

## **El enfoque de las políticas públicas en el quehacer institucional del turismo: caso Texoco, estado de México**

**Alberto Guevara Baltazar**

### **I. Marco de referencia**

Lograr los objetivos del desarrollo económico y social es uno de los desafíos más importantes que puede alcanzar una sociedad. Cada sociedad debe asumir el reto de establecer los mecanismos necesarios que le permitan desarrollarse, y no esperar a que otras sociedades o economías actúen en su favor, o que las fuerzas del mercado o la globalización resuelvan esta aspiración.

En ese contexto, el Estado mexicano desempeña un papel fundamental, el cual no puede ser sustituido por el sector privado o la inversión extranjera. Según lo han establecido diferentes organismos internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Estado y el gobierno son quienes deben dirigir las fuerzas del mercado, instrumentar un marco jurídico adecuado, construir infraestructura y promover la capacitación de los recursos humanos en todos los niveles.

En el caso del turismo, si este es reconocido un instrumento de desarrollo, entonces el Estado tiene que aceptar la responsabilidad de asumir un papel de liderazgo, para asegurar que esta actividad efectivamente genere impactos y que induzcan el desarrollo social y económico de los estados y municipios. Puesto que mejorar los niveles de vida de la población en los municipios y regiones del país es el propósito central que le otorga al turismo reconocimiento y relevancia social. De aquí derivan todos los demás propósitos: inversión y creación de capital, conservación y uso de los recursos naturales y culturales, desarrollo e incorporación de tecnologías y ampliación de las capacidades y habilidades de los recursos humanos.

Ello implica desarrollar mecanismos institucionales para contar con una participación local amplia, que refleje diversos intereses y perspectivas, que impulse diversos mecanismos de decisión participativa y que estén cercanos a la gente, tanto para los residentes locales como de los turistas y visitantes.

Empero, para alcanzar tales propósitos, el Estado Mexicano enfrenta el reto de desarrollar políticas públicas turísticas que evolucionen desde un papel fundamentalmente interventor y regulador, pasando por una etapa de promotor y orientándose, en la actualidad, cada vez más hacia un trabajo de coordinación. (Boullón; 1999:76)

Es decir, desde la óptica gubernamental, el Estado debe ser un **promotor** que impulse a los agentes económicos a tomar beneficios de las oportunidades que ofrece el turismo. De igual manera, debe ser un **coordinador** de los esfuerzos de los gobiernos estatales y municipales, de los agentes privados y de las comunidades locales. Además, debe asumir un papel **regulador y normativo** en defensa de los particulares; del medio ambiente natural; el patrimonio cultural y en la protección de los consumidores. Por último, debe asumir un rol **direccionador** del esfuerzo colectivo que oriente y ejecute un importante esfuerzo en materia de la difusión y mejoramiento de la imagen turística del país. (Plan Nacional de Turismo 2001-2006:69)

No obstante, el reto se antoja difícil, en el caso del estado de México, debido a que en el ejercicio de la administración pública no se cuenta con un cuerpo profesional de servidores públicos capaces de dar un seguimiento consistente a los programas y proyectos turísticos. Además, no existe en la *praxis real* una administración que permitan una auténtica descentralización y coordinación intersectorial e interregional, toda vez, que las grandes estrategias turísticas se concentran ahora más en las comunidades locales. (García; 1999; 46)

En efecto, de los 125 municipios que existen en el estado de México, por lo menos en el 60% de ellos se requiere intensificar la capacitación de los alcaldes para que tengan los conocimientos, las habilidades y actitudes que les permita cumplir sus funciones como servidores públicos. Otra cifra importante que cabe destacar, es que de la totalidad de municipios en el estado, el 8% por ciento del número de ediles no concluyó la educación primaria, Asimismo, con respecto a la distribución de ingreso económico, 42 de los municipios están en condiciones de muy alta marginación, 38 alta, 22 de media y 23 de baja marginación. (INEGI; 2000) Estas cifras revelan, a *grosso modo*, la necesidad de asesoría y capacitación en la gestión del turismo, -sobre todo en los municipios pequeños con altos niveles de pobreza- que les permita optimizar sus recursos naturales o culturales y dicha actividad beneficie al mayor número de sus habitantes.

Así que una necesidad urgente de capacitación es, por ejemplo, en el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas turísticos para coordinar a los diferentes ámbitos de gobierno y empresarios. Debido a que la información que alimenta la planeación y a los programas de desarrollo, capacitación, promoción e inversión en el estado de México es muy limitada y esta carece de niveles de confiabilidad. (Trujillo; 2000; 47-48)

Asimismo, la planeación turística en los municipios no tiene una gestión pública de largo plazo que se traduzca en experiencias acumuladas y sistemas de evaluación y desempeño que permitan por un lado, evaluar los avances en los programas de desarrollo turístico vigentes, y segundo, calificar la actuación de los funcionarios públicos improvisados, que carecen de conocimiento para articular y potencializar políticas públicas de descentralización y coordinación intersectorial e interregional, debido a que se encuentran supeditados a los vaivenes electorales de cada tres años.

En consecuencia, casi la totalidad de municipio mexiquenses han sufrido paulatinamente graves trastornos ecológicos: destrucción de ecosistemas, disminución de cantidad y calidad del agua, empobrecimiento y contaminación de los suelos, extinción de múltiples especies de la fauna, afectación severa de la flora, depredación de bosques, así como desintegración de actividades económicas tradicionales, aculturación, migración, fenómenos de crecimiento poblacional y urbano desordenados, falta de servicios públicos y pobreza entre otros. Asimismo, estos impactos ambientales han generando en ciertas regiones resistencia civil, movimientos armados, violencia e ingobernabilidad. (García; 119; 1998)

En efecto, sólo a través de políticas públicas turísticas permanentes, los diferentes actores sociales del estado y en particular de Texcoco, pueden llegar a controlar las tendencias arriba señaladas. Además, le permitirá administrar y aprovechar productivamente su territorio y sus recursos en general; fortalecer su equipamiento colectivo y su infraestructura de servicio público, a fin de impulsar un propio proceso de desarrollo integral y mejorar progresivamente las condiciones de vida de su población. Se menciona incluso que a los inicios del presente siglo se caracterizaran los regímenes democráticos, por una sociedad menos preocupada por **quién** gobierna y más preocupada en **cómo** gobierna. (Uvalle; 2003; 27)

De ahí que el objetivo central de la presente ponencia, es ofrecer a través del enfoque de las políticas públicas un análisis exploratorio de la gestión del turismo en el municipio de Texcoco, considerando su seguimiento, coordinación y vinculación interinstitucional con los diferentes actores sociales.

Para ello, se definen los criterios conceptuales y metodológicos que permiten analizar la política públicas del turismo en dicho municipio; 2) se analiza la evolución histórica del turístico del los últimos cincuenta años en México y cuáles han sido sus efectos en los gobierno locales y 3) se realiza un breve diagnóstico de la gestión turística en Texcoco a través de documentos oficiales.

## **II. La discusión epistemológica de las políticas públicas y su relación con el turismo**

El interés por el conocimiento y la intervención científica del enfoque de las políticas públicas, o bien lo que Lasswell llamó las ciencias de políticas (*policy sciences*), es el proceso decisorio relativo a problemas públicos precisos, a través del cual se hace una política (*Policy*)<sup>1</sup>. Por lo tanto, las ciencias de políticas son el proceso a través del cual se elabora una política, se le define y se opta por ella; sin dejar de considerar que el proceso de la toma de decisiones es un hecho determinado, preciso y referente a asuntos públicos, donde los diferentes actores sociales involucrados deben conciliar intereses. En ese contexto, y para el propósito de esta ponencia hemos de entender que las políticas públicas son cursos de acción basados en la aplicación eficiente de los recursos públicos a través de la administración pública.

De ahí que los intereses y necesidades de los ciudadanos deben reflejarse en los planes de gobierno, de modo que la sociedad se involucre en la vida pública de su comunidad y cuestione los proyectos y acciones futuras, de tal manera que los servidores públicos se vean presionados a generar respuestas positivas ante tales demandas, y así se enlacen sus opiniones con las decisiones.

Por lo anterior, el enfoque de las ciencias de políticas surgen como una respuesta multicausal a los problemas públicos; nutriéndose del conocimiento que ofrecen la antropología, la psicología social, la economía, la administración, la jurisprudencia, la sociología y la ciencia política, en sus vastas áreas de conocimiento, pero no en su totalidad, también incluye a otras disciplinas con sus métodos e instrumentos técnicos.

Varios de estos instrumentos técnicos provienen de las “ciencias duras”, tales como la investigación de operaciones, el análisis de sistemas, la ingeniería de sistemas, la modelación matemática, la estadística aplicada, la microeconomía y macroeconomía, entre otras. En consecuencia, la naturaleza de las nuevas ciencias de políticas es multidisciplinaria.

El enfoque multidisciplinario de las ciencias de políticas tienen dos objetivos: por una parte se ocupa “del proceso” de la política y, por otra, en las “necesidades de inteligencia de ese proceso”. La tarea de la primera pretende desarrollar la ciencia del diseño y ejecución de las políticas, a partir del uso de los métodos de investigación de las ciencias sociales. Los propósitos de la segunda pretenden mejorar el contenido de la información e interpretación técnica y cuantificable, por tanto superan las fronteras de las ciencias sociales y de la sociología.

---

<sup>1</sup>Lasswell es considerado por muchos como el principal impulsor de esta disciplina en la segunda mitad del siglo XX. Las bases conceptuales de la disciplina y la metodología por etapas propuesta por Lasswell, y discutidas hasta nuestros días, han intentado explicar cómo se desarrolla una actividad pública desde sus inicios hasta su fin. (Martínez; 2000; 6-7)

El conocimiento **del proceso** de las políticas se refiere a conocer el contexto en el que las decisiones pueden ser tomadas. Se trata de conocer el entorno del proceso de decisión de políticas, para comprender, como fin último, bajo qué criterios se decide, cuáles serán los asuntos que se incluyen en la agenda gubernamental y cuáles se excluyen para su posterior diseño y formulación.

Concretamente este tipo de conocimiento busca saber:

*cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos; cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda; cómo y por qué los percibe y define de cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles; cómo y por qué tiende a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de acción pública; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implantación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas, y cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas, o se decide cancelarlas y darlas por terminado.* (Aguilar; 2000; 52)

Por otra parte, el conocimiento **en el proceso** de la ciencia de las políticas, es el resultado de incorporar indicadores, datos y cifras (geográficas, estadísticas, matemáticas y económicas), así como teoremas de las ciencias duras, en el proceso de decisión de la política, con el fin de incrementar la racionalidad en el diseño, selección, formulación, implementación y evaluación de la opción de políticas públicas (véase anexo 1.)

Por lo tanto, podemos considerar a la ciencia de políticas, desde una doble dimensión, como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas; y a la vez, se encargan de obtener, seleccionar datos y elaborar interpretaciones para los problemas de políticas en un periodo determinado.

El enfoque de políticas no implica dispersar los indicadores entre un conjunto de temas diversos, más bien trata los problemas fundamentales de gobierno que surgen de la convivencia del hombre en su sociedad y en sus instituciones. Por ello, el marco de referencia para el estudio de las políticas considera tres elementos necesarios: el contexto, el impacto futuro y la percepción interdisciplinaria. (Lasswell; 2000; 110)

En este marco contextual, el interés público hace referencia y presupone la participación de la sociedad en aquellos aspectos que le son de interés general o bien en aquellos aspectos o problemas estructurales de largo plazo que afectan la prosperidad de la misma y el bienestar público. Por ello, una política pública también debe ser concebida en términos de equidad y eficiencia, lo cual significa tanto la búsqueda de la mejor distribución del ingreso como el logro de los objetivos perseguidos con los mínimos costos económicos, sociales y políticos.

