural, socioeconomic and policy features (Serrano, 2006) and at the same time of the decision-making process which has been gestating for the last decade. The adopted decisions in tourism matters have an origin in the politic actions took by the actors in function of their objectives, interests, resources, dependence and cooperation among them all, proper variables of the networks of policies approach, which has been barely used in the Mexican context for the policy analysis, and even less in

^{*} Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora en turismo, sustentabilidad, desarrollo local y redes de política pública. Profesora de Tiempo Completo Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. E-mail: gracij@hotmail.com.

^{**} Doctora en Ciencias Ambientales. Investigadora en turismo, sustentabilidad y sistemas complejos. Profesora de Tiempo Completo Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. E-mail: rocioserba@yahoo.com.mx.

^{***} Doctora en Sociología. Investigadora en turismo, desarrollo local, y confrontación sociocultural. Profesora de Tiempo Completo Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca Méx. E-mail: lzv04@yahoo.com.

local and tourism spaces. San Miguel Almaya is remarkable for its rooted communitarian organization which privileges to its local authorities in opposition to those of the superior scopes, product of a marked influence of uses and customs and non-defined territories. At the same time, it counts on an important natural and cultural patrimony as well as practices for joint work; factors which, interrelated, may motivate the opportunities of local development, a modality which, nonetheless, must attend the non-normative aspects which may place it under risk.

KEY WORDS: *tourism, policy networks, local development, actors.*

INTRODUCCIÓN

En un contexto que intenta revalorizar la escala local, el turismo ha sido concebido como un instrumento capaz de contribuir a promover el desarrollo en comunidades donde además de generar recursos económicos permita reforzar la identidad de sus habitantes al ser compatible con su cultura, a la vez de conducir una adecuada gestión de sus recursos que garantice su aprovechamiento en el presente y futuro.

De manera paralela el desarrollo local enfatiza, como parte de sus postulados teóricos más importantes, la contribución de la comunidad para sacar adelante las iniciativas que, dependiendo de su conducción, tendrán efectos favorables o no para sus habitantes. El presente artículo pone el acento en este último aspecto: la participación de los actores vinculados con el turismo en un espacio local: la delegación de San Miguel Almaya, municipio de Capulhuac, Estado de México, donde durante la última década (1999-2009) el turismo ha empezado a cobrar vida como resultado del proceso decisorio entre representantes de distintos sectores que actúan bajo diversos objetivos e intereses.

Cuando los actores son interdependientes poseen intereses divergentes pero comunes sobre una agenda de políticas y disponen recursos para intercambiar, existe una red de política pública que, en función de sus recursos (Rhodes, 1997) y de otras características, tratarán de obtener una ganancias ya sea económicas, de valores, de bienestar o legitimidad. Si bien se asume que por su carácter público y como direccionador el actor central en estas redes es el gubernamental (Aguilar, 2007), los actores no gubernamentales (privados y sociales) pueden desplegar sus recursos para hacer prevalecer sus objetivos e intereses y con ello dejar de lado, como lo advierten Bazúa & Valenti (1994:51-52) la atención de necesidades, proyectos e intereses generales y la corresponsabilidad entre gobierno y la sociedad para apoyar estos propósitos.

Las redes de política pública están conformadas por actores interdependientes con intereses divergentes pero comunes sobre una agenda de políticas. Disponen de recursos para intercambiarlos (Rhodes, 1997) y en función de cómo los utilicen para establecer formas de cooperación y de otras

estrategias tratarán de obtener una ganancia, ya sea económica, de valores, de bienestar o legitimidad.

Si bien se asume que el actor central en estas redes es el gubernamental (Aguilar, 2007) por su carácter público y de dirección, los actores no gubernamentales (privados y sociales) pueden desplegar sus recursos para hacer prevalecer sus objetivos e intereses y con ello dejar de lado, como lo advierten Bazúa y Valenti (1994:51-52), la atención de necesidades, proyectos e intereses generales; con ello también es relegada la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad para apoyar los fines públicos.

El propósito de este artículo es analizar, bajo el enfoque de redes de política pública, las relaciones que se han gestado en dicho periodo entre quienes participan y han participado de esta actividad. Dicha perspectiva analítica incluye el estudio de los recursos de que dispone cada actor, la forma en que los pone en juego al momento de formular acuerdos, la dependencia que observa con otros participantes en función de dichos recursos y cómo los utiliza para establecer vínculos de cooperación con el propósito de sacar adelante sus fines. Para efectuar este análisis fue retomada la propuesta metodológica de Cruz (2008), quien utiliza como variables los objetivos, intereses, cooperación, recursos, dependencia e intensidad de interacción entre los participantes en la red. Algunas de estas variables se derivaron de entrevistas a profundidad con actores clave. En el cuerpo del documento la referencia a una entrevista se hizo consignando entre paréntesis las iniciales de quien la otorgó y el año en que ésta fue realizada (ver Tabla 1).

El análisis de esta serie de variables se complejiza en una arena de política pública (término utilizado por Aguilar, 2003: 31-32,39, no como un espacio físico, sino como la estructura real de poder donde las fuerzas políticas tratan de imponer sus intereses) donde con base en sus usos y costumbres las autoridades almayenses soportadas en una fuerte estructura de organización se declaran “autónomas” del gobierno de Capulhuac del que dependen administrativamente -aunque territorialmente pertenecen al municipio de Ocoyoacac- situación que ha generado indefiniciones de todo tipo. Pese a ello el predominio formal del sector público municipal, estatal y federal limita las pretensiones de autonomía de las autoridades locales quienes despliegan su propio “juego político” (Meny & Thoenig, 1992:103) en aras de alcanzar esa facultad.

El proceso de investigación que sirvió como base para la elaboración de este documento estuvo dividido en tres fases cuyo desarrollo incluyó la aplicación de un método interpretativo-relacional. Los estudios interpretativos caracterizan la realidad, construyen un retrato sistemático de una situación o problema, hacen una descripción densa y reconstruyen el sentido que tiene para los actores determinada acción.

