

# **Ra Ximhai**

Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo  
Sustentable

Ra Ximhai  
Universidad Autónoma Indígena de México  
ISSN: 1665-0441  
México

2010

## **TURISMO Y SUSTENTABILIDAD; LA COMPLEJIDAD DEL PROCESO DECISORIO EN SAN MIGUEL ALMAYA**

Graciela Cruz-Jiménez; Rocío del Carmen Serrano-Barquín; Carolina Mejía-Madero; Luis  
Eduardo Mejía-Pedrero y Juan Magdaleno Reza-Meza.

Ra Ximhai, septiembre-diciembre, año/Vol. 6, Número 3

Universidad Autónoma Indígena de México  
Mochichahui, El Fuerte, Sinaloa. pp. 379-392.



**e-revist@s**

## TURISMO Y SUSTENTABILIDAD; LA COMPLEJIDAD DEL PROCESO DECISORIO EN SAN MIGUEL ALMAYA

### TOURISM AND SUSTAINABILITY; THE COMPLEXITY OF DECISION MAKING IN SAN MIGUEL ALMAYA

Graciela Cruz-Jiménez<sup>1</sup>; Rocío del Carmen Serrano-Barquín<sup>1</sup>; Carolina Mejía-Madero<sup>2</sup>; Luis Eduardo Mejía-Pedrero<sup>3</sup> y Juan Magdaleno Reza-Meza<sup>4</sup>

Profesoras-investigadoras de la Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México. Cerro de Coatepec S/N, Toluca, México<sup>1</sup>; Estudiante-becaria Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México. Cerro de Coatepec S/N, Toluca, México<sup>2</sup>; Profesor Facultad de Ingeniería, Universidad Autónoma del Estado de México. Cerro de Coatepec S/N, Toluca, México<sup>3</sup>; Director de Desarrollo Sustentable y Proyectos, Bienes Comunales, Delegación de San Miguel Almaya, Av. Independencia S/N. San Miguel Almaya, Municipio de Capulhuac<sup>4</sup>.

#### RESUMEN

En este documento se analiza el proceso decisorio en 2010 en torno al turismo en San Miguel Almaya Méx., localidad de origen otomí que conserva usos y costumbres basados en su régimen de tenencia comunal, pero que de manera paulatina se han ido transformando, básicamente como resultado de su transición de comunidad agrícola a comercial en las últimas décadas. El análisis se fundamentó en el enfoque de Redes de Política Pública que estudia las relaciones que se generan entre actores aglutinados alrededor de problemas públicos; en este caso ecológicos, normativos, culturales y técnicos, entre otros asociados en mayor o medida con el turismo, que impiden condiciones sustentables para sus habitantes. La metodología empleada estuvo basada en la propuesta de Cruz (2008) que identifica los objetivos e intereses de los actores, para este estudio en particular respecto a la actividad turística y a las acciones vinculadas con ella; asimismo los recursos que éstos ponen en juego y las relaciones de cooperación que establecen para alcanzar sus fines, así como la dependencia que observan con otros integrantes de la red de política pública que se construye como una abstracción del complejo entramado de interacciones sobre la realidad que se presenta en San Miguel Almaya. La revisión documental, en especial de literatura especializada, las entrevistas a profundidad con actores clave, el trabajo de campo y las reuniones periódicas con autoridades locales, aportaron elementos para analizar el juego político desplegado por funcionarios locales, municipales, actores privados y de la academia, todos ellos integrantes de la red. A manera de resultado se detectó cómo algunos usos y costumbres han sido rebasados por las transformaciones tanto económicas, sociales como culturales y sus repercusiones en el patrimonio natural y cultural de la comunidad que en consecuencia ponen en riesgo al turismo que sirve como eje articulador de acciones encaminadas al rescate, aprovechamiento y conservación de su bosque, laguna, festividades religiosas, identidad, trabajo comunitario e imagen urbana.

Palabras clave: Redes de política pública, actores, relaciones.

Recibido: 06 de junio de 2010. Aceptado: 02 de octubre de 2010.  
Publicado como ARTÍCULO CIENTÍFICO en Ra Ximhai 6(3): 379-392.

#### SUMMARY

In this document we analyze the decision making process on tourism in San Miguel Almaya, Mexico, an Otomi locality which preserves uses and customs based on the regime of communal land tenancy, yet slowly this community has experienced transformation basically as a result from its transition from agricultural to commercial community in recent decades. The analysis was based on the approach of Policy Networks that studies the relations generated among actors gathered around public problems; in this particular case: ecologic, normative, cultural and technical, among other associated at a different extent with tourism, which hinder sustainable conditions for their inhabitants. The methodology employed was based on the proposal by Cruz (2008) that identifies the objectives and interests of the actors respect to touristic activity and its linked actions; the resources they used and the cooperative relations established to reach their ends, as well as the dependence observed with other member of the policy network constructed as an abstraction of the complex fabric of interactions in the reality of San Miguel Almaya. The documental revision, in particularly of specialized literature, in-depth interviews with key actors, fieldwork and continual meetings with local authorities provided elements to analyze the political game unfolded by local and municipal authorities, private actors and the academy, all of them members of the network. As a result we detected how some uses and customs have been surpassed by economic, social and cultural transformations and their repercussions on the natural and cultural heritage of the community, which consequently compromise tourism that is the articulating axis of actions headed to rescue, exploitation and preservation of the forest, lake, religious festivities, identity, communal labor and urban image.

Key Words: Policy networks, actors, relationships.

#### INTRODUCCIÓN

El enfoque de redes de política pública está centrado en analizar las relaciones y el intercambio de recursos entre actores (Rhodes, 1997) que interactúan alrededor de un problema público o presentado como tal. Es una tendencia

relativamente reciente en México y en el resto del mundo (desde la década de los ochenta y cincuenta del siglo XX, respectivamente); por lo tanto emprender estudios de caso que ayuden a argumentar sobre este enfoque, es una de las principales aportaciones del presente documento, pues la mayoría de aproximaciones en torno a dichas redes corresponden a temas muy generales, como la política agrícola en Inglaterra (Marsh y Smith, 2000) o la de telecomunicaciones en Alemania (Schneider, 1992), entre otras.

Es por ello quizá, que lo más valioso constituya abordarlo mediante una metodología propia diseñada para tal fin -sobre la cual se profundiza en el apartado correspondiente- en un espacio local donde el entramado de relaciones es más intenso por la cercanía que observan los participantes en la red. Por su parte, el turismo representa un elemento rico en términos investigativos en el campo político, ya que alrededor de él se agrupan personajes públicos, sociales y privados con objetivos e intereses que bien pueden ser comunes, pero cuando son divergentes, dan lugar a lo que Meny y Thoenig (1992:103) denominan “juego político”: aquél que éstos despliegan para hacer prevalecer sus propósitos. Durante tal proceso ponen en juego sus recursos para formar vínculos de cooperación o dependencia con otros actores, lo que finalmente deriva en una interacción positiva o negativa entre ellos.