En los países subdesarrollados como México es evidente la ausencia del carácter público en las políticas turísticas, debido a que tanto el interés público como la participación de los ciudadanos han estado prácticamente ausentes. Ello nos ha llevado a establecer la diferencia que existe entre política gubernamental y política pública.

Cuando se habla de una **política gubernamental** se hace referencia a las decisiones de gobierno, que se toman en el Poder Ejecutivo, y en su discusión y diseño sólo participa un pequeño grupo de expertos sin la participación de los ciudadanos, basadas en el apoyo económico y grupos de poder, y no precisamente en el interés y bienestar público. Es evidente que no toda acción gubernamental tiene carácter público. Sin embargo, una **política pública** hace referencia a un programa de acción donde

participan las autoridades, el sector privado y la sociedad civil orientadas a un sector específico y con características espacio-temporales precisas, con el fin de atender y dar solución a los problemas que atentan contra el interés y el bienestar público.

En este sentido Meny y Thoenig (1999), plantean claramente que una política pública es un programa de acción de una autoridad pública; se compone de todo aquello que el gobierno decide hacer o no hacer, incorporando la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los organismos privados, en calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.

En esa perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se abren de par en par las puertas hacia nuevas formas de diseño y gestión de políticas innovadoras, descentralizadas, subsidiarias, solidarias y corresponsables, donde el gobierno y la sociedad enfrentan de manera conjunta los problemas colectivos. Con ello, se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal dentro de un Estado de derecho, de apoyo político, viabilidad administrativa y de racionalidad económica, todo con el fin de encarar problemas públicos de mayor complejidad e inestabilidad, a causa de un contexto político de alta densidad ciudadana. (Aguilar; 2000; 36)

Bajo este marco conceptual, la política en materia de turismo en México, se ha caracterizado históricamente, por ser una política gubernamental, debido a que las acciones instrumentadas por las autoridades, han sido decisiones basadas en intereses económicos y políticos. Y aún, no han estado del todo, orientadas a los problemas que aquejan, a las diversas regiones y municipios del país de manera sustentable.<sup>2</sup>

Por lo que será necesario exponer desde el punto de vista conceptual que entendemos por turismo y política turística, para explicar posteriormente la unión que se logra metodológicamente entre el fenómeno turístico y la racionalidad instrumental de la política pública.

A través del tiempo autores como Acerenza (1999); Mathieson (1997); De la Torre (1994); Molina (1997) entre otros, han contribuido al conocimiento científico del turismo de acuerdo a la época, el lugar, las motivaciones o el enfoque desde el cuál se analiza, sin embargo, la complejidad del fenómeno y su carácter multidimensional, hacen que sea difícil concretar un marco conceptual del turismo, por lo que no existe una definición que se considere correcta o incorrecta, sino distintas concepciones con argumentos válidos.

De ahí que, rescatamos algunos elementos clave que han aportado los autores señalados, quedando nuestra definición de la siguiente manera el turismo es un fenómeno psicosocioeconómico y ambiental, manifestado por el desplazamiento de personas, que por motivos de recreación, descanso, religión o salud principalmente, van hacia otro punto distinto al de su residencia habitual, haciendo uso de la estructura turística por un lapso no mayor de un año, en tanto que dicho fenómeno se encuentra regulado y coordinado por ciertos organismos públicos, privados y sociales (superestructura turística), en determinada región.

El turismo es un **fenómeno psicológico**, porque una de las motivaciones del individuo durante el

---

<sup>2</sup> La sustentabilidad, es el conjunto de estrategias encaminadas al uso racional de los recursos naturales y culturales, mediante la utilización de tecnologías más eficientes y menos contaminantes para la transformación de los mismos, con la participación directa del gobierno, la actividad privada y la sociedad, a fin de satisfacer las necesidades básicas de las localidades y elevar su calidad de vida.

desplazamiento es la satisfacción de necesidades a través de actividades que le proporcionan un estado físico y mental placentero. **Social** porque está basado en las relaciones sociales donde la oferta de servicios turísticos y la compra de éstos, permiten un intercambio de intereses, así mismo, propicia la integración de grupos o estratos sociales y es a través del desplazamiento como podemos conocer formas de vida de distintos pueblos. **Económico** porque genera un efecto multiplicador y circulante monetario en el desarrollo turístico de una región, así mismo genera empleos para la población local y contribuye a la hacienda pública municipal a través de los diferentes impuestos. Y **ambiental**, porque el desarrollo turístico es un fenómeno que tiene un impacto en el medio ambiente y que muchas veces no es considerado porque no hay una planeación adecuada basada en la sustentabilidad del lugar.

Por otra parte, una de las características del turista es que éste hace uso de la *estructura turística* o equipamiento e instalaciones, que comprende el conjunto de establecimientos especializados en la prestación de servicios turísticos y las instalaciones que los apoyan; **infraestructura turística**, para la prestación de los servicios básicos o de apoyo al sistema turístico, y que normalmente resultan imprescindible para satisfacer necesidades sociales. (Molina; 2004; 39)

En ese sentido, la permanencia en el lugar visitado debe ser **menor de un año**, debido a que se considera éste un periodo amplio, máxime si se compara con el tiempo normal de extensión de los visados de viaje en algunos países -tres meses- o con la periodificación prevista por algunas legislaciones para la delimitación de lo que se considera residencia habitual -seis meses-. (OMT; 2003)

Finalmente, el turismo es un fenómeno que debe ser regulado por la superestructura turística, compuesta por los **organismos públicos y privados** encargados de dirigir este sector, a través de la definición de **políticas** nacionales de desarrollo, siguiendo directrices marcadas en las leyes, reglamentos y normas de turismo, de los ámbitos federal, estatal y municipal, de tal suerte que exista una coordinación intergubernamental para el cumplimiento de sus facultades; propiciando la integración de actividades de distinta índole, “encaminadas a la consecución de mayores niveles de desarrollo económico y social de la población”. (OMT; 2003)

Partiendo de tal razonamiento, De la Torre Padilla (2001) señala que la política turística es “un conjunto de actitudes y estrategias que una colectividad organizada adopta ante el fenómeno turístico;(así mismo, lo considera como un) producto de la política general de un Estado y estará supeditado siempre a razones de orden público”.

En ese sentido, una política turística es una elección relevante, realizada a través de instituciones legalmente reconocidas, mismas que establecen las directrices de ordenación, planificación, promoción y control de la actividad en un país, llevadas a cabo por los poderes públicos que se convierten en agentes turísticos a través de los órganos de la Administración Pública. (*Ibídem*)

Otro concepto que aporta elementos interesantes, es el de Novo Valencia, (2001) quien expresa que la política turística “es la acción del Estado integrada por una serie de normas orgánicas, esfuerzos, tendencias y disposiciones destinadas a regular y proteger las actividades turísticas”.

Acerenza (1999) por otra parte, dice que la política turística “es un conjunto de decisiones que, integradas armónicamente en el contexto de la política nacional de desarrollo, orientan a la conducción del sector y norman las acciones por seguir, las cuales se traducen en planes y programas de desarrollo sectorial”.

Por lo tanto, los cuatro elementos que fundamentan las definiciones de política turística son:

- 1) **Conjunto de** decisiones, estrategias, acciones, actividades, esfuerzos, procedimientos e iniciativas;
- 2) **Establece** líneas, caminos, posturas, actitudes, tendencias y cursos de acción;
- 3) **Su sustentación básica se da en función de** planes y políticas de desarrollo turístico nacional y
- 4) **Persiguen** beneficios ambientales, económicos y sociales para la nación.

De esta manera, se deduce que la política turística, es el conjunto de decisiones, estrategias, actividades, esfuerzos, procedimientos e iniciativas de intervención encauzadas al desarrollo turístico, mismas que son llevadas a cabo a través de la Administración Pública en sus tres ámbitos de gobierno. Su cimentación obedece al establecimiento de cursos de acción planificados, que se sustentan en planes y políticas generales para el desarrollo nacional, su fin es obtener beneficios económicos, sociales y ambientales del turismo para la población.

En la visión de Lasswell **la política y las políticas** son interdependientes, complementarias, y interdisciplinarias, que le dan un carácter técnico-científico social de integridad, al enfoque (2000; 108) En consecuencia, se fundamentara la metodología a través de la cual guiamos la investigación.

### III. Metodología de la investigación

El análisis de caso, es quizá de las investigaciones más empleadas en la administración pública, Benh (1993) identifica diversos enfoques entre los cuales destacan los siguientes:

- 1) La investigación experimental. Un ejemplo son los experimentos realizados en la *Wester Electric de Hawthorner*;
- 2) La investigación por cuestionario, esta ofrece la oportunidad de hacer al mismo tiempo pruebas estadísticas;
- 3) La investigación del administrador filósofo, busca crear ideas que sean de valor práctico para otros administradores, incluye a Taylor (1914), Cooke (1918), Fayol (1916), Dennison (1931) y desde luego a Barnard (1938);
- 4) La investigación gran cerebro (*gedanke*), dependen de la lógica como una labor empírica detallada y específica: Max Weber, Herbert Simon y Charles Lindblom, son algunos de los escritores más representativos porque desarrollaron sus ideas por medio de la razón y la observación y
- 5) La Investigación por observación: esta investigación parte de una pregunta ¿que hacen en realidad los administradores públicos? Aun para quienes no se dedican a esta profesión, es relativamente fácil obtener una respuesta a esta pregunta. Sólo tenemos que observar a algunos administradores en acción, los estudios de Mintzberg, Kotter (1982), Kaufman (1981) y Peters (1995) nos han ilustrado al respecto.

En ese sentido, para el análisis de la política pública del turismo en Texcoco se entremezclaron los enfoques de los casos arriba señalados, considerando que ésta fue una herramienta metodológica que permito acumular fragmentos de información sobre la realidad y posibilito estudiarla con profundidad. A partir de ello, se mantuvo cautela y rigor en el análisis y fue posible dar un salto en la generación de conocimiento una vez que se acumularon experiencias suficientes para inducir comportamientos. Asimismo, amplio el repertorio de opciones y sugirió itinerarios ya reconocidos que permitieron llegar a soluciones ya probadas (Cabrero; 1998)

En consecuencia, el estudio de caso se ubico en el análisis de la implementación de políticas, debido a que por un lado, se conceptualizó, describió y explico los factores económicos, políticos, jurídicos y sociales en los que ha surgido y evolucionado el turismo contemporáneo en México; por otro, se auxilio del estudio de políticas, debido a que simultáneamente se incorporaron algunos datos, cifras e indicadores geográficos y estadísticos, a fin de predecir e incrementar la racionalidad en el

diseño e implementación de la política pública en dicho municipio, para finalmente corroborar estos datos con la investigación de campo.

Para ello, las técnicas e instrumentos consistieron básicamente en revisión bibliográfica y hemerográfica, cuestionarios, diario de campo, guión de entrevistas e informantes clave de las políticas públicas turísticas en el gobierno federal, estatal y el ayuntamiento de Texcoco.