Tabla 1: Actores entrevistados

NOMBRE	INICIALES	CARGO	FECHA*
Ángel Suárez Maximino	ASM	Presidente Comisariado de Bienes Comunales 2006-2009	03/07/2009
			17/07/2009
Francisco Vicente Romero Velázquez	FVRV	Párroco	17/07/200929/ 09/2009
Álvaro Martínez Guadarrama	AMG	Presidente Consejo de Colaboración Ciudadana 2009-2012	29/09/200916/ 10/2009
Marcelino Martínez Villada	MMV	Primer delegado 2009-2012	29/09/200916/ 10/2009
Agustín Gómez Vázquez	AGV	Tesorero Comisariado Bienes Comunales, 2009-2012	29/09/200916/ 10/2009
Margarito Corcino Reyes	MCP	Secretario Comisariado Bienes Comunales, 2009-2012	29/09/200916/ 10/2009
Guillermo Mares Bello	GMB	Secretario de Cultura 2009-2012	29/09/200916/ 10/2009
César Climas David	CCD	Vocal Consejo de Agua Potable 2009-2012	29/09/200916/ 10/2009
Francisco González García	FGG	Regidor comisionado de Turismo, 2006-2009	24/04/200916/ 05/2009
Martha Juárez Linares	MJL	Regidora comisionada de Turismo, 2009-2012	09/10/2009
Luis Eduardo Mejía Pedrero	LEMP	Subgerente de ingeniería. Subdirección de Asistencia Técnica Operativa. CONAGUA. Dirección Local en el Estado de México	27/11/2009
Benito Olivares	BO	Empleado de la Dirección municipal de Obras Públicas, 2006-2009	24/04/2009
Rosa García Molina	RGM	Habitante	17/07/2009
Marco Antonio Reza González	MARG	Habitante	17/07/2009
Rosaura Virginia	RV	Habitante	17/07/2009
Marilú González Cano	MGC	Habitante	17/07/2009
Dulce García	DG	Habitante	17/07/2009

*De realización de la (s) entrevista (s).

Para ello fueron utilizadas metodologías cuantitativas (indicadores socioeconómicos de la localidad; asignación y ponderación de valores a las variables analizadas) y metodologías cualitativas (entrevistas a profundidad con actores clave vinculados con la actividad turística) cuyo análisis posibilita establecer cómo se fueron conformando las actuales condiciones para el desarrollo local sustentable de dicha delegación.

El estudio de los elementos expuestos y el de las dimensiones ecológica, social, económica y cultural de San Miguel Almaya -criterios propuestos por Serrano, 2006- permiten detectar aspectos no normativos o informales que por lo general no son tomados en cuenta al analizar casos empíricos pero que en la realidad tienen aún mayor peso en la toma de decisiones, en este caso las turísticas, con los efectos consiguientes para sus habitantes y su entorno. En esta localidad su principal atractivo lo representan su laguna, sus festividades religiosas y un volcán extinto; pese a esta diversidad, las acciones oficiales se han limitado desde 2006 a la creación e impulso del Parque Ecoturístico San Miguel Almaya (PESMA), alrededor del cual se han centrado la atención y las acciones de los distintos actores, en forma de una red.

Con base en los anteriores argumentos, el presente documento expone en primer término una breve semblanza sobre los principales supuestos teóricos del desarrollo local y su vínculo con el turismo y sus actores. Enseguida son abordados los planteamientos más importantes del enfoque de redes de política pública así como las dimensiones ecológica, social, económica, cultural y política de San Miguel Almaya, que sirven de base para estudiar desde la referida perspectiva analítica, las acciones turísticas en marcha. En su conjunto, los elementos a que se ha hecho referencia posibilitan establecer si esta red conformada a raíz de la implementación del Parque, ha fungido como un elemento promotor o limitante para el desarrollo local de esa comunidad.

Los planteamientos aquí expresados corresponden a la investigación "Redes de política pública, turismo y desarrollo local sustentable en San Miguel Almaya, Méx", clave 1862-2009-C, que se deriva a su vez de la investigación "Turismo armónico, alternativa para el desarrollo local sustentable, propuesta teórico-metodológica desde el pensamiento complejo", clave 83171.

DESARROLLO LOCAL, TURISMO Y ACTORES

Ante el desgaste del modelo económico imperante que generó recurrentes crisis financieras, cuestionamientos sobre la gestión centralizada y la pérdida de identidad, entre otros aspectos, la mirada se volvió en pleno umbral del siglo XXI hacia el espacio local como una alternativa para hacer frente a estos embates y a la vez procurar estrategias que procuraran mejores niveles de vida para las comunidades.

A partir de entonces empezaron dos esfuerzos en paralelo: la definición de los supuestos teórico-conceptuales en torno a este nuevo tipo de desarrollo y la definición de políticas para su aplicación en

espacios locales, lo cual no ha estado exento de dificultades ante la multiplicidad de significados sobre este concepto cuyas aristas se vinculan con lo económico, técnico, administrativo, participativo y ambiental entre otros aspectos que al ser cambiantes implican de cierta forma que el propio concepto se mantenga en constante transformación y por lo tanto no pueda hablarse de él como algo acabado o definitivo, más bien “en construcción” o incluso “reconstrucción” ya que también debe atender las particularidades de cada espacio local sin cometer el error de erigirse como un término homogéneo.

Debe ocuparse a la vez del contexto temporal en que se inserta, pues un reto más lo constituye apegarse a los acontecimientos de distinto orden que prevalezcan en el momento. Sobre el particular, Zizumbo (2007:5) manifiesta que el desarrollo local se presenta como realidad única e irrepetible, no admite leyes generalizables, ni modelos estructurados con base a racionalidades absolutas; sin embargo, cada experiencia está sustentada en realidades estructurales que muchas veces la superan.

Asimismo, existen distintas formas de asumir el desarrollo local en cuanto a los contextos y desafíos. Arocena (2001: 31-33) concibe a lo local como un lugar privilegiado de articulación entre la racional instrumental propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos. Según el autor, también se basa en un análisis de la complejidad de los procesos que caracterizan a la sociedad contemporánea, siempre considerando la importancia de los aspectos culturales para el desarrollo local.

Sin pretender abundar en el debate sobre tal diversidad conceptual ni en las limitantes que enfrentan los responsables de instrumentar el desarrollo local, existe consenso respecto a una serie de elementos que lo caracterizan y que Sforzi (2007: 31) resume así: Sus objetivos van desde la satisfacción de necesidades básicas, hasta el mejoramiento del futuro económico y de la calidad de vida de la población; sus principales causas están identificadas con la valoración de los recursos locales o con la creación de un ambiente favorable para la actividad económica.