Estos mismos autores reconocen que las políticas públicas -estrategias de acción impulsadas por una autoridad pública- no sólo incluyen lo que el gobierno dice y quiere hacer, sino lo que hace y logra por la interacción con los actores. En el caso del turismo, cuando se implementan, definen cierto modelo turístico que genera repercusiones derivadas de su puesta en marcha, algunas de ellas vinculadas a la sustentabilidad que pugna por el beneficio social y el crecimiento económico, basados en el uso adecuado de los recursos naturales y culturales. Tal hecho es el que se aborda en este artículo a partir del proceso decisorio entre los personajes que integran la red que se conformó en el año de 2010 en San Miguel Almaya a raíz de la

planeación de acciones turísticas y otras asociadas con esta actividad. Se ha demostrado (Pressman y Wildavsky, 1998; Cadena y Cruz, 2006; Cruz, 2008; Guerrero, 2010), que al final los resultados de política poco o nada tienen que ver con aquello planeado originalmente, sino con las interacciones entre los distintos personajes vinculados con ella.

Este último aspecto está enlazado con aspectos informales o no normativos que dejan de lado otros enfoques analíticos, pero que el de redes de política pública retoma para explicar cómo a pesar de ciertos elementos que en teoría podrían favorecer o afectar determinadas acciones, al final toman un rumbo diferente dependiendo de la manera en que se relacionen los actores a partir del juego político que despliegan y la forma en que éste influye en la conducción de acciones y decisiones y acciones, en este caso las turísticas y, su orientación hacia características sustentables o no.

Las transformaciones en lo político y económico que empezaron a surgir en México durante los ochenta promovieron cambios en la manera de abordar las políticas públicas, incorporando a los sectores que habían estado marginados de su formación, implementación y evaluación. En lo correspondiente al turismo tales argumentos se reflejan en dos aspectos: su concepción y las formas de participación en esta actividad. De acuerdo con Zizumbo y Monterroso (2001:136) una vertiente de la actual política turística tiende a impulsar procesos en las localidades, que generen espacios y dinámicas de desarrollo con alta colaboración de agentes públicos, sociales y privados. Esta nueva forma de concebir al turismo incorpora la participación de actores y empieza a delinearse su papel en dicha actividad; de ahí la importancia de profundizar en tal aspecto.

En lo concerniente a San Miguel Almaya, si bien desde hace varios años sus habitantes y autoridades han manifestado la intención de consolidar el turismo que se ha venido dando de manera incipiente, en especial alrededor de su laguna como principal atractivo y, a pesar de que las secretarías de Turismo federal y estatal

canalizaron recursos a la construcción de un Parque Ecoturístico, lo cierto es que no ha podido observar un despegue significativo que se traduzca en beneficios reales para sus habitantes; por el contrario, las expectativas, en algunos casos irreales sobre sus ventajas, han conducido a ciertos pobladores a realizar acciones para obtener beneficios individuales, situación que pone en tela de juicio el espíritu del régimen de propiedad comunal por el que se conduce esa localidad y amenaza tanto a su laguna como a su volcán extinto denominado Qulotzin que alberga una importante variedad forestal y a un vestigio arqueológico.

El objetivo de este documento es analizar las relaciones entre los actores participantes en la red de política pública creada durante el proceso decisorio para la formación e implementación de nuevas acciones turísticas vinculadas con el desarrollo sustentable de San Miguel Almaya. Se retoman como contexto las actividades turísticas implementadas cinco años atrás, pero el análisis está centrado en la red que se empezó a construir desde finales de 2009 y se consolidó durante 2010, pues la formación e implementación de políticas públicas son las etapas en que éstos despliegan con mayor intensidad sus estrategias de acción para sacar adelante sus iniciativas; por lo tanto, son las fases que representan mayor riqueza investigativa, al evidenciar cuáles son los objetivos e intereses que guían su proceder, así como los recursos de que disponen y tanto la cooperación como dependencia que establecen con otros integrantes de la red en el marco del turismo.

En el periodo analizado se agruparon académicos de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx), actores sociales y privados, además de autoridades almayenses y del gobierno municipal; los dos últimos han enfrentado por décadas conflictos derivados de indefiniciones territoriales y tributarias, situación que ha repercutido en forma negativa particularmente entre la población de la comunidad y sus recursos naturales. El propósito de este nuevo esfuerzo de integración fue consolidar las ideas que de manera dispersa se habían manifestado a lo largo de los años

tendientes a que el turismo se convierta en una verdadera herramienta de desarrollo. Uno de los avances más importantes fue la creación de la Comisión Multidisciplinaria para el Desarrollo Sustentable de San Miguel Almaya, en un intento por darle un carácter de formalidad a las sesiones y a los acuerdos tomados a su interior.

Durante las reuniones realizadas para tal fin, quedaron en evidencia los siguientes aspectos que ponen en riesgo no sólo al turismo, sino a la dinámica general de la comunidad y que son inherentes a la transformación que ha sufrido, al rol de las autoridades y de sus habitantes: Pérdida de identidad sobre ser indígena, comunero y ciudadano; desconocimiento de lo que implica ser comunero y un territorio protegido como área natural; además de escasa o nula supervisión de autoridades federales, estatales, municipales e incluso locales para el cuidado de los espacios naturales y el control o regulación de construcciones en la periferia de la laguna.

Estos aspectos se estudian y discuten a lo largo del artículo, bajo la perspectiva analítica del enfoque de redes de política pública, para lo cual se plantean en los siguientes apartados las bases teóricas de este enfoque, la metodología que rigió la investigación y los materiales utilizados para su realización. Asimismo se presentan los resultados y la discusión centrados en los principales hallazgos derivados de las interacciones entre los personajes de distintos sectores que formaron parte de la red que se construyó como una abstracción de la realidad en San Miguel Almaya.

## MATERIALES Y MÉTODOS

Los resultados aquí presentados se ubican en una perspectiva política (*policy*), concebida como el “conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores preocupados por seleccionar metas y los medios para alcanzarlas en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de tomar dichas decisiones” (Jenkins, 1978:15).