Asimismo, se recurrió al método **estructuralista dialéctico**<sup>3</sup>, debido a que el turismo, es un sistema integral, que está determinado por diversos factores socio-económico-políticos y ambientales, relacionados dialécticamente entre sí. De ahí que el método nos permito analizar el turismo como un fenómeno histórico y social en continuo movimiento y a su vez, en interacción con otros factores, desde una perspectiva integral, sujeto a cambios y transformaciones en tiempo y espacio. Ello a su vez, nos permitió examinar las reformas neoliberales y los efectos que se generaron en las últimas dos décadas, particularmente desde el ámbito municipal.

En suma, retomando a Meny y Tohening (1999), el análisis de caso en Texcoco se sitúa en la fase entre la intención condensada y los resultados de la política en donde ocurren los procesos de reestructuración del problema, la redefinición de prioridades, el reacondicionamiento de los esquemas de incentivos, la lucha y negociación entre grupos y organizaciones político gubernamentales por la obtención de beneficios derivados de la ejecución de políticas turísticas, el desempeño de los *street level bureaucrats*, las oportunidades de obtención de beneficios adicionales de grupos específicos, la reconfiguración de los reglamentos, procesos, recursos y tiempos (componentes) de la política, así como los resultado de su confrontación con la realidad que busca cambiar en función de la dinámica y de la interacción social.

#### **IV. El turismo en la etapa del Desarrollo Estabilizador**

En los siguientes dos apartados, se hace un breve análisis histórico sobre las tres etapas que han marcado la evolución del turismo moderno en México, pues si bien desde 1928 los gobiernos posrevolucionarios habían tomado decisiones para su avance; es hasta finales de la Segunda Guerra Mundial cuando el fenómeno turístico presenta cambios importantes. En ese sentido, se analizan las directrices más relevantes que predominaron en la aplicación de las políticas turísticas desde los presidentes Lázaro Cárdenas a Vicente fox, dando un panorama general de las condiciones socioeconómicas en las que se encontraba el país.

En el periodo comprendido de 1940 a 1970, el turismo en México marca el inicio de las primeras manifestaciones gubernamentales relacionadas con el deseo de que este fenómeno sirva ya, explícitamente, como instrumento económico que auxilie al país en su desarrollo industrial. Paralelamente, en el contexto internacional los países aliados han ganado la guerra, pero Europa que ha sido el escenario, se encuentra devastada. Mientras tanto, Estados Unidos goza de una bonanza económica y se dispone a instituir el Plan *Marshall* que sirva de ayuda en la reconstrucción europea y la expansión de su actividad comercial.

Al mismo tiempo, en la lucha por detener la ideología de la Unión Soviética se da inicio a la

---

<sup>3</sup>“Schaff describe cuatro elementos coincidentes que aparecen en la perspectiva metodológica del estructuralismo dialéctico: 1. El tratamiento del objeto de estudio como algo íntegro que posee el carácter de un sistema. 2. El objetivo de la investigación está en el descubrimiento de la estructura del sistema dado. 3. El esfuerzo por el descubrimiento de leyes estructurales (coexistenciales) que rigen el sistema dado. 4. La investigación del sistema en la selección transversal sincrónica que elimina como modelo ideal, el parámetro del tiempo.” (Tena y Rivas; 2002; 39).

llamada “Guerra fría”, cuyos últimos vestigios se liquidaron hasta la caída del muro de Berlín en 1989. El turismo, por su parte, no es un espectador pasivo en este contexto. De hecho, es también un personaje clave que sirve como factor político y económico en las relaciones internacionales y la lucha por el poder mundial. (Jiménez; 1998; 25)

Por lo tanto, al terminar la Segunda Guerra Mundial, la situación de la industria mexicana se deteriora a consecuencia de la paulatina disminución de exportaciones, vinculada a la economía normalizada. Así, los beneficios obtenidos durante la guerra, que le permitió exportar productos que no se generaban en Estados Unidos por la necesidad de la producción bélica, se ven significativamente disminuidos.

No obstante, los gobiernos revolucionarios (1940-1970) han decidido desarrollar al país a través de la industrialización y es necesario, por tanto, buscar un producto que pueda exportarse y que al mismo tiempo, permita financiar las inversiones. De ahí que el turismo es visto como medio comercial que puede permitir la obtención de divisas necesarias para la industrialización.

Por otra parte, la cercanía con Estados Unidos y sus condiciones socioeconómicas, hacen que México desee aprovechar la situación prevaleciente en el campo de los viajes de la población de aquel país, donde se encuentra la mayor parte de los turistas que viajan por el mundo. En ese sentido, el desarrollo del transporte aéreo y otros importantes avances tecnológicos derivados de la Segunda Guerra Mundial, así como la combinación de técnicas incipientes de publicidad intentan edificar una imagen del país que fuera deseable, es decir, imitar el *American way for life* o modo de vida americano, por tanto la aviación como los hoteles tienen una gran importancia para la consolidación del turismo internacional. (*Ibidem*; 1998; 30)

Ese contexto de cambios mundiales, para los gobiernos de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) no pasan inadvertidos, por ello durante sus mandatos se impulsa un modelo económico conocido como Desarrollo Estabilizador que:

- Utilizó al turismo como importante mecanismo para impulsar el crecimiento y lo fue complementando con el crédito de fomento a la banca de desarrollo, en especial del Fondo Nacional de Turismo (FONATUR) Nacional Financiera, y la política de crédito selectivo del Banco de México
- El gasto público fue principalmente gasto de inversión en obra de infraestructura: carreteras, líneas aéreas, aeropuertos, terminales de autobuses, comunicaciones y servicios públicos en general.
- Se sientan y consolidan las bases jurídicas para la cooperación y coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno relacionados con el turismo, ya sea dependencias públicas o privadas.
- Se promueve las industrias de servicios y sectores claves para el desarrollo, sobre todo Centros Turísticos de gran magnitud y largo proceso de maduración, donde la iniciativa privada no había querido o podido participar como: península de Yucatán, Acapulco, Veracruz, Tijuana, Ensenada, Cancún, Ixtapa, entre otros. No obstante, las finanzas públicas se manejaron con austeridad y con control cuidadoso del gasto corriente. El sobregiro fue un déficit fiscal muy pequeño, de alrededor de 2% del producto interno bruto.
- Se sientan y consolidan las bases del Plan Nacional de Enseñanza Turística que prevé

cuatro niveles educativos: 1) adiestramiento, 2) capacitación técnica 3) especialización y 4) tecnología profesional acorde con las necesidades del mercado.

- Se fueron dando apoyos razonables para que el sector privado se desarrollara: estímulos fiscales, crédito de fomento, protección arancelaria moderada.
- La inflación se mantuvo dentro de los rasgos moderados cercanos al 9 y 10%
- El tipo de cambio se utilizó como instrumento para fortalecer al sector externo y sostener al crecimiento: no fue un objetivo en sí mismo. Cuando fue necesario se flotó la moneda, como en los periodos de 1938-1941 y 1948-1949, o se devaluó como en 1954.
- Se recurrió moderadamente al crédito externo, principalmente al de organismos internacionales, que representaba la parte medular del financiamiento en divisas, y se canalizó a proyectos de inversión con razonable eficacia.
- En suma, el turismo ayudo para que el país creciera alrededor del 6 y 7% anual.

## **V. Del turismo populista al neoliberalismo**

Con los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) se replantea un nuevo esquema turístico, el cual tuvo como objetivo difundir de manera más equitativa el beneficio económico entre la población, mejorando sus situación interna y haciendo más dinámicas sus exportaciones.

En sus administraciones, el Estado se adjudica la función de desarrollar nuevos Centros Integralmente Planeados (o megaproyectos), con lo que se intenta mejorar la competitividad en el mercado turístico internacional y con ello elevar la captación de divisas. De esta manera, el sol, la playa y mar, se consideran productos comercializables y de consumo. Asimismo, el folklore y la cultura, son elementos complementarios en la promoción del turismo, que sin restarles importancia, se supeditan a la existencia de condiciones económicas favorables para que se fomente de manera activa.

Se pretende que con la construcción de los centros turísticos costeros se aproveche el desarrollo regional al vincular a los campesinos en la actividad, que en teoría diversificaran sus posibilidades económicas. Asimismo, se otorgan grandes facilidades fiscales a los inversionistas extranjeros para que éstos aseguren las corrientes de turismo internacional.

Para ello, se reforma el artículo 27 constitucional y se confeccionan algunos mecanismos jurídicos que puedan operar en zonas regionales hasta ese momento vedadas por la Carta Magna. Con ello se intenta ordenar el anárquico crecimiento de destinos turísticos, que ya para entonces, se encuentran en un franco proceso de deterioro socioeconómico y que apunta a graves consecuencias ecológicas, como se vera en décadas posteriores.

En ese contexto, la política turística de Luis Echeverría y López Portillo se caracterizan, por los siguientes aspectos fundamentales:

- Se busca integrar a los campesinos en la actividad turística, a través de fideicomisos, con lo que se pretende lograr la diversificación de las actividades rurales que tradicionalmente les han ocupado.
- Se busca corregir los grandes problemas que sufre Acapulco (en el uso de suelo, el crecimiento demográfico, la contaminación en todos sus niveles, la falta de agua potable y otros tantos de carácter urbanístico como social), a partir del Plan Cumbre de Llano Largo y Plan Acapulco); al mismo tiempo se planifica el centro turístico de Ixtapa.

- Se le da cause legal a la inversión extranjera, para que ésta pueda adquirir concesiones e invertir en costas y playas del país.
- Con los megaproyectos de tipo turístico, se intenta crear polos de desarrollo regional que permitan integrar grandes zonas del territorio nacional aisladas del desarrollo económico como Cancún en Quintana Roo y Baja California Sur, sirviéndose de la carretera traspeninsular. De esta manera se pretende que México compita con el Caribe, fuerte receptora de visitantes y divisas en ese momento.
- Se dispone la fusión del Fideicomiso de Inversión en Infraestructura (INFRATUR) y el Fideicomiso de Crédito (FOGATUR) en un sólo organismo financiero operando con el nombre de Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR). Este fideicomiso es hasta la fecha el encargado de la planeación, financiamiento y promoción del turismo. Además, es el instrumento jurídico catalizador que permitirá poner en práctica la política gubernamental en el sector<sup>4</sup>.
- Se eleva de rango al Departamento de Turismo, al convertirlo el 29 de diciembre de 1974 en Secretaría de Turismo. como un órgano directo del Poder Ejecutivo que aglutinará todas las acciones del sector.
- Se impulsa y otorgan permisos para la creación de escuelas de capacitación a nivel técnico, asimismo se incorporan universidades como la Guadalajara, Baja California, Guerrero, Nayarit entre otras, así como también privadas como la del Tepeyac, la del Valle de México y diversos institutos de nivel superior.
- Se promueve e impulsa el turismo social, para las clases populares.
- Se promueve e impulsa la comercialización de la oferta turística en el exterior.
- La aguda crisis económica producto de la caída de los precios del petróleo, provoca que el turismo sea retomado nuevamente como instrumento auxiliar en la economía del país.
- El Estado abandona progresivamente su participación en la inversión directa del sector turístico. Desde ese momento no será más un Estado benefactor-empresario. (Jiménez, 1993: 71-216.)

En suma, las políticas turísticas promovidas por Echeverría y López Portillo, fueron bien intencionadas, pero equivocadas en sus trazos macroeconómicos. Se cayó en un Estado dispendioso, que generó desequilibrios en las finanzas públicas, debido a que se abusó del fideicomiso como un instrumento jurídico y económico que en otras épocas habían servido bien.