A la vez, uno de los supuestos más importantes de este tipo de desarrollo es la participación activa de la población tanto en la gestión como en el aprovechamiento de sus recursos naturales y socio-culturales. Según Arocena (1995) trasciende a los intereses individuales y busca de manera preponderante la creación de bienes colectivos bajo un modelo integrador del tejido social, en que los participantes se involucran de manera activa compartiendo valores, ideales y objetivos de vida.

No obstante, según experiencias empíricas (Cruz, 2008; Cadena y Cruz, 2006) su participación se da por lo general en un contexto de inequidad entre actores respecto a la disponibilidad de recursos como información, atribuciones legales y capacidades técnicas, entre otros. Asimismo, la sociedad civil sigue careciendo de acceso a la información y a la participación en el proceso de toma de

decisiones (Sanz, 2006:273), lo que representa falta de mecanismos para contribuir efectivamente a las decisiones de política.

Al mismo tiempo, la conducción del proceso decisorio bajo esta perspectiva va en contra de los principios de las políticas públicas entendidas como “estrategias de acción” imputables a los gobiernos que están relacionadas con un problema percibido o presentado como público, tendiente a resolverlo o a mitigarlo (Méndez, 1993: 90; 1994: 33, 37). Una de sus principales características es que para que sean verdaderamente públicas, deben serlo desde su origen: formadas por quienes participen en su ejecución; transparente en su implementación y nítidamente responsable de los recursos que empleen, tanto el gobierno como la sociedad (Merino, 2000:118).

En el caso concreto del turismo, el agotamiento -aunque no desaparición- de los modelos tradicionales en que ha estado basada su oferta (sol, arena y playa); la aparición de consumidores más exigentes y la necesidad de generar en las comunidades ingresos provenientes de nuevas fuentes, a la vez de procurar la conservación de sus recursos (WTO, 2001b; 2004), lo han convertido en una actividad determinante en las estrategias de desarrollo, incluso concediéndole un peso mayor al que debería tener, pues en algunos casos se le vislumbra como la solución a todos los problemas de un sitio cuando no hay que desconocer las repercusiones negativas que ha tenido en lugares que dependen sólo de este rubro, ni aquellas ocasionadas por las prácticas irresponsables de los visitantes.

Desde los lineamientos oficiales está considerada la participación de comunidades locales en el proceso del desarrollo turístico (WTO, 2001a), esto es, en su planeación y control. Por lo tanto, el desarrollo local debe permitir abordar y resolver los problemas sociales y económicos; procurar que los actores implicados entiendan su nuevo papel y responsabilidades sociales. En tanto, el Estado como responsable de elaborar políticas públicas, requiere incorporar a la sociedad civil y a los empresarios a este proceso (Serrano, 2006).

El estudio de las políticas, advierte Aguilar (2003:31), muestra que en una sociedad a partir de los intereses de los grupos se levantan, inhiben o aminoran diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas. Por consiguiente, se originan, se estabilizan o transforman diferentes estructuras de poder y correlaciones de fuerza.

A fin de entender dichas relaciones, especialmente en las etapas de formación e implementación de tales estrategias de acción, se requiere abordarlas desde la perspectiva analítica del enfoque de redes de políticas públicas que representa una herramienta para explorar cómo el poder de los actores influye en los procesos decisorios (Rhodes, 1997:10). A partir de ellas es posible comprender el desempeño de los personajes, no en un plano individual, sino en un contexto de intercambio y

dependencia de recursos, objetivos e intereses comunes o divergentes al igual que relaciones de cooperación; todo ello, en el marco de la red en que interactúan con diferente intensidad a partir de las acciones turísticas.

LAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTA ANALÍTICA

Lasswell (1951), citado por Aguilar (1992) fue el pionero en proponer en la década de 1950 la necesidad de brindar un tratamiento integral de los hechos, planteamiento que dio origen al análisis de las políticas públicas bajo una perspectiva más amplia. Fue a partir de los trabajos de ese investigador norteamericano que la acción gubernamental y social se entendió como resultado de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos (Cabrero, 2003:17).

La supremacía de los actores en torno a determinada política pública depende del “juego político” que despliegan, entendido éste como las relaciones de interdependencia originadas alrededor de la autoridad gubernamental y otros actores -grupos de intereses, instituciones- a partir de las cuales se estructuran sistemas (Meny & Thoenig, 1992:103).

En tal sentido se requiere poner especial atención en el argumento de Aguilar (2003:26) respecto a que en la política se deben incorporar las diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extra-gubernamentales que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica haciéndola y rehaciéndola; pese a ello es muy probable que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales. Ante lo complejo de este proceso y para entenderlo surgió el enfoque de redes de política pública, concebidas por Marsh (1998:7) como un modelo de representación de grupos de interés con una influencia significativa en los resultados de la política pública.

Entre los autores de distintas tradiciones teóricas existe un consenso por definir en términos amplios a estas redes como sistemas sociales (Bressers, 1998:86); como complejos de organizaciones conectadas a las demás mediante dependencias de recursos o como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes en torno a cierto problema o programa de política pública (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997:6; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1997:69).

Asimismo y de acuerdo con Kooiman (2003:8); Bressers (1998:86); Klijn (1997:26); De Bruijn y Ten Heuvelhof (1998:70), Le Galés y Thatcher (1995:14), Thorsten, Wolfgang y Witte (2004:196) y Peters (1998:30), las redes poseen las siguientes características: diversidad de actores, de metas, de objetivos, de información y de poder entre personajes de la red; interdependencia, cooperación e intensidad de interacción. Éstas fueron retomadas para construir un modelo analítico de red de política pública en la comunidad de estudio.

En suma y, de acuerdo con las características descritas, los actores que desplieguen un juego político basado en la compatibilidad de objetivos e intereses con otros integrantes, dispongan de mayores y mejores recursos, establezcan relaciones de cooperación que en su conjunto les permita desarrollar interacciones fuertes en la red tendrán mayores posibilidades de influir en la orientación del proceso decisorio y en consecuencia podrán consolidar cierta política a su favor. Este juego político es el que se analiza en el presente artículo, para lo cual se expone el contexto en que tienen lugar las relaciones entre los personajes vinculados con el turismo.

DIMENSIONES ECOLÓGICA, SOCIAL, ECONÓMICA, CULTURA Y POLÍTICA DE SAN MIGUEL ALMAYA

San Miguel Almaya es una delegación otomí perteneciente al municipio de Capulhuac, ubicado dentro de la región del valle de Toluca, aproximadamente a 30 kilómetros de la Ciudad de México y a 40 de Toluca, capital del Estado de México. Su población asciende a 4,558 habitantes y hacia las últimas tres décadas del siglo XX sufrió un importante proceso de transformación de actividades primarias a terciarias, siendo en la actualidad el comercio su principal sustento económico (Cruz, 2002).