El estudio también se enfocó a determinar si las decisiones estuvieron apegadas al espíritu que rige a las políticas públicas: abiertas, corresponsables, equitativas y democráticas, entre otras características que le dan un verdadero carácter público. Se ha puesto de relieve que una política ya no puede depender sólo del ente público y que para ser en verdad pública debe serlo desde su origen, incorporando a los sectores social y privado, lo cual abre un abanico de estrategias de acción corresponsable (Aguilar, 1992:33). A su vez, los principios de estas políticas establecen el vínculo que debe existir entre el gobierno con los actores sociales y privados a partir de la atención de necesidades, proyectos e intereses de alcance general, que incluya la toma de decisiones conjuntas entre estos tres sectores durante el proceso de las políticas públicas, alentando con ello principios como la democracia y la pluralidad.

Para analizar tales aspectos, en el caso de estudio se abordaron los objetivos, intereses, estrategias, recursos, dependencias, conflictos y cooperación entre actores en el marco del proceso decisorio durante 2010, con el objeto de establecer si sus decisiones efectivamente estaban generando condiciones acordes a los principios del turismo sustentable.

En términos generales los principios de la sustentabilidad son: la equidad social y el beneficio económico para mejorar la calidad de vida, a partir del uso adecuado de los recursos que permita mantener el equilibrio ecológico; con esto último se estaría atendiendo la tercera dimensión (ambiental) en que se basa la sustentabilidad.

En suma, el turismo sustentable está encaminado a la atención de las necesidades de los turistas de hoy y de las regiones receptoras (Organización Mundial del Turismo, 2000), cuyos elementos básicos -acorde con lo planteado en el párrafo anterior- son la sostenibilidad económica, social, ambiental y competitiva (Acerenza, 2007: 17-18). Toda forma de actividad, gestión y proyectos turísticos requiere además la participación de los distintos actores vinculados

con ella durante su formación, implementación e incluso evaluación.

El primer paso para estudiar los aspectos planteados fue la construcción del marco teórico, para lo cual fueron revisados los insumos de las teorías Interorganizacional y de Ciencia Política que sirven de base al enfoque de redes de política pública, herramienta analítica que sirvió como estrategia de investigación. El principio básico de este enfoque es que la red es un patrón más o menos estable de relaciones sociales (Klijn, 1997:5); consta de una gran variedad de actores con metas y estrategias propias (Scharpf, 1978; Gage y Mandell, 1990)<sup>1</sup> o con intereses comunes (Börzel, s/a) sobre cierto problema de política pública (De Brujin y Ten Heuvelhof, 1988:69). Estas redes operan como ligas entre actores en un campo particular de política pública, en este caso, la turística. Cuando sus objetivos no son compatibles, la realización del objetivo de un actor impide la realización del objetivo de otro; en cada red habrá ambos tipos de objetivos (Bressers, 1998:87-88).

En ella cada uno de sus integrantes controla recursos de diferente tipo y debe interactuar con otros para adquirir aquellos que le permitan conseguir sus objetivos y sobrevivir, ya que por sí mismo, ningún participante puede generar todos los recursos (Klijn, 1997:21). Tal situación produce dependencia, pues necesitan los recursos de otros para alcanzar sus metas (Kickert et al, 1997:6). Por tanto, las redes crean las condiciones para combinar y coordinar recursos complementarios, lo cual da lugar a procesos de negociación y genera puentes entre participantes (Thorsten, Wolfgang y Witte, 2004:196) o, relaciones de cooperación. En suma, el poder está ligado con la posesión de recursos o con la asimetría de relaciones de dependencia entre actores (Klijn, 1997:21). Como resultado de todo ello se definirá el tipo de interacción entre los participantes de la red; es decir, de la forma en que estén distribuidos entre sí sus objetivos, fuentes de poder e información,

---

<sup>1</sup> Citados por Klijn (1997:31-32).

dependerán sus “interconexiones”, que pueden ser fuertes o débiles (Bressers, 1998:87).

Con esta base teórica, las variables para analizar las relaciones entre los participantes de la red y que aportaron elementos para construir un modelo de red de política pública en la localidad de estudio fueron: Sus objetivos, intereses, recursos, dependencia, cooperación e intensidad de interacción. Previo a la fase empírica de la investigación, fue realizada la búsqueda de información documental sobre las dimensiones ecológica, económica, social y política de San Miguel Almaya, que ampliaron el conocimiento sobre la comunidad.

El siguiente paso para caracterizar la red de política pública fue integrar un listado de actores (Ronfeldt, 1993:235; Cabrero, 2005:31), como apoyo para identificar en una primera aproximación a los participantes de los sectores público, social y privado vinculados en mayor o menor medida con las acciones turísticas en la localidad. Con el correr de las semanas, esta lista se modificó para integrar a quienes ya sea de manera constante o intermitente, participaron del proceso decisorio.

Fueron elaborados guiones de entrevistas semi-estructuradas, cédulas de observación y diario de campo; todas ellas fueron aplicadas en su oportunidad, tanto en las entrevistas a profundidad con personajes clave, como durante las sesiones que semanalmente se llevaron a cabo en la localidad, durante las cuales fueron abordados temas centrados en el turismo, pero ante la interrelación que éste guarda con otros aspectos, la discusión se amplió para un abordaje más completo.

La sistematización y análisis de las variables estudiadas estuvo basada en la propuesta metodológica de Cruz (2008), que incluye el diseño de matrices relacionales que contienen en filas y columnas el nombre de los actores, para hacer el “cruce” con cada uno de los personajes en la red y con ello determinar su compatibilidad en objetivos e intereses; tipo de recurso puesto en juego; grado de dependencia y de cooperación.

A cada una de las variables (objetivos, intereses, recursos, dependencia y cooperación) les fueron asignados los siguientes valores cuantitativos: +2, +1, -1 y -2 para establecer si fueron altos, medianos, bajos y nulos. Posteriormente se ponderaron los promedios alcanzados por actor. Con base en los postulados de la Teoría Interorganizacional que da mayor importancia a los recursos y la dependencia, a éstas les fue asignado el mayor factor de ponderación y del resultado se determinó la influencia de los personajes y de su sector de pertenencia en la red y por ende en el proceso decisorio. Con los resultados obtenidos fue diseñado un modelo de red de política pública para esquematizar el predominio de los participantes en ella, así como el tipo e intensidad de relación entre ellos.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

San Miguel Almaya es una de las cuatro delegaciones que conforman Capulhuac, municipio asentado en el Estado de México; está ubicada a 30 kilómetros tanto de la ciudad de México como de Toluca. En 2005 su población ascendía a 4,558 habitantes (INEGI, 2005). Observa un escaso crecimiento que se explica en parte por sus tradiciones, pues solamente aceptan a los nacidos en otro lugar que contraigan matrimonio con algún habitante de San Miguel Almaya y se les conoce como “avecindados” (Cruz, 2002).