Asimismo, se multiplicó la burocracia al crearse un sinnúmero de empresas públicas ineficientes para gestionar el desarrollo turístico, que además de duplicar funciones administrativas, operaron con números rojos, por el sobregiro en el gasto corriente. A la larga, éste exceso del gasto público provocó un sobreendeudamiento, un abuso de la economía mixta, a través de proyectos turísticos mal concebidos y peor aplicados, subsidios desproporcionados a empresarios ineficientes y finalmente la inflación. Esta última, fue el subsidio más ofensivo, lacerante e injusto, el que más gravitó sobre las clases populares que se quiso rescatar.

Dado que el dinero nativo no era muy abundante en México y para poder administrar múltiples proyectos turísticos se requerían millones de dólares, que no podían provenir del ahorro interno o de

---

<sup>4</sup> Dado que gran parte de los terrenos susceptibles de ser aprovechados con fines turísticos están ubicados en las costas, es necesario crear instrumentos jurídicos que permitan integrar a los campesinos a esta actividad, ya que son los ejidatarios los usufructuarios de la mayor parte de los terrenos, de manera que los fideicomisos tenían por objeto promover la zona e incrementar su nivel de vida, ya fuera con la venta de terrenos lotificados o a través de la participación de ellos dentro de empresas turísticas. (Jiménez; 1998; 126-127)

una mejor organización fiscal, Echeverría y Portillo recurrieron irresponsablemente al crédito externo. La deuda externa, hasta entonces manejable -casi siete millones de dólares al terminar el sexenio de Díaz Ordaz-, se desbordó hasta la suma de sesenta y siete mil millones de dólares. (Ortiz; 2003; 40)

Con estas acciones gubernamentales, concluye el periodo de inversión y promoción de las regiones económicas a través del turismo. A partir de las siguientes décadas, tendría lugar un lento pero progresivo abandono del Estado mexicano en la inversión directa de dicha actividad.

En efecto, el acelerado crecimiento económico verificado desde los años cuarentas y hasta el inicio de los ochenta, había sido derivado fundamentalmente del incremento del gasto público. Los recursos gubernamentales que provenían de las exportaciones petroleras y que, adicionalmente, habían generado un endeudamiento externo significativo -al ser considerado México, como país petrolero e interesante sujeto de crédito para la banca internacional- se habían acabado, como consecuencia de una desaceleración económica y una nueva visión de Estado a nivel mundial.

No obstante, que estos préstamos habían aliviado momentáneamente la situación de bancarrota en el país; era ya impredecible iniciar reformas estructurales en la economía. Entre ellas se encuentra el adelgazamiento del sector público y la reducción de su gasto corriente, así como la venta de propiedades que, hasta entonces, el Estado consideraba estratégicas y/o necesarias como instrumento de promoción de las actividades sectoriales.

Por consiguiente, a raíz de este nuevo modelo económico llamado neoliberal<sup>5</sup>, el turismo también genera nuevos comportamientos, intereses y preferencias de las sociedades a nivel internacional. El arribo de la revolución sexual; el desplazamiento de la mano de obra masculina, producto de la liberación de la mujer; la automatización y digitalización de procesos; la conciencia de conservar el medio ambiente y la homogeneización de grandes grupos sociales a escala mundial, producto de la moda y el prestigio, tampoco le son ajenos.

Asimismo, el avance tecnológico y su vinculación con el poderío militar, han dejado en claro dos aspectos: 1) la primacía mundial de Estados Unidos en el ámbito militar y su decisiva influencia para la definición de un Nuevo Orden Mundial. 2) La siguiente década y los albores del siglo XXI, estarán influenciados por este liderazgo que, conjuntamente con las acciones de las transnacionales en el mercado, darán marco a las acciones gubernamentales e intergubernamentales del presente siglo.

En consecuencia durante los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y de Vicente Fox Quezada, encontramos que:

- El gobierno federal lleva a cabo acciones de descentralización, liquidación, fusión, traspaso y venta de organismos y propiedades a los gobiernos estatales y municipales con la reforma al artículo 115 constitucional.
- Se firman acuerdos comerciales como el GATT y el TLC que permiten la apertura a mercados

---

<sup>5</sup> El neoliberalismo es una doctrina que postula la superioridad del mercado y el papel de un Estado mínimo. Las ideas neoliberales favorecen el máximo de libertad en el orden económico, libertad máxima para intercambiar derechos de propiedad y establecer contratos. Ello supone la libre contratación del trabajo, la libertad de comercio de bienes y la libre circulación de capitales; todo ello sin la intervención del Estado, reduciendo su participación a la creación de leyes, defensa nacional, moneda, recaudación fiscal y relaciones exteriores, de modo que las voluntades de cada individuo, son decisiones por conseguir su propio interés y bienestar, sin más dirección que la *mano invisible* del mercado que guía su conducta. (Ayala; 2001; 37)

internacionales.

- La altísima deuda externa obliga a la celebración de negociaciones y a la implementación de reformas estructurales promovidas a través del Fondo Monetario Internacional (FMI), para la renegociación de la deuda y para la obtención de nuevos préstamos cuyos montos se inyectaran a la maltrecha economía mexicana.
- Para mil novecientos noventa, los Centros Integralmente Planeados (CIP's) como Huatulco, Cancún, Ixtapa, Loreto y San José del Cabo, capturan poco más de la mitad del turismo extranjero que se hospeda en los centros de playa del país, siendo Cancún el más receptivo.
- Se continúa promoviendo la creación de proyectos turísticos bajo este esquema como: el de Puerto Chachué en Huatulco, el de Marina Ixtapa y el de Puerto Escondido en Baja California Sur.
- La factibilidad de este tipo de proyectos es posible gracias al programa de Sustitución de Deuda Pública Externa por Inversión (swaps), que ha permitido un considerable mejoramiento de las expectativas de rentabilidad entre los promotores privados, al estar orientados básicamente al desarrollo de infraestructura o la adquisición de activos gubernamentales.<sup>6</sup>
- Se llevan acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, los sectores privado y social encaminados a mejorar la imagen urbana, diversificar la oferta turística, promover cursos de capacitación y realizar campañas de promoción.
- Se pone en marcha el Proyecto de Facilitación Turística, en marzo del 2001, el cual muestra avances concretos en la definición de reglas claras para el descenso y arribo de tripulación de cruceros a territorio nacional.
- La Secretaría de Turismo a través del Centro de Estudios Superiores de Turismo, desarrolla el primer Portal Oficial de Turismo en México, atendiendo las exigencias de la modernización e innovación tecnológica y al proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía.
- La SECTUR invierte más de 15 millones de pesos en la integración del Sistema Estratégico de Información. Este sistema consiste en reunir, clasificar, analizar, evaluar y distribuir información necesaria, oportuna y exacta para todos los interesados en conocer el desempeño del sector turístico<sup>7</sup>.
- Se transfirieron recursos por 468 millones de pesos, destinados al desarrollo de más de 200 proyectos tendientes a mejorar la competitividad de los destinos turísticos en las entidades que integran los siguientes programas regionales: Tesoros Coloniales del Centro de México, Ruta de los Dioses en el Corazón de México, Fronteras, Mundo Maya, Mar de Cortés-Barrancas del Cobre y Centros de Playa.
- FONATUR invierte aproximadamente 413 millones de pesos en obras de urbanización y equipamiento turístico en los Centros Integralmente Planeados de Cancún, Ixtapa, Huatulco, Loreto y Los Cabos; y pone en marcha el megaproyecto ecoturístico Escalera Náutica del Mar de Cortés.
- En el mercado de una política turística auténticamente plural y federalista, la SECTUR y los estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Jalisco, Michoacán y Yucatán alinean sus respectivos programas estatales de turismo al programa Nacional de Turismo 2001-2006.
- Para el 2004 el turismo doméstico representa el 84% del consumo total.
- Se diseña y divulga la Agenda 21 para el turismo mexicano, que se refiere a acciones de desarrollo sustentable.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Los *swaps* consisten en la compra de deuda externa mexicana denominada en divisas a la banca acreedora por parte de un inversionista que la adquiere por debajo de su valor nominal; la entidad deudora, entrega a su vez el equivalente al valor nominal de la cartera a la empresa mexicana a capitalizar, en pesos, con un descuento establecido inicialmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Jiménez; 1993; p. 251)

<sup>7</sup> Véase [http://www.sectur.gob.mx/EJECUCION\\_2001.pdf](http://www.sectur.gob.mx/EJECUCION_2001.pdf)

<sup>8</sup> Esta agenda es adoptada en 1995 por la Organización Mundial de Turismo, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo y el Consejo de la Tierra para realizar acciones de sustentabilidad en los destinos turísticos de México.

- Desde el año 2002 México ostenta el octavo lugar a nivel mundial como uno de los países más visitados.

## **VI. La realidad del municipio de Texcoco en la reconfiguración de los reglamentos y procesos del sector turístico**

Como se ha analizado, a lo largo del siglo XX, las políticas gubernamentales de turismo fueron diseñadas, decididas e implementadas por el ejecutivo, los miembros del gabinete económico, los gobernadores de los estados, los principales líderes empresariales, sindicales y bancarios; este pequeño grupo de individuos estableció acciones e intereses relativamente homogéneos para el desarrollo del sector.

No obstante, a finales de 1982 el gobierno de México decidió de forma explícita abandonar al sector turístico como centro de su política de desarrollo y al igual que muchas otras actividades, la estrategia fue emprender una reforma de fondo que colocara a la actividad privada, incentivada a través de mecanismos de mercado, como el principal motor del crecimiento turístico.

Este nuevo papel, en la práctica ha conllevado a otros factores multicausales y multifactoriales que supone no perder de vista que el turismo actúa dentro de mercados globales, compiten por capitales de inversión, e igualmente opera dentro de luchas y negociaciones entre organizaciones público-gubernamentales, por la obtención de beneficios derivados de la ejecución de las políticas turísticas, que tienden a modificarse durante los procesos de política y/o decisión y administración y/o ejecución.

Asimismo, esta polarización de fuerzas ha conducido a los distintos actores a colaborar inevitablemente dentro de una política pública encaminada a buscar incentivos para cooperar y conciliar sus intereses dentro de los causes democráticos, legales y equitativos, de lo contrario se corre el riesgo de agudizar el deterioro ecológico, la desigualdad, marginalidad y descomposición social en el país.

En ese sentido, el municipio en los últimos años, ha tenido que tomar nuevos rumbos y decisiones a fin de superar los grandes cambios que se han suscitado por una política centralista tendiente a impulsar prioritariamente el desarrollo de los grandes Centros Integralmente Planeados, reduciendo su apoyo a espacios turísticos de menor relevancia, pero que cuentan con recursos culturales y naturales importantes como ocurre en los municipios de la zona oriente del estado de México –y en particular Texcoco–, donde el esfuerzo por materializar las políticas y estrategias de desarrollo turístico resultan muchas veces inadecuados e inoperantes en su contenido para el entorno local y, por lo tanto, en la mayoría de los casos se han quedado estancados en los ámbitos federal y estatal. Esta problemática vierte distintas interrogantes entre las cuales interesa ilustrar las siguientes:

¿Cuál es el potencial turístico del municipio de Texcoco?; ¿Cuáles son instrumentos jurídicos de política pública impulsadas por la autoridades y cuál es el seguimiento que se les ha dado?; ¿Cuál es la participación de los actores involucrados en el desarrollo turístico del municipio?; ¿Qué tipo de decisiones permitirían a estos actores gestionar el desarrollo turístico sustentable en Texcoco?