Territorialmente pertenece al municipio de Ocoyoacac pero en materia administrativa a Capulhuac por lo cual no contribuye con sus impuestos, derechos y aportaciones a las arcas municipales situación que ha generado divisionismo con las autoridades municipales (H. Ayuntamiento de Capulhuac, 1997:21). Dado que el gobierno municipal no la abastece de servicios básicos, la comunidad se provee con recursos propios de agua, luz y drenaje.

En cuanto a sus recursos, San Miguel Almaya cuenta con una diversidad tanto natural como cultural; entre los recursos naturales destacan el volcán Quilotzin, catalogado por el gobierno estatal como reserva natural, debido a la enorme variedad de especies forestales. Personas de la comunidad y de localidades aledañas practican la caminata y el atletismo todas las mañanas y en especial los fines de semana. Paralelamente, el sitio ha sido escenario de eventos deportivos de corte nacional.

Por otra parte, su laguna representa el principal atractivo turístico de la localidad. Es alimentada por manantiales que por su pureza fueron declarados por el gobierno estatal como Santuario del Agua. Desde hace varios años, aún cuando en la laguna no existía equipamiento, propios y extraños realizaban días de campo y practicaban pesca de especies tanto nativas como de otras que fueron sembradas. Estas actividades persisten, pero a raíz de que fue puesto en marcha el Proyecto Ecoturístico de San Miguel Almaya se introdujeron otras como paseos en lancha; al mismo tiempo las autoridades locales autorizaron a un club de ski procedente del Distrito Federal, realizar sus prácticas en el cuerpo de agua.

En la actualidad ésta se encuentra contaminada por lirio acuático cuya presencia no ha podido ser erradicada a pesar de las constantes jornadas de limpieza. Asimismo, en su ribera se acumula basura

proveniente de visitantes y de residentes, al tiempo que en esta porción han empezado a ser levantadas algunas construcciones.

En lo que respecta a sus recursos culturales, sobresale la festividad en honor a su santo patrono San Miguel Arcángel el 29 de septiembre, alrededor de la cual se organizan distintos eventos como bailes tradicionales y populares, *callejoneadas*, convivios y competencias deportivas. A la vez cuenta con un vestigio arqueológico popularmente conocido como “la piedra escrita”, con inscripciones religiosas de la época colonial; prevalecen además mitos y leyendas que giran en torno al volcán, la laguna y la fundación de su comunidad, sumado a su gastronomía elaborada a base de pescados, ranas y ajolotes propios de la región.

Otro de los aspectos primordiales, objeto de análisis en este artículo, es su organización comunitaria que permite entender y explicar mediante el enfoque de redes de política pública el sentido de las relaciones que se han dado alrededor del turismo. Esta estructura está basada en su régimen de propiedad que es comunal, luego que por resolución presidencial de 1946 le fue otorgado a San Miguel Almaya, personalidad jurídica y patrimonio propio consistente en tierras, bosques y aguas.

La elección de sus autoridades, a las que en este documento se denominan “autoridades locales”, observa características particulares. Sus delegados y presidente del Consejo de Participación Ciudadana son electos en Asamblea, que es su máximo órgano de decisión y se manejan de manera autónoma. Asimismo, por su régimen comunal, la Asamblea -es decir, la propia comunidad- representa la máxima autoridad y no el gobierno municipal de Capulhuac, por lo cual la delegación hace directamente sus contribuciones económicas a sus propias autoridades quienes las administran de manera independiente al gobierno municipal.

Del Consejo de Participación Ciudadana dependen, entre otros, el Comité de Bienes Comunales que resguarda las tierras, el bosque y el agua de la comunidad. Los delegados se encargan principalmente de gestionar apoyos ante las instancias municipal, estatal y federal. Las autoridades locales discuten y toman decisiones mediante dos figuras: El cabildo y la Asamblea. En el primero se reúnen en promedio cada semana las diferentes organizaciones que conforman la estructura político administrativa de San Miguel Almaya que, en conjunto, discuten diversos asuntos tanto internos como externos para su atención, canalización y si es el caso, toma de decisiones.

Sin embargo la Asamblea es una reunión de carácter general conformada en su mayoría por hombres; las mujeres y los jóvenes prácticamente no tienen participación. Las decisiones son irrevocables y los acuerdos tomados por la mitad más uno de quienes conforman la Asamblea son llevados a cabo pese a la inconformidad que pudiera existir por parte de los inasistentes. Al gobierno de Capulhuac sólo le comunican los acuerdos tomados.

De las evidencias propuestas por Serrano (2006), se retomaron para el presente análisis las que se mencionan a continuación; sobre algunas de ellas hubo información disponible y de otras no. A la dimensión ecológica corresponden: Superficie forestal (cobertura), superficie agrícola, superficie urbana, calidad del agua, especies acuáticas introducidas, superficie erosionada y grados de erosión y uso de ecotecias. *Dimensión social*: distribución de ingresos, libre acceso de la comunidad a los servicios turísticos, grado de participación, capacitación, uso de conocimientos y habilidades locales, fortalecimiento de tradiciones e imagen urbana (pintura, limpieza, señalización). *Dimensión económica*: número de empleos generados por el turismo, ingresos por actividad turística, número de establecimientos turísticos, uso de productos locales, diversificación de actividades y número de propietarios locales. *Dimensión política*: tipo de organización comunitaria y políticas de Estado.

La actividad turística en SMA desde el enfoque de redes de política pública

Según lo expuesto, ya se realizaban actividades recreativas sin planeación alguna en la comunidad que carecía de directrices turísticas y, por ende, de actores vinculados con esa actividad. Sin embargo, ya había una serie de amenazas que la ponían en riesgo pero que se veían como asuntos aislados, entre ellos la contaminación de la laguna, los asentamientos humanos en las faldas del volcán (Global Air, 2008), la acumulación de basura y la pérdida de especies acuáticas. A la fecha tal situación no sólo pone en riesgo al turismo, sino al patrimonio en general de la comunidad, limitando con ello sus condiciones de desarrollo.