Es una comunidad de origen prehispánico que si bien proviene de raíces matlatzincas, sus habitantes se reconocen como otomíes sin que esté plenamente detectado el motivo, que puede atribuirse a que gente de origen otomí empezó a poblar el lugar o, como varios habitantes mencionan: “por desconocimiento decimos que somos otomies” (Reza, 2010:2).

A partir de la década de los 70 del siglo XX, la población del municipio se transformó de rural a urbana, a lo que en parte contribuyó su ubicación estratégica en la zona industrial del Valle de Toluca. En los 90’s las actividades agrícola y pecuaria disminuyeron aunque no han desaparecido y en contraparte aumentó la

terciaria, particularmente el comercio dentro y fuera de la comunidad (Serrano, 2006:131) hecho que afectó su cotidianeidad y en especial los trabajos comunitarios conocidos como faenas que se realizaban los domingos, día en que actualmente registran importante actividad comercial. Las faenas les han permitido suplir en parte las acciones en materia de dotación de servicios que presuntamente el gobierno municipal debería llevar a cabo en este territorio, pero que no realiza aduciendo que la localidad no le tributa, lo cual tiene estrecha relación con su régimen de propiedad.

San Miguel Almaya se conduce por un régimen comunal, lo que obedece a su antecedente indígena. Por resolución presidencial comparte desde 1946 con San Pedro Atlapulco y Santa María Coaxusco, personalidad jurídica y patrimonio propio consistente en tierras, bosques y aguas, en una extensión conjunta de 7 mil 110 hectáreas (de las cuales sólo 654 corresponden a la comunidad). A consecuencia de ello, San Miguel Almaya pertenece territorialmente a Ocoyoacac, pero administrativamente a Capulhuac.

El gobierno de Capulhuac ha reconocido que el problema ancestral de límites y colindancias con el municipio de Ocoyoacac ha generado asentamientos humanos que, por la misma indefinición, no contribuyen con sus impuestos, derechos y aportaciones a las arcas municipales, y generan divisionismo (Plan Municipal Desarrollo 1997-2000:21). El que la comunidad no haga contribuciones, ha provocado roces con las autoridades de Capulhuac, que a su vez han dejado de prestar servicios públicos o lo hacen de manera parcial; además, privilegian con sus acciones a localidades que sí tributan, lo que repercute especialmente sobre el patrimonio natural de Almaya.

Asimismo, en teoría los almayenses están sujetos a las disposiciones del gobierno municipal, pero en la práctica no se apegan estrictamente a ellas. Debido a su régimen comunal por el que tienen injerencia directa en sus tierras, bosques y aguas, los pobladores y autoridades de San Miguel Almaya proclaman gozar de autonomía en la

toma de decisiones y en su actuar, aunque derivado de esta investigación se constató que no sucede plenamente de esta forma, ya que observan una marcada dependencia normativa hacia el gobierno de Capulhuac que en materia turística ha sido el encargado de concretar convenios con autoridades estatales, sin tomar en cuenta a las locales.

En cuanto a sus recursos naturales, sus pobladores sienten una fuerte identificación con su laguna que representa el atractivo turístico más importante; si bien en cuestión territorial la comparten con la comunidad de San Juan Tilapa, perteneciente al vecino municipio de Tianguistenco, fue concesionada a San Miguel Almaya por la Comisión Nacional del Agua. Consta de 20 hectáreas y es alimentada por dos manantiales declarados en 2004 como “Santuario del Agua y Forestal Laguna de San Miguel Almaya”, con lo cual adquirió la categoría de Área Protegida (Gobierno del Estado de México, 2004:4). El propósito fue establecer una estrategia integral de sustentabilidad ambiental para ampliar el área de preservación ecológica, a la vez de recuperar y conservar las zonas de bosque, particularmente las correspondientes al área de influencia de la laguna; pese a ello, no han sido realizadas acciones encaminadas a cumplir tales propósitos.

En este marco y derivado de una serie de gestiones impulsadas por almayenses, fue firmado un convenio tripartita entre los gobiernos federal, estatal y municipal para la construcción del Parque Ecoturístico San Miguel Almaya del que se derivó en una primera etapa la construcción en 2007 de un muelle, cinco palapas y andadores, entre otras obras (H. Ayuntamiento Capulhuac, 2007; Gobierno del Estado de México, 2007). En 2008 y como parte de la segunda etapa fue construido un arriate, pavimentados los andadores y colocadas bancas con jardineras (H. Ayuntamiento Capulhuac, 2008). De manera particular, fueron edificados tres pequeños restaurantes. La comunidad de Almaya sólo fue considerada para aportar la mano de obra, pero no consultada sobre la delimitación del parque o los terrenos

adyacentes, situación que dado su régimen comunal, es más compleja.

Tal acción contraviene lo que según Merino (2000:118) debe ser una política verdaderamente pública: formada desde su origen por quienes participen en su ejecución; transparente en su implementación, y nítidamente responsable de los recursos que empleen tanto el gobierno como la sociedad. La opacidad respecto al financiamiento ejercido y la planeación de las siguientes fases (3 y 4) del Proyecto, se observó con la cerrazón de la Secretaría estatal de Turismo para proporcionar información al respecto a los habitantes, no así a la UAEMéx. Asimismo, los documentos respectivos que obraban en 2009 en poder de la regiduría de Turismo de Capulhuac, no fueron entregados a la regidora entrante en 2010, perteneciente a un partido político distinto al interior. En este caso, la información fue utilizada como un recurso para entorpecer la función de las nuevas autoridades, quienes debieron darse a la tarea de recabarla ante la dependencia estatal, en ocasiones sin mucho éxito, ya que ésta se desarticuló temporalmente por el consecutivo cambio de titulares, el último de ellos para ser postulado candidato a presidente municipal.

En tal contexto, en noviembre de 2009, las autoridades locales entrantes, en particular el comité de bienes comunales “rastreó” el destino de los recursos económicos programados para la tercera etapa del Parque. La respuesta de la referida Secretaría fue que la falta de organización al interior de la comunidad impidió su aplicación, por lo que el recurso “se había perdido”. Tal hecho llevó a la reflexión sobre la necesidad de formular propuestas propias, por lo que el Comité contactó a Juan Reza, oriundo de la localidad y con experiencia como proyectista, quien se convirtió en un actor determinante en este propósito, ya que a iniciativa suya se conformó la Comisión Multidisciplinaria para el Desarrollo Sustentable de San Miguel Almaya.