## **VII. Aspecto físico-geográfico**

El municipio de Texcoco se ubica en la parte oriente del Estado de México a 26 kilómetros del Distrito Federal. La superficie territorial del municipio es de 418.69 kilómetros cuadrados y colinda al norte con los municipios de Atenco, Chiconcuac, Chiautla, Papalotla y Tepetlaoxtoc; al sur con los

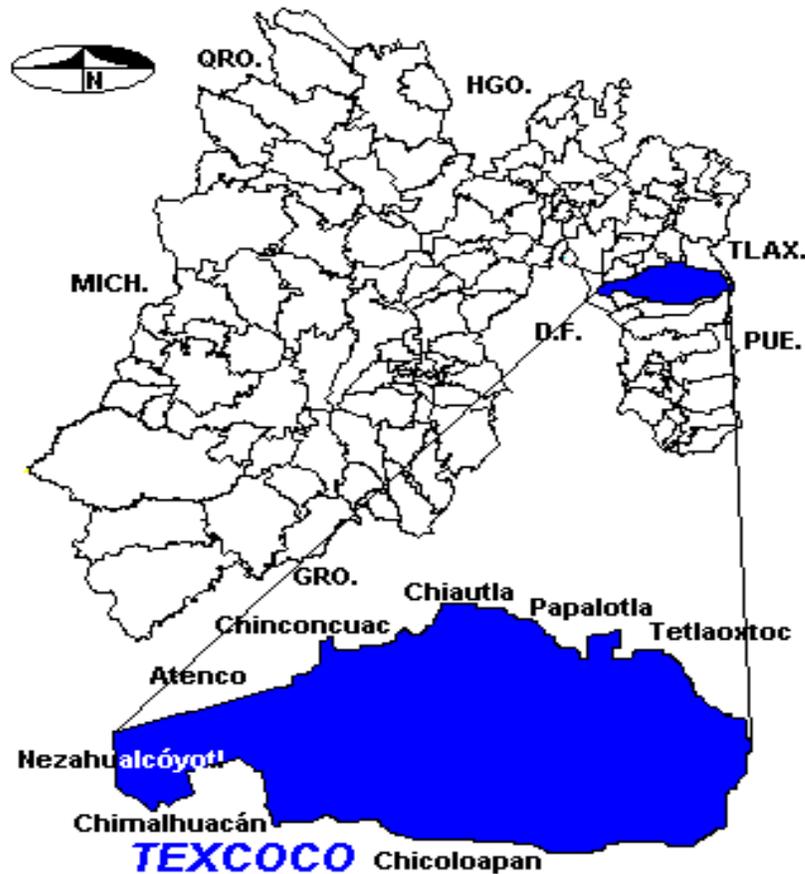
municipios de Chimalhuacán, Chicoloapan, Ixtapaluca y Nezahualcóyotl; al este con el Estado de Puebla y al oeste con el municipio de Nezahualcóyotl. (Plan de Desarrollo Municipal de Texcoco 2000-2003; 39).

Está integrado por la cabecera municipal que es la Ciudad de Texcoco de Mora, la cual se divide en 18 barrios y/o colonias y por 53 localidades, cuenta con bosques, manantiales, ríos, arroyos y parques naturales, que en su conjunto forman un corredor ecológico, que aporta agua, aire limpio y paisaje no solo a la región Atenco- Texcoco sino a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)

Además de los recursos territoriales, esta zona destaca porque concentra en 31 ejidos, la mayor parte de la propiedad comunal del municipio, (17,488.81014 ha) en la que las actividades agropecuarias (fruta, semillas, hortalizas, leche y carne bovina y ovina) se complementan con la colecta de hongos comestibles y la comercialización de productos artesanales elaborados bajo invernadero. (INEGI; 2000)

Dentro de los principales atractivos arqueológicos que motivan el desplazamiento de visitantes se encuentran: la zona arqueológica Huexotla, la zona arqueológica Tezcotzinco, y la zona arqueológica Ahuehuetitlán.

Asimismo, podemos encontrar importantes construcciones de la época colonial, dentro de las que destacan: la Capilla de la Tercera Orden, la Capilla de la Enseñanza, el templo de San Antonio de Padua, el templo de San Juan de Dios, el Templo y Exconvento de San Luis Huexotla y el Exconvento de Coatlinchan.



Fuente: <http://www.edomexico.gob.mx/se/texcoco.htm>

La arquitectura civil de Texcoco se muestra en monumentos históricos tan significativos entre los que encontramos: el casco Exhacienda Chapingo, la Capilla Riveriana, el Centro Regional Cultural Texcoco, el Parque Nacional Molino de Flores y el Puerto de los Bergantines.

Uno de los recursos turísticos más importantes de Texcoco, radica en la posesión de manantiales ubicados en la parte noreste y este de San Jerónimo Amanalco, Santa Catarina del Monte y Santa María Tecuanulco. Gran parte de ellos se encuentran en despoblado.

En las comunidades de San Juan Tezontla, Santa Catarina del Monte, San Pablo Ixayoc, San Jerónimo Amanalco y Santa María Tecuanulco, existen zonas boscosas con una gran variedad de vegetación entre las que se encuentran árboles de eucalipto, pirul, pino, ahuehuate, y otras especies como palmita, nopales, mejorana de campo, entre otras. En cuanto a la fauna silvestre, es posible encontrar especies como ardillas grises, ratones de campo, palomas, golondrinas, tuzas y huilotas.

En las orillas del pueblo de San Miguel Tlaixpan, se puede observar el afloramiento de prismas basálticos de origen ígneo (volcánico) en forma hexagonal y de gran belleza natural. Todos estos espacios permiten la práctica turística como campamentos, ciclismo, caminata, cabalgata, y algunas otras relacionadas con el ecoturismo, de los cuales solo una mínima parte de ellos se ha difundido.

Como parte de los atractivos culturales se encuentran las festividades patronales y las ferias de cada comunidad. La fiesta principal que corresponde a la cabecera es la que se celebra el día 13 de junio en honor a San Antonio de Padua, así mismo y sin ser menos importantes dentro de los 8 barrios que conforman la zona centro de Texcoco se realizan fiestas patronales con luces y fuegos pirotécnicos, kemeses, juegos mecánicos, donde se presentan danzas de vaqueros y santiagueros, a las cuales asisten grupos musicales, mariachi, bandas de viento que amenizan la celebración.

Dentro de las ferias con mayor auge, encontramos: la feria de la figura prehispánica de barro que se realiza en la comunidad de San José Texopa del 18 al 21 de marzo; la feria de la cazuela en Santa Cruz de Arriba, en el mes de julio; la feria de la manzana, en San Miguel Tlaixpan en agosto, la feria del tlacoyo en la Purificación que se celebra la última semana de noviembre. Asimismo, en el mes de noviembre se realiza la Feria Internacional del Caballo, donde se exhiben diversas razas de caballos, exposiciones agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y artesanales, así como charreadas, palenques, corridas de toros, presentaciones artísticas y culturales de primer orden.

En cuanto a gastronomía, el platillo principal de Texcoco es la deliciosa barbacoa de borrego o carnero, así como el consomé, las carnitas, el chicharrón, el caldo de pancita o menudo, las quesadillas de hongos, de flor de calabaza, huitlacoche; tlacoyos de haba y alverjón. Dentro de las bebidas de la región podemos encontrar el pulque 100% natural o curado de apio, jitomate, mango, por mencionar algunos. También se preparan ricas aguas de fruta de temporada.

Entre los trabajos artesanales, sobresalen las piezas de vidrio soplado, en el centro de Texcoco, -verdaderas obras de arte-. En Texopa se elaboran figuras hechas de barro de tipo prehispánico, en Santa Cruz de Arriba se trabaja la alfarería e instrumentos prehispánicos en barro, en la comunidad de Santa María Tulantonco se elabora la cerámica en barro y la pirotecnia, en Santa Catarina del Monte se trabajan figuras en vara de perlilla, en San Juan Tezontla de manera artesanal se preparan mermeladas, licores, y frutas en conserva como la zarzamora, el tejocote, el durazno y otras frutas de la región que los mismos agricultores cosechan en San Joaquín Coapango, donde también se trabaja la pirotecnia.

En suma, si bien Texcoco cuenta con atractivos naturales y culturales, susceptibles de ser

aprovechados y las autoridades dicen tener una visión gubernamental de largo plazo, para transformar, al municipio en un polo turístico, en la realidad no hay voluntad, ni conocimiento adecuado porque se sigue percibiendo al turismo como una actividad económica, no como una política pública que abarca diferentes aspectos de la actividad humana, y se diferencia de otros sectores, en cuanto a que la producción y el aprovechamiento de bienes y servicios turísticos dependen del desplazamiento de personas de su lugar de residencia al destino que logra convencerlos de vivir una nueva experiencia y no de la distribución de los productos a los mercados demandantes. Lo cual implica que el turista está haciendo uso de la planta turística desde que sale de su domicilio hasta que regresa, de ahí que es importante contar con comunidades bien comunicadas, seguras, atractivas, competitivas y de calidad para mantenerlo satisfecho, de lo contrario el turista no vuelve más y el efecto multiplicador desde el punto de vista social y económico se diluye.

Asimismo, se piensa que con leyes y reglamentos adecuados es suficiente mantener la instrumentación de acciones para la regulación de toda la actividad turística. No obstante, el turismo como cualquier otra actividad pública, no termina sólo en la fijación de leyes, sino que es un continuo seguimiento de acciones entre diferentes actores sociales que representan distintas causas, intereses y hasta filiaciones partidistas, donde lo que señala la ley, no es una condición *sine qua non* que garantice su ejecución al pie de la letra. (Duran y Thoenig; 2002). En este sentido, y a la luz los instrumentos jurídicos e institucionales se analiza la realidad de la gestión turística en el municipio de Texcoco.

## VII. Ley Federal de Turismo

La Ley Federal de Turismo es el principal marco legal de la orientación del sector turístico a nivel federal, la cual muestra una serie de acciones encaminadas a la inversión, promoción, programación, fomento y garantía del desarrollo turístico, sin embargo, evidencia una visión desarticulada de la actividad, ya que se limita a sumar acciones de diversa naturaleza, sin que se constituya un mecanismo o una perspectiva integral del sector.

En efecto, ante la influencia de la globalización y la disminución de responsabilidades del gobierno, la tendencia ha sido hacia la descentralización de funciones. Por ello la Secretaría de Turismo (SECTUR) firmó en 1993 un convenio con los gobiernos estatales, donde la primera delega a los segundos ciertas funciones administrativas, transformándolas en un tipo de Delegaciones Federales, pero sin los recursos económicos, humanos y materiales necesarios para que estas puedan funcionar. (Dirección General de Turismo del Gobierno del estado de México; 2002; 10)

Esta delegación de funciones puso a los gobiernos estatales en el trance de responder a la necesidad de coordinar a los gobiernos municipales. Es decir, mientras que la Secretaría de Turismo trabaja en 32 entidades federativas, los gobiernos estatales deben atender las expectativas de una gran cantidad de municipios, 125 en el caso del Estado de México, con recursos limitados, por lo que la organización del sector es sumamente compleja debido a que no se dispone de los recursos necesarios, ni de los mecanismos administrativos a través de los cuales se coordine de manera adecuada dicho sector.