Desde 2003 empezaron esfuerzos aislados de autoridades locales por gestionar apoyos para el turismo ante la Secretaría de Turismo del Gobierno Estado de México (GEM), solicitud que en su momento fue retomada por la entonces Secretaría de Ecología, que pretendía generar 167 empleos en la comunidad mediante el establecimiento de equipamiento junto a la laguna; sin embargo, no se concretó ninguna acción. Hasta 2006 la Secretaría del ramo suscribió con la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal (Sectur) un convenio de coordinación y reasignación de recursos, mediante el cual esta última apoyó económicamente entre otros proyectos en la entidad, la primera etapa del Parque Ecoturístico de San Miguel Almaya (PESMA) (Gobierno del Estado de México, 2006).

Este fue un momento determinante porque prácticamente marcó el inicio de la red de política pública cuya activación se genera, entre otros aspectos, por la puesta en marcha de decisiones para abordar líneas de acción en conjunto y la detección de actores potenciales para participar en tales actividades. En este caso y con base en la “activación selectiva” (Scharpf, 1978, citado por Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997: 47), consistente en identificar e impulsar a las partes “necesarias” para abordar un problema o una tarea particular, no fueron incorporados todos los personajes interesados. A pesar de que las autoridades almayenses habían mostrado mayor iniciativa al respecto, el Proyecto no se concretó mediante éstas, sino por el gobierno municipal.

Ese mismo año, el gobierno municipal suscribió un convenio con el GEM (mediante la Secretaría de Turismo), donde se establecía la inversión a partes iguales de autoridades federales y estatales,

así como la aportación de mano de obra de la comunidad. A las municipales le correspondería ejecutar las acciones contenidas en el documento (H. Ayuntamiento de Capulhuac, 2006).

Por otra parte, es de resaltar la orientación económica que tanto el GEM, como la Sectur le otorgaron al Proyecto, al centrar la función del turismo meramente como generador de más y mejor remunerados empleos (Gobierno del Estado de México, 2006; Sectur, 2006), sin tomar en cuenta algún otro elemento que vinculara a esta actividad con los supuestos del desarrollo local, como la incorporación de la población en las distintas fases del proyecto, el aprovechamiento de sus capacidades técnicas y conocimientos tradicionales, entre otros.

Entre 2007 y 2008 fueron concluidas dos etapas del Proyecto; los trabajos más sobresalientes fueron: un muelle, cinco palapas, andadores, sanitarios, y bancas con jardinerías (Gobierno del Estado de México, 2007, H. Ayuntamiento Capulhuac, 2007 y 2008). Esto permitió aumentar la afluencia de visitantes, estimada en 500 personas a la semana y ampliar la oferta de alimentos, pero también de bebidas embriagantes (ASM, 2009).

A partir de este despegue, uno de los principales desacuerdos que prevalecía en 2009 fue la autorización del Comité de Bienes Comunales para que un club de ski realizara sus prácticas en la laguna, pues por una parte varias personas habían manifestado su inconformidad de que el cuerpo de agua resultara contaminado por el aceite del motor y en consecuencia la fauna también se viera afectada. Por otra parte, sostenían que las autoridades no informaban a cuánto ascendía el apoyo económico que les brindaba el Club, mientras que éstas aseguraban que con tales recursos fue construida una pequeña cancha de voleibol en la ribera de la laguna.

Desde que fue puesto en marcha el PESMA, según el testimonio tanto de habitantes, como del párroco, de autoridades locales, e incluso municipales, existe desconocimiento sobre las acciones puestas en marcha, ya que cada ámbito de gobierno concentra la información sobre el particular, lo cual fue más evidente respecto a la tercera etapa y una supuesta cuarta fase del proyecto, sobre las cuales no existen datos precisos (RGM, MARG, RV, MGC, DG, FVRV, ASM, AMG, MMV, AGV, MCR, GMB, CCD, FGG, MJL, 2009).

En tanto, el mejoramiento en los alrededores de la laguna generó el interés de algunos almayenses pero fueron los más poderosos, entre ellos el ex delegado Joel González Guadarrama, quien gracias a su recurso político al seguir manteniendo relaciones con autoridades después de su encargo y también por su recurso económico, adquirió terrenos en la ribera bajo la figura de cesión de derechos, pues como fue expuesto debido a su régimen de propiedad su venta no está permitida. El acondicionamiento que hizo del lugar con alberca, canales para pesca, introducción de animales como caballos y patos, entre otros implementos, generó la inconformidad de los habitantes, que argumentaban contaminaba los manantiales, colindantes con su propiedad.

A pesar de tal descontento, el gobierno municipal 2006-2009 mediante su Dirección de Obras Públicas optó por no intervenir, justificando su inacción en los usos y costumbres en la Delegación y en su régimen de propiedad comunal dejando entrever incluso la posibilidad de que el personal sufriera alguna agresión por parte de los habitantes si acudía a inspeccionar (BO, 2009).

Como parte de su estrategia y en un afán de salvaguardar sus intereses, el ex delegado estableció mecanismos de cooperación con otros dueños de terrenos en la zona, para lo cual reportó ante la Secretaría de Turismo haber conformado junto con ocho personas más la “Sociedad Rural de Propietarios de La Ribera de la Laguna Almaya” de la cual se erigió como presidente. Argumentaba desconocimiento respecto a las acciones gubernamentales y que sólo se les tomara en cuenta “para que sin justificación alguna” dejaran más terreno del que presuntamente ya habían cedido “pues de éstos se tomó la rivera y los caminos de acceso”.

Informaron que con recursos propios estaban trabajando en sus terrenos “para brindarles la utilidad apropiada para un proyecto ecoturístico, agroturístico y turismo de aventura”, además de solicitar ser reconocidos y tomados en cuenta para los apoyos que la Secretaría de Turismo otorgara al Proyecto “que por falta de planeación y voluntad por parte de nuestras autoridades en turno se ha venido retrasando desde hace mucho tiempo” (Sociedad Rural de Propietarios de La Ribera de la Laguna Almaya, Oficio s/n, 2007). Pese a tal maniobra, en 2009 por acuerdo de Asamblea, los delegados municipales Esteban Moisés Reza, Sabás Crispín Meza y María Celia Hernández Dávila formularon dos “denuncias con carácter de urgente” ante la Dirección Local de la Conagua Estado de México.