El propósito fue retomar las iniciativas en materia turística que durante años no se habían concretado, actualizarlas y ponerlas en marcha; previamente ya se había detectado la serie de

conflictos asociados con el turismo, los que en su conjunto conformaban un problema público que debía ser atendido. A partir de ello se activó la red de política pública centrada en abordar de manera conjunta líneas de acción. En el marco de dicha Comisión se condujo el proceso decisorio bajo una compleja dinámica que al principio se caracterizó por cierta “cerrazón” de la red que se creó a partir de su funcionamiento. Es lo que Scharpf, 1978 (citado por Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997:47) denomina activación selectiva, consistente en identificar e impulsar a las partes “necesarias” para abordar un problema o una tarea particular.

En este caso fueron incorporados académicos de las facultades de Turismo y Gastronomía, así como de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, que junto con las autoridades locales participaron en la conformación de un macroproyecto de desarrollo sustentable para San Miguel Almaya. El objetivo común que los agrupó fue generar acciones tendientes a rescatar y a conservar el patrimonio natural y cultural de la comunidad, a fin de conducirla hacia el aprovechamiento sustentable de sus recursos.

Sin embargo, este proceso observó una participación asimétrica, particularmente en lo que se refiere a las propias autoridades almayenses. El gobierno local está conformado por un Consejo de Participación Ciudadana (del que dependen los comités de Educación, Cultura, Seguridad Pública y Agua Potable); un Comité de Bienes Comunales y cuatro delegados. Existe un órgano de decisión intermedio: el Cabildo: En él se reúnen semanalmente las distintas agrupaciones que en conjunto discuten diversos asuntos tanto internos como externos para su atención, canalización y si es el caso, toma de decisiones. Sin embargo, por su régimen comunal, la Asamblea representa la máxima autoridad; la integran básicamente los jefes de familia, quienes ostentan la calidad de comuneros. El último dato, desfasado por más de dos décadas, corresponde al censo del 4 de julio de 1987, fecha en que estaban reconocidos 978 comuneros.



Las decisiones de la Asamblea son irrevocables y los acuerdos tomados por la mitad más uno de quienes la conforman son llevados a cabo pese a la inconformidad que pudiera existir por parte de los inasistentes. A la vez, los acuerdos tomados en su seno son comunicados al gobierno municipal únicamente cuando se trata de gestionar ante éste algún tipo de apoyo acordado durante la reunión; de lo contrario, no se le toma en cuenta.

De cierta forma las propias organizaciones almayenses han reproducido el esquema vertical que ha prevalecido en la toma de decisiones, pues son los líderes comunitarios quienes presentan a la Asamblea acuerdos adoptados ya sea por una sola organización o por varias, para que ésta decida si se realizan o no. Esto ha traído como resultado el rechazo de propuestas sobre las cuales la Asamblea ignora el contexto integral y por lo tanto no avala a las autoridades que en cambio sí conocen los diferentes antecedentes y beneficios.

Aunque en la primera fase de la investigación que sustenta este artículo las acciones turísticas y otras vinculadas con ella formuladas en el seno de la Comisión aún no habían sido sometidas ante la Asamblea para su aprobación, durante el proceso previo la participación asimétrica de sus autoridades se reflejó en el hecho de que aún cuando éstas son varias, no observaron entre ellas -al menos en términos prácticos- intereses de alcance general que las motivara a establecer acciones de cooperación para sacar adelante las iniciativas vinculadas con los temas referidos, mismas que dieron origen a un marcoproyecto con los siguientes microproyectos: Imagen Urbana, Parque turístico, Ciclismo, El mirador, Hospedaje, Granjas didácticas, Saneamiento (drenaje y alcantarillado y control de basura), La Tlancheda (tradición oral), Producción y rescate de árboles y Ranchos para convivencias. Pese a ello, al ser consultadas, las autoridades externaban su preocupación y manifestaban su disposición por participar en atender la contaminación de la laguna, los asentamientos en el volcán Quilotzin, la deficiente imagen urbana, la pérdida de identidad y reconocían la necesidad de impulsar acciones turísticas, entre otras.

El desequilibrio en la toma de decisiones fue evidente además por la intervención escasa e intermitente de integrantes del Comité de Bienes Comunales, máxima autoridad en la delegación, ya que prácticamente cualquier aspecto abordado estaba vinculado con las aguas, tierras y montes de San Miguel Almaya. Sin embargo, fue notoria la ausencia de su presidente en las reuniones, quien más bien se dedicó a la atención de sus intereses personales y se limitó a nombrar a representantes quienes acudían en forma escalonada por lo que perdían el contexto de los temas a tratar, pero sobre todo, al momento de tomar algún acuerdo, argumentaban que no estaban facultados para ello.

Similar situación se observó con el resto de autoridades cuyos titulares, sin mediar explicación, estuvieron ausentes de las reuniones que en su mayoría se desarrollaron con la presencia de actores intermitentes quienes al no tener objetivos ni intereses alineados con el resto, sólo asistieron a una o a dos reuniones o, participaban de manera ocasional, pero sin ninguna actuación relevante. Tal fue el caso de integrantes de la Red de Turismo Indígena (RITA), del primer delegado (quien pertenecía también a RITA) y de algunos otros miembros de los diferentes Comités, de los cuales sólo el de Deporte se mantuvo constante ante el interés de impulsar el proyecto para un circuito ciclista.

Una de las posibles razones de tal desintegración, es que este proyecto y otras actividades consumen tiempo, en tanto que la participación de las autoridades es voluntaria; son cargos honoríficos por los cuales no reciben sueldo y por lo tanto no observan un beneficio cuantitativo o cualitativo. A eso se suma que es limitado su recurso técnico, pues en términos generales no tienen oficio ni suficiente experiencia para abordar adecuadamente los problemas de la comunidad.

Aparejado a ello se observa un importante aspecto no formal que ha prevalecido en la delegación por años, pero que ha tenido mayor fuerza incluso que algún lineamiento normativo; éste se refiere a que las autoridades locales se

rigen bajo criterios de grupo y acuerdos internos conocidos como usos y costumbres, es decir reglas no escritas o lineamientos alentados por la práctica, pero sin ningún sustento legal que han regido la conducción del gobierno y a las cuales se apegan los pobladores. Sin embargo, estos usos y costumbres se han ido modificando con el tiempo debido a la nueva dinámica económica, social y política de Almaya; por lo tanto algunos están quedando en desuso. En el pasado la autoridad se basaba en acuerdos verbales, y podía sancionar, pero en la actualidad no le es posible porque puede ser demandada, lo que pone en evidencia la falta de fundamentos legales. En unos casos más, estos usos y costumbres se toman como pretexto para actuar de cierta forma y se asocian más con actitudes viciadas que generan desacuerdos y conflictos al interior de la comunidad, como la imposición de cargos religiosos para las festividades patronales, que demandan tiempo y dinero.