En ese sentido, es importante advertir que dicha Ley justifica esa descentralización de funciones, lo cual ha permitido que SECTUR se apoye de otras dependencias del nivel federal como la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, la Secretaría de Gobernación, Hacienda, entre otras. Esto es significativo señalarlo, porque sin importar las limitaciones de presupuesto de SECTUR, esta queda cubierta con una gestión horizontal a través de las acciones llevadas a cabo por parte de otras dependencias federales que la auxilian en sus funciones.

Asimismo, también la SECTUR se apoya de dos organismos descentralizados señalados en la Ley: el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM) y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR). El primero dirigido a diseñar, ejecutar y evaluar las campañas de promoción, misiones comerciales y de relaciones públicas de productos turísticos mexicanos, mientras que el segundo promueve la inversión en infraestructura, equipamiento y empresas turísticas preferentemente en alguno de los Centros Integralmente Planeados (CIP's) del país.

Queda claro entonces, que el recurso financiero fuerte del sector turístico nacional se mueve por fuera de la secretaría a través de estos dos organismos y se dirige a consolidar esquemas de desarrollo turístico en destinos prioritarios, en los cuales muy pocos sitios del Estado de México se encuentran contemplados<sup>9</sup>.

Aunado a lo anterior, la Ley resulta discrecional en virtud de que es FONATUR –como lo señala la Ley– es quien reconoce y declara las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritarias, generando controversia sobre el tratamiento diferenciado en algunas regiones, ubicándose nuevamente el estado de México, con recursos limitados y de una competencia cerrada que da prioridad a destinos de playa, menospreciando entornos ecológicos y culturales encontrados en la entidad.

En suma, esta Ley Federal legitima con claridad a la SECTUR permitiendo ubicarla como la principal promotora del desarrollo turístico nacional que gestiona el apoyo de dependencias públicas y privadas; que comparte la responsabilidad de desarrollo con los gobiernos estatales a través de convenios de coordinación con empresarios, organismos educativos, organismos sociales y con la población en general, dejándose para sí –incongruentemente- todas las decisiones de planeación turística sin la intervención de ningún ámbito ajeno a esta.

## VIII. Programa Nacional de Turismo

Los ejes rectores del actual Programa Nacional de Turismo 2001-2006, denominado “El turismo la fuerza que nos une”, se orientan a una planeación amplia y participativa, con una visión de largo plazo, denominada Plan 2025, justificada y sustentada en una *consulta nacional* realizada en las 32 entidades federativas. (SECTUR; 65)

Bajo este diagnóstico, el documento presenta cifras estadísticas y gráficas de la situación actual del turismo en México, haciendo énfasis en la planeación nacional y el entorno internacional en el cual se ha desarrollado el sector, cuyos ejes básicamente se inclinan por hacer del turismo una actividad prioritaria, tener turistas totalmente satisfechos, mantener destinos sustentables y contar con empresas de servicios competitivos. (*Ibidem*; 15)

Sin embargo, contrariamente a lo que el Programa Nacional de Turismo aspira, resulta evidente la pérdida de competitividad del producto turístico mexicano, por ello el actual gobierno federal reflexiona y hace énfasis en tres etapas:

3) La influencia y la tendencia mundial que causó el Turismo de Elite en los años 50, cuyos requerimientos fueron hoteles y restaurantes de lujo; 2) Entre los años 60 a 70, el turismo de masas impulsó los paquetes de viajes genéricos a precios bajos, hoteles de clase turista y viajes en autobús con guía y *resorts* de playa; 3) En los años 90 se inician tendencias inusuales donde se busca complacer a un turismo segmentado, con diferentes experiencias, fantasías, sueños, nuevos destinos y servicios de

---

<sup>9</sup> Entre los que podemos mencionar Toluca, Valle de Bravo, Metepec, Ixtapan de la Sal, Tonalco, Malinalco, principalmente.

alojamiento de la región. (*Ibidem*; 47)

En efecto, el Programa Nacional de Turismo pone de manifiesto, un profundo cambio mundial en términos políticos, económicos, sociales, culturales y demográficos, que se ve reflejado en las expectativas y exigencias de una demanda singular que ha traído como resultado cambios en la estructura y el comportamiento de los viajes con base en nuevos criterios, dirigidos a la llamada economía de la experiencia y que señala, sustituirá paulatinamente a la economía de los servicios.

Por esa causa, el Programa, hace hincapié en un ejercicio autocrítico, exponiendo la necesidad imperante de que México analice y discuta su situación actual, a través de procesos de planeación integral, donde el desarrollo del producto turístico se considere más que una acción adicional, como el eje a través del cual se articulen los distintos actores sociales involucrados en el fenómeno, y de esta manera se integre a las distintas regiones del país y se presente en el mercado mundial como un producto turístico innovador y competitivo.

Para ello, el Programa propone la necesidad de fortalecer los instrumentos administrativos y jurídicos del Estado que resuelva los problemas de atribución, coordinación, profesionalización y desempeño, de tal manera que exista una vinculación intersectorial requerida para el óptimo funcionamiento y congruencia en la actuación pública del sector.

Dichos organismos públicos (u oficiales) involucrados, básicamente se engloban en tres ámbitos:

Instituciones del Sector Turismo de la Administración Pública Federal; Instancias de gobierno federal vinculadas al sector; Instancias estatales y municipales. (*Ibidem*; 55)

No obstante, los resultados son muy limitados todavía, debidos a que las acciones contempladas por el gobierno federal a través del Plan, parten de una falsa dicotomía entre política y administración. Cuya visión, es que el campo de acción de la política es fijar objetivos y estrategias, mientras que el de la administración pública consiste en ejecutar esos objetivos y estrategias que han carecido de contenido político.

Sin embargo, el turismo como una actividad pública, no termina sólo en la fijación de metas, sino que es un continuo seguimiento de acciones entre diferentes actores sociales que representan distintas causas, intereses, donde la decisión de la política de un sólo grupo, no es una condición *sine qua non* que garantice su ejecución al pie de la letra. Tal vez ahí esté una explicación de la desorganización en el ámbito de las representaciones estatales y la desarticulación regional para operar como *cluster's turísticos*.

Por otra parte, al igual que la Ley este documento carece de una visión integral de las necesidades y potencialidades de desarrollo turístico en el país, ya que se enfoca principalmente al desarrollo y promoción de algunos programas selectivos,<sup>10</sup> destinados a obtener una recuperación económica de corto plazo, insuficiente para detonar el desarrollo de sus entornos, que por sí mismos son incapaces de responder al crecimiento acelerado y las exigencias del mercado global.

---

<sup>10</sup> Destacando por su importancia los siguientes: Programa Centros de Playa; Programa En el Corazón de México (lo integran solo algunos municipios de: México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y el Distrito Federal); Programa Mar de Cortés-Barrancas del Cobre (integrado por: Baja California Sur, Sinaloa, Chihuahua y Sonora); Programa Ruta de los Dioses (que comprende los estados de: Oaxaca, Puebla y Veracruz); Programa Tesoros Coloniales (lo integran los estados de: Aguascalientes, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas); Programa Mundo Maya (integrado por: Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) y el Programa Fronteras. No obstante, el documento sólo aborda de manera descriptiva a cinco de ellos. (*Ibidem*; 127-135).

En ese sentido, la estrategia que subyace dentro del Plan Nacional de Turismo 2001-2006 sigue siendo la misma, una ocupación mayor en 3 ejes rectores: las playas como destino turístico prioritario; el turista internacional como principal segmento de mercado y una estrategia de consolidación, con base en la diversificación.

Para una entidad como el Estado de México, lo anterior lo ubica en una posición desfavorable al tratar de competir con estos destinos de playa, mientras que representaría una ventaja si se insertara en un mercado donde el segmento de turismo es cultural, ya que ofrece sitios, servicios y atractivos turísticos dirigidos casi en su totalidad al mercado regional.

## **IX. Ley de Turismo del Estado de México**

Después de revisar y analizar la Ley Federal de Turismo y el Programa Nacional de Turismo actuales, consideramos que si bien el Estado de México no compite en el mercado con los grandes destinos de playa, si tiene climas y geografías diversas; abundantes tradiciones y costumbres; una rica y variada gastronomía; así como numerosos atractivos tanto naturales como culturales actualmente desarrollados, y otros que ya se encuentran en el proceso de acondicionamiento e implementación de infraestructura e instalaciones que complementen la planta turística. Sin embargo, la gran mayoría aún no han sido incorporados, es por ello, que en el presente apartado se revisa en términos generales el contenido de la Ley de Turismo del Estado de México, buscando al mismo tiempo aportar desde el marco jurídico, un análisis de la política pública turística de la entidad.

La Ley Estatal de Turismo contempla entre sus principales objetivos regular, planear, programar, promover, capacitar, proteger y generar inversión a través de la coordinación de los sectores público, social y privado, por conducto del Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Económico y particularmente por conducto de la Dirección General de Turismo, a su vez, ésta Dirección tiene la responsabilidad de coordinar a los 125 municipios de la entidad, bajo un órgano colegiado conocido como Consejo Consultivo Económico del Estado de México.<sup>11</sup>

En ese sentido, el escenario para el gobierno estatal resulta muy distinto al federal, debido a que en comparación con el nivel federal, el margen de actuación de este Consejo es muy limitado, reduciéndose a consultas, cuando en el federal, la comisión es ejecutiva, es decir, existe una clara corresponsabilidad en la gestión de acciones ubicadas en cada ámbito de competencia, aunque las secretarías sean otras que no la de Turismo. Por lo tanto sus atribuciones son más amplias respecto a entornos turísticos favorables.

En cuanto a la planeación, la Ley Estatal de Turismo no coincide con el sexenio federal, porque las administraciones tienen diferentes fechas de relevo, -aunado a que existe un trasfondo político de rivalidad, producto de las diferencias ideológicas de partido-, disimulando en el discurso por una supuesta colaboración, mientras que en la realidad las leyes de desarrollo turístico se detienen en el ámbito estatal, impidiendo su realización a nivel municipal.

Lo anterior, repercute que en los 125 ayuntamientos, se planean sus propias metas, objetivos, programas, proyectos y acciones a partir exclusivamente de sus necesidades. Esto en el ejercicio de la administración pública, refleja una repetición de funciones, producto de la falta de comunicación y coordinación, debido a que cada administración es responsable en forma jerárquica del cumplimiento

---

<sup>11</sup> El acuerdo de Coordinación señalado se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de noviembre de 1993 y en la *Gaceta de Gobierno* el 21 de diciembre de 1993.

del plan concreto del sector, desde los niveles operativos hasta los ejecutivos, sin tomar en cuenta en lo absoluto, colaboraciones con otras instancias intergubernamentales en el ámbito operativo. Esto representa al final, la sensación de aislamiento funcional entre los distintos sectores, por la falta de optimización de recursos humanos y materiales disponibles y lo que es peor aún, el choque y la repetición de esfuerzos y recursos entre autoridades federales, autoridades estatales y municipales.

Por otro lado, la gestión de entornos favorables para el desarrollo turístico del Estado de México se encuentra limitada por la dependencia de los estados hacia la federación en cuanto a la parte de recaudación hacendaría y fiscal. Es importante señalar que a pesar de que queda clara la corresponsabilidad entre los tres ámbitos de gobierno para este efecto, la definición de las aportaciones de cada una de las instancias no queda igualmente clara.

Por ejemplo, en aspectos como dotación de infraestructura y servicios públicos, redefinición de marcos normativos para promover la inversión, el recurso humano, las comunicaciones, entre otros, corresponden a distintos ámbitos de acción, por lo que en ese contexto de escasez presupuestaria, si la planeación carece de participación y corresponsabilidad; entonces, la organización se transforma en desorden y la gestión de entornos favorables no logra los objetivos establecidos.