En la primera señalaron que Joel González realizaba construcciones en zona federal que ponía en riesgo la existencia de los manantiales, sumado a la contaminación generada por los desechos de sus animales (Delegación Municipal San Miguel Almaya Administración 2006-2009, Oficio s/n, 7 de abril 2009). En la segunda expusieron que el ex delegado pretendía apropiarse de terrenos colindantes a la laguna (Delegación Municipal San Miguel Almaya Administración 2006-2009, Oficio s/n, 12 de mayo 2009).

Al mismo tiempo, el propio acusado solicitó un peritaje. En septiembre de ese mismo año, la Conagua corroboró que sus propiedades no afectaban la zona federal del predio ubicado en el paraje denominado “El Ojo de Agua” (Conagua, 2009, oficio No. BOO.E.12.2.1-0405). Es de resaltar el hecho de que poco después, las inmobiliarias Residencias Modernas, Promotora Residencial y Deportiva La Cañada manifestaron interés por iniciar construcciones en esa parte de la laguna (LEMP, 2009).

No se descarta que el trasfondo de la solicitud del ex delegado fuera obtener un documento oficial para comprobar la inexistencia de irregularidades en sus terrenos. Aún cuando la propiedad comunal no considera la figura de compra-venta, sí incluye la cesión de derechos, facilitada por las reformas

constitucionales al artículo 27; aunque, para concretar esta intención, se necesitaría un acuerdo de la Asamblea, que hasta febrero de 2010 no se había dado.

El panorama en general expuesto en este documento podría modificarse, si bien no cambiar categóricamente en el periodo 2009-2012, luego que las nuevas autoridades locales han manifestado su interés por participar en la actividad turística pero siguen padeciendo la falta de información y orientación por parte de las autoridades de ámbitos jerárquicamente superiores, que también enfrentan confrontaciones internas.

CONCLUSIONES

Las redes de política pública podrían representar una herramienta efectiva de gestión que posibilite mejores perspectivas de desarrollo local. Particularmente para el caso de estudio expuesto, esto sería factible si las autoridades locales de San Miguel Almaya establecieran relaciones de cooperación con su gobierno municipal para posicionar en su agenda de política al turismo como una estrategia que no se limite a la generación de empleos y de recursos económicos; se le debe vislumbrar como una opción para detonar acciones encaminadas a la recuperación de su patrimonio natural y cultural, a fin de procurar una estrategia integral de rescate, aprovechamiento y conservación, en beneficio del entorno físico, pero particularmente del humano.

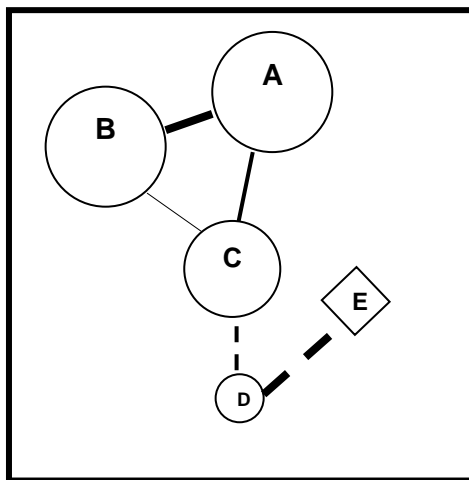
Sin embargo, la realidad estudiada de 1999 a 2009 dista de esta condición, dado que la orientación del turismo derivada de la dinámica en la red, estuvo delineada por los gobiernos federal y estatal, lo cual se contrapone a los principios del desarrollo local, particularmente en lo que concierne a la nula intervención de la comunidad en las distintas etapas de las estrategias vinculadas supuestamente en beneficio de sus habitantes. Llama de manera particular la atención el hecho de que la Asamblea, como máximo órgano de decisión en la comunidad, haya sido excluida del proceso decisorio en torno a las acciones turísticas, de las cuales un solo actor privado (el ex delegado) tomó la iniciativa para beneficio particular.

La serie de acontecimientos respecto a la implementación del PESMA también son contrarios a los postulados de las políticas públicas asociadas con la cooperación y corresponsabilidad de quienes colaboren en determinadas estrategias de acción, alentando la transparencia, situación contraria en esta arena de política pública donde no hubo claridad respecto al quehacer oficial y al ejercicio de recursos públicos entre otros aspectos que representan una limitante para el turismo, pero en un sentido más amplio para el desarrollo de la localidad.

En lo concerniente a la estructura de la red, ésta se plasma en el Diagrama 1, donde se aprecia cómo fue capturada o dominada por el sector público, ya que las secretarías de turismo federal y estatal orientaron las acciones correspondientes al PESMA. Sin embargo, esta última tuvo un rol de mayor preponderancia al establecer estrategias de cooperación y desarrollar una fuerte intensidad de

interacción, pero sólo entre ambas instituciones gubernamentales, basadas en su recurso normativo como dependencias rectoras de esta actividad.





Diagrama 1: Red de política pública, Parque Ecoturístico San Miguel Almaya





Fuente: Elaboración propia con base en la información de las variables analizadas

Actores en la red y en la arena de política pública: A Secretaría de Turismo del Estado de México B Secretaría de Turismo Federal C Gobierno municipal D Autoridades locales E Ex delegado Joel González.


Tipo e intensidad de relación:


- Alta positiva 
- Alta negativa 
- Media positiva 
- Media negativa 
- Baja positiva 

Sectores en la red:

- Público  Privado 

- Influencia alta 

- Influencia mediana 

- Influencia baja 

La supremacía de la Secretaría de Turismo estatal se representa al posicionarla en el punto más alto de la red pues se encargó de su timoneo o gestión, al fungir como enlace con su similar federal y

con el gobierno municipal para la firma de convenios; con este último, su relación se restringió casi exclusivamente a tal compromiso, mientras que con las autoridades locales prácticamente no tuvo ningún vínculo, ni con el actor privado (el ex delegado).

A la vez concentró información técnica sobre el Proyecto, con la consiguiente incertidumbre y escasa capacidad de maniobra entre autoridades municipales y locales. Es de resaltar que estas últimas ejercen el manejo y la administración del PESMA, aunque normativamente le corresponde a las de Capulhuac, lo cual ha sido calificado por la administración municipal 2009-2012, como una estrategia consolidada por el anterior regidor comisionado de Turismo, quien al ser oriundo de San Miguel Almaya, les concedió esta responsabilidad (MJL, 2009). Aunque tras la firma del citado convenio, al gobierno municipal le fue conferido un importante recurso legal, éste limitó su actuación a mero ejecutor de obras en el Parque.