Aún en este contexto, uno de los principales aciertos que se logró en un primer momento fue posicionar el tema en la agenda municipal, hecho que es uno de los más importantes, pues significa haber llamado la atención de la autoridad sobre un tema público. Con ello se incorporó a las discusiones la regidora comisionada de Turismo del Ayuntamiento de Capulhuac, quien al igual que el resto del gobierno municipal, se había mantenido distante de las autoridades almayenses. No obstante, particularmente la incompatibilidad de sus objetivos e intereses con el primer delegado perteneciente a un partido político antagónico al suyo, provocaron la ruptura de relaciones y en consecuencia impidieron que fungiera como gestora de las acciones que se estuvieron planeando.

El principal recurso con que contaba la funcionaria era el normativo, como puente entre las autoridades almayenses con las municipales, estatales e incluso federales para impulsar las iniciativas formadas en el seno de la Comisión. Este argumento se refleja en la aparente sencillez de un comentario que formuló en cierta ocasión: “Díganme qué y yo me ‘peleo’ arriba”, en alusión a su intermediación ante ámbitos superiores de gobierno para atender un asunto

concreto. Sin embargo, la falta de acuerdos sobre el rumbo a seguir fue otro factor que desalentó su participación.

La inconsistencia en los acuerdos y toma de decisiones obedeció a que durante al menos tres meses, surgió una serie de reflexiones que no habían sido tomadas en cuenta en un inicio, pero que afloraron como producto de las discusiones sobre las dimensiones económica, política, ecológica y social de San Miguel Almaya y que dejaron al descubierto una serie de problemas que deben ser atendidos paralelamente o antes de la puesta en marcha de cualquier tipo de acciones.

Uno de ellos es que de acuerdo a la Ley Federal de la Reforma Agraria (1971), el concepto de la comunidad implica igualdad de derechos y obligaciones sobre los bienes llamados comunales que los integran: tierras, bosques, pastos, montes, aguas y todos aquellos bienes dentro de su polígono, los cuales tienen el mismo valor legal. Con base en esta forma de tenencia, no se practica la herencia de tierra como tal, sino como cesión de derechos, ya que no pueden existir propiedades privadas; tampoco está considerada la venta de ese tipo de bienes ni entre comuneros y muchos menos a personas ajenas a la comunidad, quienes sólo rentando una vivienda pueden residir temporalmente. Sin embargo, la figura de cesión de derechos se presta para una “venta encubierta”, lo que ha provocado un uso diferente de las tierras comunales si no en su totalidad, sí en cierto porcentaje como ha sucedido en la rivera de la laguna, atractivo alrededor del cual se han asentado algunas construcciones de tipo comercial o habitacional por parte de vecinos que tienen parcelas asignadas en ese lugar, exponiéndose primero a inundaciones y segundo a una medida correctiva por la autoridad competente.

En parte esta situación puede atribuirse a que las nuevas generaciones no conocen el origen indígena de su población, ni se identifican con ella; además, al igual que las personas de edad avanzada ignoran a detalle lo que la ley define como derechos y obligaciones para los

comuneros. Pero por otra parte, existen actores, como Joel González, quien posee recursos financieros, resultado de su profesión como médico; políticos, como ex delegado que le permite mantener vínculos de cooperación con otros actores y que al mismo tiempo le facilitan disponer del recurso de información respecto a los estudios que realizan dependencias de distinto orden en la zona sobre el valor que pueden alcanzar los terrenos en la rivera de la laguna, algunos de los cuales ha adquirido bajo la referida figura de cesión de derechos y adaptado para la prestación de servicios como pesca y kayak.

Una estrategia que utilizó y que ejemplifica cómo un actor no dispone de todos los recursos y depende en mayor medida de otros para allegarse de poder, fue integrar, sin un respaldo formal, la “Sociedad Rural de Propietarios de La Ribera de la Laguna Almaya” y erigirse como su presidente para solicitar a la Secretaría estatal de Turismo reconocimiento y ser incorporados a las acciones derivadas del quehacer gubernamental. Tal proceder le generó conflictos con las autoridades locales e incluso ser demandado por los delegados de la pasada administración (2006-2009) por la supuesta contaminación a los manantiales que alimentan la laguna, acusación que no procedió. En suma, el ex delegado ha observado una alta interacción negativa con los personajes en turno y los correspondientes a la actual red de política pública no son la excepción.

Pese a tal situación, los gobiernos local, municipal, estatal y federal vinculados con esta problemática no han ejercido funciones de supervisión, control o regulación sobre las construcciones en la periferia de ese cuerpo de agua, donde se requiere de un sustento legal actualizado para delimitar el área natural protegida donde se ubica el parque estatal santuario del agua. Tal situación evidencia, además de la desarticulación entre actores supuestamente normativos, un vacío de ejecución alentado por el desconocimiento respecto a los mecanismos legales para evitar las construcciones en dicho lugar; a qué instancias corresponde intervenir y cómo interactuar y

coordinarse en el esfuerzo de preservar y proteger dicho lugar. Finalmente, no están definidas las estrategias para fomentar el turismo y obtener beneficios para la comunidad mediante este rubro.

Derivado de las reflexiones sobre este punto, también existe discrepancia entre quiénes pueden considerarse beneficiarios de este proceso y qué retribuciones podrían obtener de ello. Se hace referencia a beneficiarios directos, entre los que figuran los comuneros con territorio en los márgenes de la rivera; aquellos que estén cargo de alguno de los microproyectos enmarcados en el proyecto general e incluso las propias autoridades municipales, que con el impulso a estas acciones, además de demostrar el establecimiento de nexos de cooperación, cumplirían con los objetivos planteados en sus respectivos planes oficiales. En términos amplios y en teoría, los pobladores también son considerados beneficiarios, si bien indirectos, de las acciones emanadas de las acciones turísticas y otras asociadas con ella.

En otro tema vinculado con la situación que prevalece en la localidad, el gobierno estatal, en particular mediante sus Secretarías de Turismo y de Medio Ambiente, han concentrado el recurso de información, pues no han hecho extensivo a los ámbitos inferiores de gobierno todo lo relacionado con el financiamiento del Parque Ecoturístico y el seguimiento de sus etapas; tampoco sobre la delimitación del santuario del agua ni las implicaciones sobre el particular.

Al respecto se ha identificado que los pobladores no saben que Almaya tenga un área natural protegida ni saben que es ésta ni un parque estatal y un santuario del agua; por lo tanto ignoran qué deben hacer al respecto o qué acciones no están permitidas. El término protegido sugiere la necesidad de una figura que resguarde el lugar, pero existe borrosidad respecto a qué autoridad debe hacerlo, cómo y con qué recursos.