En ese mismo sentido, la estructura administrativa de la Dirección General de Turismo muestra problemas serios en dos direcciones: recursos y organización. En el primer caso, de 1993 al 2000, el número de personas que trabajaba en esa Dirección disminuyó de 120 a 35; los vehículos también han disminuido; las líneas telefónicas apenas permiten el trabajo administrativo y el uso de Internet está restringido como instrumento de trabajo.

En el segundo caso, los esfuerzos que se realizan en materia de capacitación, información, inversión y gestión de apoyo adicionales se presentan como líneas de acción desintegradas que diluyen el efecto esperado en la gestión de los entornos favorables para la iniciativa privada y su crecimiento.<sup>12</sup>

Ante ese panorama, la Dirección General de Turismo se enfrenta a un reto de magnitudes enormes, porque cuando la Secretaría de Turismo firma el Acuerdo de Descentralización de Funciones con el Gobierno del Estado de México se transfieren funciones pero no así recursos financieros. Este último queda con la responsabilidad de realizar más acciones, y al mismo tiempo, entra en un proceso de reducción presupuestal y de recursos humanos y materiales. El resultado es muy limitado y genera una percepción de desatención a los empresarios del sector, aunque el personal de la Dirección General de Turismo se ocupe a fondo y trabaje al cien por ciento.

Por último, el panorama se complica porque la Ley no contempla en ningún aspecto la participación comunitaria en la selección de zonas de interés turístico y destinos turísticos. Tampoco describe los procedimientos para sancionar, analizar, aprobar, implementar y evaluar estos sitios.

Mientras que en muchos países de Europa esa participación es muy alta y está precedida por sistemas de consulta y referéndum que aportan opiniones, oposiciones y cuestionamientos que finalmente logran modificar los planes de ordenamiento territorial, antes de ser llevados a cabo, en México y en particular en el Estado de México, la participación comunitaria es casi nula y restringida a

---

<sup>12</sup> Cabe señalar, que en materia de capacitación, los Ayuntamientos deben solicitar a la Dirección de Turismo del Estado de México, conferencias, cursos y otro tipo de capacitación para el personal de contrato con el turista. Por otro lado, en cuanto a información se refiere, la Secretaría de Turismo a través de la Dirección, opera con un Sistema de Información que permite conocer las características y participantes de la actividad turística, así mismo actualiza el registro del patrimonio turístico del Estado. Sin embargo, sólo en 14 municipios opera el Sistema de Información Turística Municipal y muy poca personas saben a dónde pueden acudir a solicitarla.

foros de consulta, encuestas de diversos tipos, mítines políticos, asambleas y otros mecanismos de pulsación inicial, después de los cuales no vuelve a existir la presencia comunitaria.

## **X. Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006**

El actual gobierno municipal en Texcoco (2003-2006) ha contemplado dentro de los objetivos a desarrollar en el ramo turístico, crear cuatro corredores turístico-culturales y cuatro ecoturísticos que fomenten el interés por la cultura local y la naturaleza local, así como la difusión de los servicios turísticos de la región, estableciendo la estructura turística indispensable para atender a los visitantes. Por ello, en el Plan se ha establecido que será necesario crear la organización social que permita la participación de los distintos actores, en las diferentes fases y acciones, asimismo, que permita el fortalecimiento e incremento de la oferta turística de la región. (Plan de Desarrollo municipal 2003-2006; 4)

No obstante, aunque en el documento reconozca la importancia de la actividad turística en el municipio, éste tiene una limitante en dos vertientes: el político y administrativo.

En el primer caso, el presidente municipal tiene que negociar con todas las fuerzas políticas locales, la asignación de comisiones, dejando para los síndicos y regidores de su partido aquellas que representan decisiones importantes en materia hacendaría, obra pública y seguridad; mientras que cede otras como prevención y restauración del medio ambiente y turismo a la oposición. Hasta lo que va de esta administración, poco ha podido hacer la Comisión de Turismo, porque por un lado, dicha oficina no cuenta con un presupuesto propio dedicado al fomento turístico del municipio, y por otro, no han recibido el apoyo de la Dirección General de Turismo del Gobierno del Estado debido a que -como se señaló en el apartado del Programa Estratégico de Desarrollo Turístico- éste igualmente carece de presupuesto, mecanismos e instrumentos metodológicos efectivos para coordinar a las autoridades y empresarios locales en la gestión del turístico de la región.

El segundo caso, es el más delicado, porque los funcionarios integrantes de la Comisión, responden a sus cargos públicos por lealtad más que por conocimiento o formación académica, y esto resulta grave porque no existe aún en el municipio el servicio civil de carrera, que le proporcione las herramientas profesionales al servidor público, para el desempeño de sus funciones y el aprovechamiento racional de los recursos económicos, materiales y humanos.

Por otra parte, tampoco existe la acumulación de experiencias en la formulación, implementación y evaluación de los elementos que integran el fenómeno turístico, y esto que debería ser una constante para prevenir errores, se pierde cada trienio por el nulo aprovechamiento del conocimiento producido por la gestión pública y lo que es más grave, tampoco se trasmite a quienes se van incorporando continuamente a las labores gubernamentales del turismo.

Asimismo, las autoridades aún no han sabido aprovechar el conocimiento de las universidades que existen en la región, quienes podrían contribuir con escenarios de impacto por actividad, así como con análisis prospectivos multidisciplinarios (administrativos, arquitectónicos, ecológicos, mercadológicos, geográficos, sociológicos, económicos, financieros, entre otros), donde la comunidad local y los diversos actores involucrados, pudieran interactuar y participar a través de consensos en la elaboración de proyectos turísticos. (Rosado; 2003; 160-161).

Esta improvisación y falta de profesionalización de las autoridades, deja la impresión de que los alcances de la planeación, no dependen exclusivamente de los recursos técnicos y humanos con que se cuenta, sino que, ante todo, dichos alcances deberán evaluarse en función de la visión gubernamental y

por supuesto del marco estructural y coyuntural de condiciones económicas, culturales e institucionales del municipio.

## **XI. A manera de conclusión**

El municipio de Texcoco, a lo largo de los años, ha sido cuna de importantes acontecimientos históricos, políticos y manifestaciones culturales, razón por la cual actualmente se encuentra posicionada dentro de los diez principales destinos turísticos más visitados del Estado de México. Así mismo, su riqueza natural, resulta de gran interés para el visitante, además de ser considerado un polo científico, tecnológico y humanístico para sus habitantes y las poblaciones aledañas al mismo.

Sin embargo, hemos visto a lo largo de esta investigación, que a pesar de que queda clara la corresponsabilidad del turismo entre los tres niveles de gobierno no quedan igualmente claros los mecanismos de la coordinación intergubernamental; la dotación de infraestructura y servicios públicos; la redefinición de los marcos normativos para promover la inversión; las comunicaciones; la rentabilidad; la competitividad; la sustentabilidad entre otros aspectos, por lo que en un contexto de serias limitaciones de presupuesto, si la planeación estatal carece en última instancia de capital humano, entonces la organización se transforma en desorden y la gestión de entornos favorables no logra los objetivos establecidos.

Lo anterior es grave, porque ubica a los municipios del Estado de México y en particular a Texcoco en una franca desventaja con otros destinos turísticos, al menos en doce aspectos:

1) La Dirección General de Turismo del Gobierno del Estado de México carece de mecanismos e instrumentos administrativos efectivos para coordinar a los gobiernos municipales y empresarios locales en la gestión del desarrollo turístico de las regiones;

2) La información que alimenta la planeación y a los programas de desarrollo, capacitación, promoción e inversión turística en los municipios es muy limitada y carece de niveles de confiabilidad necesarios (Trujillo; 2000: 85)

3) La riqueza ecológica y cultural de Texcoco enfrenta a otros destinos nacionales sin tener playa, asimismo estos sitios turísticos están trabajando para reposicionarse en el mercado nacional con base en disminución de distancias, diversificación de productos, precios, etcétera. (Programa Estratégico de desarrollo turístico; 2001; 58)

4) La demanda turística actual es muy exigente y requiere de niveles de competitividad altos, incluyendo información confiable y servicios con calidad por encima de los estándares nacionales. Además, sus expectativas fundamentales sobre los viajes están dirigidas hacia la experimentación que Texcoco no ha sabido aprovechar;

5) Los municipios considerados hasta hace poco tiempo como *no* turísticos están aumentando su nivel de competitividad en forma rápida. Ejemplo de esto son Hidalgo (deportes extremos) Tlaxcala (ferias y fiestas) San Luis Potosí (ecoturismo) Veracruz (arqueología), Chiapas y Oaxaca (Cultura) etcétera (2001; 59)

6) La oferta del municipio se presenta al mercado de manera desarticulada, es decir, es individual y presenta desorganización productiva y comercial en las formas como se manifiesta a la demanda (Bouillon; 1999)

7) La Ciudad de México y su gran proceso de urbanización está influyendo en el desbordamiento de la mancha urbana sobre una cuarta parte de los municipios del Estado de México, entre ellos Texcoco, impactando sus recursos naturales;

8) En consecuencia, el municipio ha sufrido graves trastornos ecológicos: destrucción de ecosistemas, disminución de cantidad y calidad del agua, empobrecimiento y contaminación de los suelos, extinción de múltiples especies de la fauna, afectación severa de la flora, depredación de bosques, así como desintegración de actividades económicas tradicionales, aculturación, migración, fenómenos de crecimiento poblacional y urbano desordenados, falta de servicios públicos y pobreza entre otros. Asimismo, estos impactos ambientales han generando en la zona resistencia civil, movimientos armados, violencia e ingobernabilidad. (García; 119; 1998)

9) El gobierno municipales de Texcoco carecen de recursos económicos y tecnológicos para convertirse en líder de proyectos ecoturísticos, asimismo en la *praxis real* el ayuntamiento no tienen especialistas que articulen y potencialicen las políticas de descentralización y coordinación intersectorial e interregional, toda vez, que las grandes estrategias turísticas se concentran más en éste ámbito (García del Castillo; 46; 1999)

10) La planeación turística en el municipio carece absolutamente de una gestión pública de largo plazo que se traduzca en experiencias acumuladas y sistemas de evaluación y desempeño que permitan por un lado, evaluar los avances en los programas de desarrollo turístico y segundo, calificar la actuación de los funcionarios públicos improvisados y negligentes, que carecen de conocimiento y compromiso, debido a que se encuentran supeditados a los vaivenes electorales de cada tres años. Esto es por demás nocivo e insano porque cada administración actúa, sin evaluar los avances de las administraciones anteriores, lo que a la larga conlleva a un constante inicio y reinicio de iniciativas y el desperdicio de recursos de toda índole. (Giandomenico; 2000)

11) En ese sentido, el concepto regional del desarrollo turístico en el estado presenta retos de cooperación y organización a los actores locales que no han sido enfrentados acertadamente, porque no hay liderazgo. Es más fácil trabajar aisladamente y obtener resultados que hacerlo de manera cooperativa, coordinada y corresponsable;

12) Esto ha conducido a que las autoridades del ayuntamiento de Texcoco, planteen sus propias metas, objetivos, programas, proyectos y acciones a partir exclusivamente de sus planes trianuales. Situación que ha traído como consecuencia, vacíos y traslapes significativos en las acciones y la solución de problemáticas reales en las distintas regiones del municipio. Sin tomar en cuenta en lo absoluto colaboraciones con otras dependencias federales y estatales en el ámbito operativo. Esto representa al final, la sensación de aislamiento funcional entre los distintos sectores y lo que es peor aún, el desperdicio de recursos y la repetición de esfuerzos entre diversas áreas.