A pesar de la supuesta autonomía que proclaman las autoridades locales (Comisariado de Bienes Comunales, Delegación, Consejo de Participación Ciudadana con sus respectivos comités) lo cierto es que al menos en materia turística continuaban supeditadas -al poseer menos recursos normativos- a las decisiones adoptadas en los ámbitos superiores de gobierno sin recibir información suficiente, oportuna y de calidad debiendo apegar su actuación a los lineamientos establecidos, sin posibilidad de tomar parte del proceso decisorio en igualdad de condiciones con el resto de los integrantes de la red.

Por lo tanto, es posible afirmar como se plasma en el diagrama, que no existió un balance real en la participación y decisión de los diferentes sectores donde estuvieran representados equilibradamente sus intereses, lo cual dio lugar a un esquema decisorio vertical que impidió una contribución equitativa entre los distintos sectores de la comunidad, entre ellos de sus habitantes en forma individual, no en términos de figuras organizadas.

Ante la serie de planteamientos expuestos, uno de los retos que deberán sortear las actuales autoridades que han manifestado su interés por impulsar el turismo es el descrédito que ha marcado a pasadas autoridades, en especial de Bienes Comunales, a quienes diversos pobladores acusan de no informarles sobre acciones en lo general y de manera particular respecto a las turísticas. El tema que mayor controversia ha generado en los últimos años es el referido permiso para que el club de ski practique en la laguna, pues entre los habitantes existe la percepción de que sus gobernantes locales están tomando ventaja económica sin que los beneficios sean compartidos con ellos y que su principal recurso natural y atractivo turístico esté siendo afectado por la contaminación generada por las lanchas.

Es preciso destacar que en términos generales los habitantes asocian los beneficios del turismo con ganancias económicas y con la creación de empleos, sin tomar en cuenta otras ventajas como la conservación y aprovechamiento sustentable de su patrimonio natural y cultural o, la oportunidad de

desarrollar sus capacidades endógenas como resultado de procesos de participación y decisión. Aún así, derivado del proyecto sólo se ha generado un empleo directo (la persona que a diario está al pendiente del mantenimiento) cuando según las proyecciones en 2006 de la entonces Secretaría de Ecología, se crearían 167 en la comunidad.

Esto ha sido en parte resultado de la incapacidad técnica de los responsables de la conducción turística en el caso de las autoridades locales, a pesar de manifestar su intención de promover acciones en la materia, carecen de una estrategia articulada, por lo cual sus propuestas son dispersas y sin bases formales. A la vez, el perfil de los regidores de la Comisión de Turismo no ha sido el adecuado (una odontóloga es la encargada en la administración 2009-2012).

No obstante, se detectó que durante los trienios que conforman los diez años de este análisis las autoridades municipales manifestaron reiteradamente su “buena intención” de participar en acciones turísticas, ya sea cuando fueron consultadas por universitarios o cuando participaron de algún acto formal con el gobierno estatal. Sin embargo, en la práctica esto distó mucho de la realidad lo cual es atribuible a los conflictos que tradicionalmente han marcado sus relaciones con las autoridades locales cuyas iniciativas no fueron atendidas por órdenes superiores de gobierno.

Sobre el particular, Aguilar (1992: 24, 27, 28) advierte que no todas las cuestiones se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas se tornan objeto de la acción gubernamental; es decir, no se convierten en “agenda” de gobierno”, cuya formación deja ver quiénes son los que dominan la hechura de una política. En el caso abordado, y como se evidenció en este estudio, los órdenes superiores de gobierno fueron quienes delinearon la orientación de las acciones turísticas sin otorgar mayor oportunidad a las autoridades municipales y menos aún a las locales de definir sus propias estrategias en la materia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. (2007) "La dimensión administrativa de la nueva gobernanza: sus prácticas y aporte". XII Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, RD. 30 de Octubre -2 de Noviembre 2007

Aguilar, L. (2003) "La hechura de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición". Colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa, México

Aguilar, L. (1992) "Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio y edición". Colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa, México

AGV (2009) Agustín Gómez Vázquez, tesorero del Comisariado de Bienes Comunes 2009-2012 de San Miguel Almaya, entrevistas realizadas el 29 de septiembre y el 16 de octubre

AMG (2009) Álvaro Martínez Guadarrama, Presidente del Consejo de Colaboración Ciudadana 2009-2012 de San Miguel Almaya, entrevistas realizadas el 29 de septiembre y el 16 de octubre

- Arocena, J.** (2001) "Globalización, integración y desarrollo local" en Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (Comps), Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires, pp. 30-57.
- Arocena, J.** (1995) El desarrollo local, un desafío contemporáneo, Editorial Nueva Sociedad, Caracas
- ASM** (2009) Ángel Suárez Maximino, Presidente Comisariado de Bienes Comunales 2006-2009 de San Miguel Almaya, entrevistas realizadas el 03 y el 17 de julio.
- BO** (2009) Benito Olivares, empleado de la Dirección de Obras Públicas de Capulhuac 2006-2009, entrevista realizada el 24 de abril
- Bazúa, F. & Valenti, G.** (1994) "Política Pública y desarrollo", Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública municipal El Colegio Mexiquense, A.C/ Universidad Autónoma del Estado de México, Zinacantepec, pp. 48-59
- Bressers, Hans Th. A.** (1998) "The choice of policy instruments in policy networks", Comparing Policy Networks. Open University Press, Philadelphia, pp. 85-105
- Cabrero, E.** (2003) "Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción". CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México
- Cadena, C. y Cruz, G.** (2006) "Políticas públicas municipales, relación de actores y desarrollo turístico en dos localidades del Estado de México", Documentos de Investigación, núm. 113. Zinacantepec, El Colegio Mexiquense A.C, México
- CCM** (2009) César Climas David, vocal del Consejo de Agua Potable 2009-2012 de San Miguel Almaya, entrevistas realizadas el 29 de septiembre y el 16 de octubre
- Comisión Nacional del Agua** (2009) Oficio No. BOO.E.12.4.1-0405
- Cruz, G.** (2008) "El turismo como elemento de conflicto y acuerdo en las redes de política pública de Ixtapan de la Sal, Méx". Tesis Doctoral, Zinacantepec, México: El Colegio Mexiquense A.C.
- Cruz, G.** (2002) "Turismo sustentable y sistemas complejos en San Miguel Almaya, Méx", Tesis Maestría, Facultad de Turismo, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca
- De Brujin, H. y Ten Heuvelhof, E.** (1988) "A contextual approach to policy instruments", Comparing Policy Networks. David Marsh, Open University Press, Philadelphia, pp. 69-83
- Delegación Municipal San Miguel Almaya Administración 2006-2009** (2009) "Oficio s/n", 12 de mayo de 2009, México.
- DG** (2009) Dulce García, habitante de San Miguel Almaya, entrevista realizada el 17 de julio
- FGG** (2009) Francisco González García, regidor comisionado de Turismo 2006-2009, entrevistas realizadas el 24 de abril y el 16 de mayo
- FVRV** (2009) Francisco Vicente Romero Velázquez, párroco de San Miguel Almaya, entrevistas realizadas el 17 de julio y el 29 de septiembre
- Global Air** (2008) "Proyecto de rescate de la laguna de San Miguel Almaya", México
- Gobierno del Estado de México** (2007) "Convenio de Coordinación para la realización de la segunda etapa del Proyecto Ecoturístico de San Miguel Almaya". México
- Gobierno del Estado de México** (2006) "Convenio de Coordinación para la realización de la primera etapa del Proyecto Ecoturístico de San Miguel Almaya". México