En el ámbito federal esta función de supervisión permitiría prevenir riesgos de inundación al evitar construir en áreas de riesgo; en el ámbito

municipal, se detecta que no se ha dado el debido seguimiento de los espacios y zonificación territorial; situaciones que prevalecerán mientras no exista una supervisión directa para prevenir que los espacios sean utilizados en la periferia de la laguna. Si bien el Comité de Bienes Comunales podría convocar a Asamblea de comuneros para que ésta apruebe la delimitación del área natural protegida, se vislumbra que el problema estaría centrado en cómo llevar a la práctica la decisión tomada, lo cual refleja la escasa habilidad de manejo y experiencia para maniobrar a nivel comunal y sobre todo en un marco legal para aportar soluciones a los comuneros que estarían dentro de la zona que delimitaría al parque o área protegida natural.

El contexto planteado pone de relieve que cuando las dependencias han trabajado en la localidad, lo han hecho de manera desarticulada, provocado sobre-esfuerzo y desgaste; el resultado es que por años Almaya no ha podido capitalizar sus potencialidades a favor del turismo, aún teniendo el mejor propósito individual o de grupo. Frente a esta situación y en un intento por formalizar las acciones contenidas en el referido macroproyecto, éste se presentó ante autoridades locales y municipales e integrantes universitarios. La oportunidad fue aprovechada para formar una directiva que se negó a presidir la regidora del ramo y entonces la responsabilidad recayó por votación en un delegado ausente en la reunión, por lo que reiteradamente en las sucesivas reuniones se rehusó a cumplir el propósito que le fue encomendado de orientar el rumbo de las acciones emanadas de la Comisión Multidisciplinaria para el desarrollo sustentable de San Miguel Almaya.

A pesar de que con la anterior estrategia se pretendió formalizar los acuerdos, lo cierto es que ésta tampoco estuvo basada en algún acuerdo normativo como la redacción de un acta o alguna otra acción que le diera un carácter de legalidad, por lo que sus acciones siguen estando enmarcadas en un contexto de informalidad, pese a lo cual ha podido hacerse escuchar en los ámbitos oficiales municipal y estatal gracias a

recursos como el trabajo constante desarrollado durante meses y particularmente por el recurso de reconocimiento social, ya que los integrantes universitarios, quienes habían mantenido cierto margen de distancia sobre la toma de decisiones y sólo fungían como orientadores, fueron incluidos dentro de la Comisión, lo que ha dado confianza a los órdenes superiores de gobierno.

Pero mientras tanto, a manera de conclusión se destaca que las condiciones en que se han implementado las acciones turísticas aunque incipientes, no han estado apegadas a los postulados de la sustentabilidad, lo que pone en entredicho el verdadero sentido de este modelo. Los paseos en lancha, pesca, venta de productos alrededor de la laguna y la prestación de otros servicios, no están normados, son desorganizados y sin ningún estándar de calidad.

A la vez los habitantes han estado excluidos de su puesta en marcha, en principio por las instancias federal, estatal y municipal, aunque en esta etapa también por las autoridades locales, que si bien reconocen la necesidad de “sacar el proyecto hacia la gente”, se han entrampado en un proceso en que prevalece la toma vertical de decisiones, por lo cual los pobladores no han tenido injerencia en las decisiones de política; a tal hecho puede atribuirse en gran medida su falta de corresponsabilidad.

Para el caso de la mayoría de autoridades locales tal desinterés se explica porque las acciones les han sido impuestas y al no participar desde un inicio de su formación no están identificados con un proyecto que no sienten suyo y sobre al que de cierta manera se sienten comprometidos ante la presión que representan las críticas de que son objeto entre sus propios compañeros de las distintas organizaciones locales, críticas que fungen como mecanismos de sanción no punitiva, pero sí simbólica.

En lo que respecta al gobierno municipal de Capulhuac, si bien en un principio fue partícipe de las acciones, su posterior alejamiento puede entenderse a partir del argumento de Parsons (2007:166) respecto a que la no decisión sugiere que los diseñadores de políticas que detentan el

poder tienen la capacidad de mantener ciertos temas fuera de la agenda que controlan. Sobre el particular, Meny y Thoenig (1992:104) establecen que las políticas públicas constituyen actos y no actos; de ahí que sugieran poner atención en las actividades invisibles cargadas de sentido.

En el caso de las autoridades locales, aunque en apariencia participan en el seno de la Comisión, la mayoría lo ha hecho -como ya se ha planteado- de manera desorganizada, intermitente y sin compromiso, lo que ha dificultado la falta de consenso, decisiones y sobre todo de acuerdos y seguimiento. Tal actitud encaja en el segundo tipo de inacción que identifica Méndez (1993:81): Cuando el Estado reconoce un problema, elabora un diagnóstico, establece un objetivo e incluso una estrategia, pero decide no ir más allá.

Derivado de la investigación se comprueba que a pesar de no mantener una presencia constante y mucho menos participativa en la comunidad, los gobierno federal y estatal por medio de sus respectivas Secretarías de Turismo, son las que han ejercido la mayor influencia en las acciones en la materia, gracias a sus recursos normativos como reguladoras de la actividad turística; también por sus recursos financieros traducidos en la inversión efectuada en el Parque Ecoturístico.

En segundo plano de preponderancia se ubica el gobierno municipal de Capulhuac, cuyo recurso normativo resulta esencial para sacar adelante las iniciativas propuestas, aunque en términos prácticos no ha ejercido tal facultad. En cambio, el proyectista Juan Reza ha observado un papel preponderante porque gracias a su recurso técnico avalado por su formación académica y experiencia en la materia, ha establecido vínculos con dependencias estatales, como la Secretaría del Medio Ambiente y la de Agua, para exponer la situación en la localidad y gestionar recursos, situación que aún no se ha concretado.

En el corto plazo, los actores que forman parte de la Comisión enfrentan un nuevo reto que

pondrá a prueba sus capacidades sobre la forma de aprovechar sus recursos, entablar estrategias de cooperación con otros actores y realizar gestiones para capitalizar las propuestas que ha integrado. Se trata del proceso de sensibilización entre autoridades de distinto orden y de los pobladores, cuyo propósito es determinar la factibilidad de implementar el macroproyecto que prácticamente fue elaborado “desde arriba”.

En términos de investigación, la siguiente etapa también aportará elementos valiosos para el análisis político en esa delegación a raíz del estudio de las relaciones entre los distintos actores en ese esfuerzo por someter al escrutinio de la población los microproyectos propuestos y conocer su interés de incorporarse a ellos. El proceso implica además el contacto con los gobiernos federal, estatal y municipal para corresponsabilizarlos en las funciones que a cada uno compete.