Por ello, en conclusión, es necesario establecer política pública y reglas de sustentabilidad al mismo tiempo, porque cuando éstas se conjuntan se convierten en articuladores del crecimiento económico continuo, mediante metodologías que propician el manejo más racional de los recursos naturales, humanos, material y la utilización de tecnologías más eficientes y menos contaminantes. Empero, ante todo forman un proyecto social y político que a punta hacia la descentralización administrativa, coordinación intergubernamental y ordenamiento ecológico de la producción, fundada en la participación social, en la apropiación, transformación y conservación de los recursos ambientales y que no tienen otro fin, más que erradicar la pobreza, y elevar la calidad de vida de las comunidades rurales.

## FUENTES CONSULTADAS

### BIBLIOGRAFÍA

- Acerenza, Miguel Ángel. (1999) *Administración del Turismo, Conceptualización y Organización*, trillas, México.
- Aguilar Villanueva Luis (compilador). (2000) *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel, Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, (compilador) (2000) Miguel Ángel, Porrúa, México.
- Ayala Espino, José. (1999) *Diccionario de economía pública una guía para entender el Estado*, UNAM-FE, México.
- Boullón, Roberto C. (1999) *Los Municipios turísticos. México*, Trillas, México.
- Cabrero Mendoza Enrique. (1999) *La gestión pública su situación actual*, Edita. CNCP y AP, UAT, FCE, México.
- Duran, P.C. y J.C. Thoening. (2002) *El Estado en la gestión pública*, INAP, Barcelona.
- De la Torre Padilla, Oscar. (2001) *El turismo, fenómeno social*, FCE, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique. (2001) *La nueva gestión municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales*, Porrúa-CIDE, México.
- García Del Castillo, Rodolfo y José Mejía Lira. (2001) “El Desarrollo organizacional en la administración municipal: el caso de León Guanajuato”, en J. Mejía Lira, *Problemática y desarrollo municipal*, México, UIA-Plaza y Valdés, México.
- García Fernández, Dora. (2003) *Manual para la elaboración de tesis y otros trabajos de investigación*, Universidad Iberoamericana y Plaza y Valdés, México.
- Giandomenico, Majone. (2000) *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México.
- Guy Peter B. (1999) *La política de la burocracia*, FCE, México.
- Jiménez Martínez, Alfonso de Jesús. (1993) *Turismo, estructura y desarrollo*, McGraw-Hill, México.
- Martínez, Héctor. (1998) *Orígenes y Estado actual de la Política Pública como disciplina*, CIDE, México.
- Meny, Yves y Jean Claude Thoening. (1994) “¿A qué llamamos políticas Públicas?”, *Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona.
- Molina, Sergio. (1997) *Conceptualización del turismo*, Limusa, México.
- Molina, Sergio. (2004) *Fundamentos del nuevo turismo*. Centro de Emprendimiento e Innovación, México.
- Novo Valencia Gerardo. (2001) *Diccionario General de Turismo*, Diana, México.
- Olmedo, Raúl. (1996) *Diccionario práctico de la administración pública municipal*, Comuna, México.
- Ortíz Pinchetti, José. (2001) *Reflexiones privadas. Testimonios públicos*, Océano, México.
- Rosado-May, Francisco J. (2000) “Modelos para la planeación y el estudio del turismo como actividad económica”. *Investigación Turística*, Monterroso Salvatierra, Neptalí y Lilia Zizumbo Villarreal (coordinadores), UAEM.
- Tena Suck, Antonio y Rodolfo Rivas Torres. (2000) *Manual de Investigación Documental*, Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés, México.
- Trujillo Rincón, Jorge H. (2000) “Apuntes para una agenda de investigación aplicada en materia de turismo” en *Investigación Turística*, Neptalí Monterroso Salvatierra y Lilia Zizumbo Villarreal (coordinadores), Editado por la Facultad de Turismo de la UAEM Toluca, México.
- Uvalle Berrones Ricardo, (2003) *El carácter multifacético de la gestión pública del conocimiento*, UNAM, México.

## HEMEROGRAFÍA

González Madrid, Miguel.” (2001) ¿A qué llamamos políticas públicas?”, *Revista de Políticas Públicas para el siglo XXI*, año 19, núm. 46, México, julio-diciembre.

## DOCUMENTOS OFICIALES

*Introducción al turismo*, (2003) OMT, WTO, Madrid, España.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2000. XIII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Estado de México. *Resultados definitivos. Datos por localidad* (integración territorial). Estado de México.

*Ley de Turismo del Estado de México y Reglamento*, (2000) Dirección General de Turismo del Gobierno del Estado de México, México.

*Plan de Desarrollo Municipal de Texcoco 2000-2003*, Resumen Ejecutivo, H. Ayuntamiento Constitucional de Texcoco.

*Programa Estratégico de Desarrollo Turístico del Estado de México*, (2001) Dirección General de Turismo del Gobierno del Estado de México, México.

Programa Nacional de Turismo 2001-2006, SECTUR, México.

## WEBGRAFÍA

[http://www.sectur.gob.mx/EJECUCION\\_2001.pdf](http://www.sectur.gob.mx/EJECUCION_2001.pdf), “Informe de Ejecución de la SECTUR 2001”, consulta 20 de agosto del 2004

[http://www.sectur.gob.mx/EJECUCION\\_2002.pdf](http://www.sectur.gob.mx/EJECUCION_2002.pdf), “Informe de Ejecución de la SECTUR 2002”, consulta 20 de agosto del 2004

[http://www.sectur.gob.mx/EJECUCION\\_2003.pdf](http://www.sectur.gob.mx/EJECUCION_2003.pdf), “Informe de Ejecución de la SECTUR 2003”, consulta 20 de agosto del 2004 <http://www.sectur.gob.mx/wb2>, “Estructura organizacional de la SECTUR ”, consulta 27 de noviembre del 2003.

## **RESEÑA BIOGRÁFICA**

Nombre: Alberto Guevara Baltazar. Fecha de nacimiento. Ciudad de México 26 de julio de 1968.

Edad: 36 años. Estado civil: soltero

Profesión: LICENCIADO en **Ciencias Políticas y Administración Pública**.

Egresado de la Facultad de Ciencias Políticas, UNAM. Cédula Profesional: 2792987

MAESTRÍA: Actualmente curso el tercer semestre de Comunicación y Tecnología Educativa ILCE-UAEM

ESPECIALIDAD en **Derecho Parlamentario**. Facultad de Derecho, UAEM.

DIPLOMADO en “**Desarrollo del Pensamiento Creativo Aplicado a la Tecnología Educativa**” otorgado por ILCE.

Domicilio: Av. Jardín de Zumpago s/n Fraccionamiento el Tejocote. C. P 56259

Texcoco, Estado de México. Teléfonos oficina: 01 (595) 921 1216, 921 1247 y 921 0368.

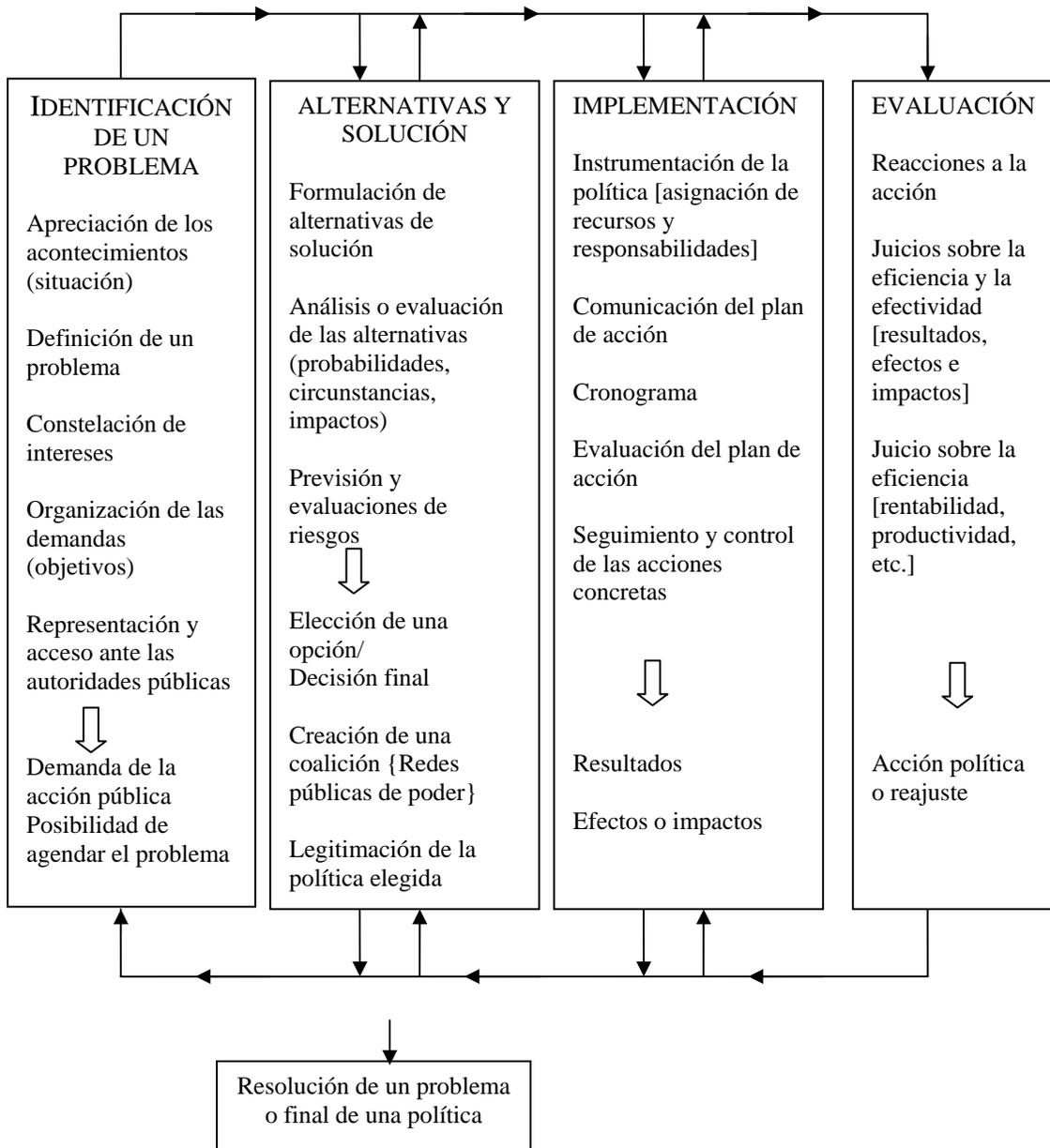
Teléfono 51-11-03-93 (casa) 0445513886764 (celular)

Correos electrónicos: [algueva26@yahoo.com](mailto:algueva26@yahoo.com) y [algueva26@edomex.com](mailto:algueva26@edomex.com)

Profesor-investigador de las asignaturas de Derecho Municipal, Administración Pública municipal Metodología, Seminario de Tesis y Seminario de Titulación en las licenciaturas de Turismo y Ciencias Políticas y Administración Pública. En la UAEM, Unidad Académica Profesional Texcoco, Estado de México.

## ANEXO 1

### *El proceso de las políticas públicas*



Fuente: González (2001; 21)