- GMB** (2009) Guillermo Mares Bello, secretario de Cultura 2009-2012 de San Miguel Almaya, entrevistas realizadas el 29 de septiembre y el 16 de octubre
- H. Ayuntamiento de Capulhuac** (2008) "Segundo informe de gobierno municipal", México
- H. Ayuntamiento de Capulhuac** (2007), "Primer informe de gobierno municipal", México
- H. Ayuntamiento de Capulhuac** (2006) "Acta de cabildo No. 10, 4 de mayo 2006", México
- H. Ayuntamiento de Capulhuac** (1997) "Plan de Desarrollo Municipal de Capulhuac 1997-2000", México
- Kickert, W., Klijn, E. y Koppenjan J.** (1997) "A management perspective on policy networks", Managing complex networks. Strategies for the public sector. SAGE Publications, California, pp. 1-11
- Klijn, E.** (1997) "Policy networks: An overview", Managing complex networks. Strategies for the public sector. SAGE Publication, California, pp 14-34
- Kooiman, J.** (2003) "Modern governance: new government-society interactions". SAGE Publications, Londres
- Le Galés y Thatcher M.** (1995) "Les Réseaux de Politique Publique. Débat autour des policy networks". Paris: Editions L'Harmattan
- LEMP** (2009) Luis Eduardo Mejía Pedrero, subgerente de Ingeniería. Subdirección de Asistencia Técnica Operativa, Comisión Nacional del Agua, Dirección Local en el Estado de México, entrevista realizada el 27 de noviembre
- MARG** (2009), Marco Antonio Reza González, habitante de San Miguel Almaya, entrevista realizada el 17 de julio
- MGC** (2009) Marilú González Cano, habitante de San Miguel Almaya, entrevista realizada el 17 de julio
- MGR** (2009) Margarito Corcino Reyes, secretario del Comisariado de Bienes Comunales 2009-2012 de San Miguel Almaya, entrevistas realizadas el 29 de septiembre y el 16 de octubre
- MJL** (2009) Martha Juárez Linares, regidora comisionada de Turismo 2009-2012, entrevista realizada el 19 de octubre
- MMV** (2009) Marcelino Martínez Villada, primer delegado 2009-2012 de San Miguel Almaya, entrevistas realizadas el 29 de septiembre y el 16 de octubre
- Marsh, D.** (1998) "Comparing Policy Networks". Open University Press, Philadelphia
- Méndez, J.** (1994) "El campo de las políticas públicas: promesas y peligros", Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública municipal. El Colegio Mexiquense, A.C/ Universidad Autónoma del Estado de México, México, pp. 48-72
- Méndez, J.** (1993), "La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas", Lecturas básicas de administración y políticas públicas. El Colegio de México, México, pp. 75-102
- Meny, I. y Thoenig J.** (1992) "Las políticas públicas". Ariel, Barcelona
- Merino, M.** (2000), "De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional", Lecturas básicas de administración y políticas públicas. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, pp. 38-45

- Peters, G.** (1998) "Policy networks: myth, metaphor and reality", *Comparing Policy Networks* (pp. 21-32). Open University Press, Philadelphia
- RGM** (2009) habitante de San Miguel Almaya, entrevista realizada el 17 de julio
- Rhodes, R.A.W** (1997) "Understanding Governance", *Policy Networks, Governance, Reflexivity and accountability*. Open University Press, Maidenhead
- RV** (2009) Rosaura Virginia, habitante de San Miguel Almaya, entrevista realizada el 17 de julio
- Sanz, F.** (2006) "Procesos educativos para la participación comunitaria en el desarrollo local, Desarrollo local y agenda 21, una visión social y educativa". Pearson Prentice Hall, Madrid, pp. 38-45
- Sectur** Secretaría de Turismo, Subsecretaría de Operación Turística (2007), Oficio SOT/083/2007, 2 de marzo de 2007
- Serrano, R.** (2006) "Desarrollo, sostenibilidad y turismo en una localidad lacustre del Valle de Toluca; caso San Miguel Almaya, Estado de México". Tesis doctoral, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca
- Sforzi, F.** (2007) Del distrito industrial al desarrollo local, en Rocío Rosales Ortega (coordinadora) (2007) "Desarrollo local: Teoría y prácticas socioterritoriales". Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 27-50
- Sociedad Rural de Propietarios de La Ribera de la Laguna Almaya** (2007) Oficio s/n, 27 de marzo, México
- Thorsten, B., Wolfgang, R. & Witte J. M.** (2004) "Multisectorial networks in global governance: towards a pluralistic system of accountability". Blackwell Publishing, Oxford
- WTO** (2004) *Indicators of sustainable development, a guidebook*. World Tourism Organization, Madrid
- WTO** (2001a) *Cultural heritage and tourism development*. World Tourism Organization, Madrid
- WTO** (2001b) *Sustainable development of ecotourism a compilation of good practices*. World Tourism Organization, Madrid
- Zizumbo, L.** (2007) "El turismo local en comunidades rurales; práctica social y estrategia económica". Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Toluca

Recibido el 11 de febrero de 2010

Correcciones recibidas el 29 de abril de 2010

Aceptado el 07 de mayo de 2010

Arbitrado anónimamente