Mientras tanto, en este documento se ha contribuido a argumentar sobre la importancia de contrastar lo normativo y racional de las políticas diseñadas en cierto contexto, y los intercambios, interacciones e interdependencias que conducen a resultados no esperados de los diseños originales, como ha sucedido hasta el momento.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acerenza, M. 2007. **Desarrollo sostenible y gestión del turismo**. Trillas. México.
- Aguilar V. L. F. 1992. **Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio y edición**. Colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa. México.
- Bressers, H. T. A. 1998 “**The choice of policy instruments in policy networks**”, *Comparing Policy Networks*. Open University Press. Philadelphia. 85-105.
- Cabrero, M. E. 2005. **Acción Pública y Desarrollo Local**, Fondo de Cultura Económica. México.
- Cadena, I. C. y G. Cruz. 2006. **Políticas públicas municipales, relación de actores y desarrollo turístico en dos localidades del Estado de México**. Documentos de investigación, número 113. El Colegio Mexiquense A.C. Zinacantepec, México.
- Cruz, G. 2008. **El turismo como elemento de conflicto y acuerdo en las redes de política**

- pública de Ixtapan de la Sal, Méx.** Tesis Doctoral. El Colegio Mexiquense A.C. Zinacantepec, México.
- 2002. **Turismo sustentable y sistemas complejos en San Miguel Almaya, Méx.** Tesis Maestría, Facultad de Turismo. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- De Brujin, H. y E. Ten Heuvelhof. 1988. **A contextual approach to policy instruments. Comparing Policy Networks.** Editado por David Marsh, Open University Press. Philadelphia. 69-83.
- Gobierno del Estado de México. 2007. **Convenio de Coordinación para la realización de la segunda etapa del Proyecto Ecoturístico de San Miguel Almaya.** México.
- 2004. Secretaría de Ecología, **Gaceta número 109.** México.
- H. Ayuntamiento de Capulhuac. 2008. **Segundo informe de gobierno municipal.** México.
- 2007. Primer informe de gobierno municipal. México.
- 1997. Plan de Desarrollo Municipal de Capulhuac 1997-2000, México.
- Instituto de Estadística, Geografía e Informática. 2005. **II Censo de población y vivienda.** México.
- Jenkins, W. 1978. **Policy Analysis. A political and Organisational Perspective.** Martin and Robertson Company. LTD. Londres.
- Kickert, W. J., E. Klijn and J. Koppenjan. 1997. **A management perspective on policy networks. Managing complex networks. Strategies for the public sector.** SAGE Publications: California. 1-11.
- Klijn, E. 1997. **Policy networks: An overview. Managing complex networks. Strategies for the public sector.** SAGE Publications. California. 14-34.
- Ley Federal Agraria. 1971. Porrúa. México.
- Marsh, D. y Smith. 2000. **Understanding policy networks: towards a dialectical approach, Political Studies.** Vol. 48. 4-21.
- Méndez, J. 1993. **La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas.** Lecturas básicas de administración y políticas públicas. El Colegio de México. México. 75-102.
- Meny, I. y J.C Thoenig. 1992. **Las políticas públicas.** Ariel, Barcelona.
- Merino, M. 2000. **De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional.** Lecturas básicas de administración y políticas públicas. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales: México. 38-45.
- Organización Mundial del Turismo. 2003. **Turismo y atenuación de la pobreza.** Madrid.
- Parsons, W. 2007. **Políticas públicas, una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas.** FLACSO-México. México.
- Pressman, J. y A. Wildavsky. 1998. Implementación. **Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland.** Fondo de Cultura Económica-Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México.
- Reza, J. 2010. **Programa de sensibilización, Comisión Multidisciplinaria para el Desarrollo Sustentable de San Miguel Almaya.** México. Inédito.
- Rhodes, R. 1997. **Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and accountability.** Open University Press. Maidenhead.
- Ronfeldt, D. 1993. **Institutions, Markets, and Networks: A Framework About the Evolution of Societies.** Fundación Ford.
- Serrano, R. 2006. **Desarrollo, sostenibilidad y turismo en una localidad lacustre del Valle de Toluca; caso San Miguel Almaya, Estado de México.** Tesis doctoral. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- Schneider, V. 1992. **The structure of policy networks: A comparison of the chemical control and telecommunications policy domains in Germany,** en European Journal of Political Research, Special Issues: Policy Networks, vol. 21, núms. 1 y 2.
- Thorsten, B. R. Wolfgang y J. Witte. 2004. **Multisectorial Networks in Global Governance: Towards a Pluralistic System of Accountability.** Blackwell Publishing. Oxford.
- Zizumbo, L. y N. Monterroso. 2001. **Propuesta de un programa de investigación y docencia sobre los determinantes macropolíticos del desarrollo turístico sustentable.** Desarrollo turístico y sustentabilidad, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.
- Recursos electrónicos**
- Börzel, T. (s/a) **¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su estudio para el estudio de la gobernación europea.** [www.revista-](http://www.revista-)

redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc  
(Consulta: 15/05/2010).

Guerrero, R. 2010. **Ecoturismo Mexicano: la promesa, la realidad y el futuro. Un análisis situacional mediante estudios de caso.** El Periplo sustentable. Número 18 enero-junio 2010  
[http://www.uaemex.mx/plin/psus/periplo18/articulo\\_02.pdf](http://www.uaemex.mx/plin/psus/periplo18/articulo_02.pdf) (Consulta: 12/04/2010).

**Graciela Cruz-Jiménez**

Profesora-investigadora Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México. Cerro de Coatepec S/N, Toluca, México.

**Rocío del Carmen Serrano-Barquín**

Profesora-investigadora Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México. Cerro de Coatepec S/N, Toluca, México.

**Carolina Mejía-Madero**

Estudiante-becaria Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México. Cerro de Coatepec S/N, Toluca, México.

**Luis Eduardo Mejía-Pedrero**

Profesor Facultad de Ingeniería, Universidad Autónoma del Estado de México. Cerro de Coatepec S/N, Toluca, México.

**Juan Magdaleno Reza-Meza**

Director de Desarrollo Sustentable y Proyectos, Bienes Comunales, Delegación de San Miguel Almaya, Av. Independencia S/N. San Miguel Almaya, Municipio de Capulhuac.

**AGRADECIMIENTOS**

El contenido de este artículo está basado en los resultados del primer año del proyecto de investigación *“Actores, redes de política pública y turismo sustentable en San Miguel Almaya”*, clave PROMEP/103.5/09/4195, correspondiente a la Convocatoria 2009 Nuevos Profesores de Tiempo Completo del Programa de Mejoramiento del Profesorado.