

***Revista Vectores de Investigación***

***Journal of Comparative Studies Latin America***

ISSN 1870-0128

ISSN online 2255-3371

Graciela Cruz-Jiménez, Rocío del Carmen Serrano-Barquín, Lilia Zizumbo-Villarreal

**REDES DE POLÍTICA PÚBLICA COMO ENFOQUE ANALÍTICO PARA EL TURISMO. CASO SAN MIGUEL ALMAYA**

**PUBLIC POLITICS NETWORKS AS A TOURISTIC ANALYTICAL FOCUS. THE SAN MIGUEL ALMAYA CASE**

Vol. 4 No. 4. 79-92 pp.



Graciela Cruz-  
Jiménez

Rocío del Carmen  
Serrano-Barquín

Lilia Zizumbo-  
Villarreal  
Facultad de  
Turismo y  
Gastronomía,  
UAEMex, México

*Palabras claves:*  
*Turismo, redes de*  
*política pública,*  
*San Miguel*  
*Almaya*

## Redes de política pública como enfoque analítico para el turismo. *Caso San Miguel* *Almaya*

PUBLIC POLITICS NETWORKS AS A  
TOURISTIC ANALYTICAL FOCUS. THE SAN  
MIGUEL ALMAYA CASE

ENVIADO 29-11-2011 / REVISADO 25-01-2012  
ACEPTADO 31-01-2012

**RESUMEN** El turismo es un área de la cual el gobierno es promotor y principal responsable, pero con los cambios económicos, sociales y políticos de los últimos años, y, ante la imposibilidad de hacer frente a esa tarea de forma aislada, se ha visto obligado a reconocer y promover, cada vez más la participación de los otros sectores. Esto lo hacía el Estado mexicano desde antes de la crisis financiera de los años ochenta; lo que representa una

novedad es el análisis de cómo se articulan las políticas públicas en la materia en un espacio local, a la luz de reformas que promueven una mayor intervención de actores.

Con base en ello, el turismo en México es una de las áreas que ofrece mejores condiciones para la interacción de los diversos personajes, gubernamentales y no gubernamentales. A la vez, el estudio tradicional de las políticas públicas, supone agentes gubernamentales aislados, técnicamente capacitados y con el insumo de información necesario para prever la solución de un problema mediante una política pública. Esta perspectiva se apega a la visión racional de las políticas, en términos de lo que ha sostenido Lasswell, pionero en este campo.

En contraste con estos argumentos, las evidencias empíricas han demostrado (Cruz, 2008; Guerrero, 2010), que no es el análisis racional de las políticas el que permite conocer sobre su formación e implementación, sino que existen elementos y factores que modifican los supuestos normativos de estas líneas de acción y que son finalmente las interacciones entre los personajes de la red, las que dan rumbo a determinadas decisiones.

**ABSTRACT** Dynamic changing nature society is experiencing reflects in the approach for studying different realities. In Mexico, the combination of efforts of the various social actors sharing common purposes has been the result of several aspects such as: the decrease in stature of the State; private and social demands for participation in the public life; and the range of rules of government programs. Thus, tourism –immerse in such reality– raises awareness of communities as touristic places and opens the door to its actors to be more directly involved in this activity. On the other hand, the perspective in the public policy nets is focused on the relations and lack of relations of the persons involved in the decision-making process, the available resources, the way they bring those resources into play for their own interests, and the alliances and incompatibilities among themselves; which form an abstract reality net. This paper presents the central propositions and main variables of the public policy nets approach; which supports the methodological proposal implemented at San Miguel Almaya, a community experiencing the early stages of tourism. The former proposal is stressed as another approach for tourism within a novel perspective in Mexico, away from the quantitative approaches, previous leading lines of analysis.

## 1 Introducción

La actividad turística cobra nuevas dimensiones según las líneas de acción que la orienten. Analizar bajo el enfoque de redes de política pública el proceso que está dirigiendo dicha actividad en la comunidad de San Miguel Almaya, México, es el propósito de este documento en que se resaltan los principales postulados del referido enfoque y su utilidad para abordar la realidad en ese espacio local ubicado en el municipio de Capulhuac, Estado de México, donde autoridades locales promovieron durante 2011 un proceso de sensibilización entre la población y autoridades de distintos ámbitos, para determinar la pertinencia de dar mayor impulso al turismo respecto al que ha tenido en los últimos años.

La base de dicho enfoque está soportada en la perspectiva de política pública de Lasswell (1951:83), para quien el concepto de “política” (*policy*) está libre de connotaciones indeseables implícitas en la palabra política (*politics*), referida básicamente a cuestiones partidistas (Meny y Thoenig, 1992:89). Sin embargo se debe tener en cuenta lo establecido por Aguilar (2003:39), para quien en el fondo, *policy* es la vieja *politics* de siempre: juegos de poder, ajustes de cuentas, correlaciones de fuerzas.

En concordancia con esa perspectiva, el contenido central de la propuesta metodológica está basado en el sentido de *policy* 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).

En este documento se plantea en primer término el enfoque de redes de política pública, del cual se plantean sus conceptos y sus variables, de las cuales emanó la propuesta metodológica que también se presenta. Ésta se retoma de Cruz (2008) y ha servido para el estudio en la comunidad. En las

conclusiones se exponen algunos avances obtenidos durante el segundo año de la investigación “*Actores, redes de política pública y turismo sustentable en San Miguel Almaya*”, clave PROMEP/103.5/09/4195, derivados de la citada perspectiva analítica. Asimismo, se formulan algunas reflexiones sobre su aplicación.

## **2 Enfoque de Redes de política pública**

En lo general, las políticas públicas han sido conceptualizadas como aquellas líneas de acción que si bien emanan de un ente público, al menos en términos teóricos son formadas e implementadas en conjunto con actores no gubernamentales, orientadas a resolver un problema público y en cuyo proceso existe corresponsabilidad, transparencia y equilibrio en la toma de decisiones. El enfoque de redes de política pública emergió como una herramienta para estudiar cómo se diseñan e implementan en realidad estas políticas, en un contexto de interacción entre diversos personajes.

Un primer paso para avanzar en la atención de problemas públicos o presentados como tales, es su posicionamiento en la agenda. Existen dos rutas de respuesta a las necesidades de la agenda pública: una corresponde a la propia iniciativa de las organizaciones sociales, a sus recursos y sus potencialidades, y otra referente a la vertiente gubernamental, que si bien no excluye vínculos con las iniciativas de la sociedad civil, su contenido y sus capacidades se encuentran determinadas por un entorno jurídico preciso que definen su carácter institucional. El mundo ideal corresponde al perfecto empate entre el contenido de la agenda pública y la capacidad de los actores para responder a sus necesidades (Guillén, 1996: XII).

Cuando empieza la atención a este tipo de problemas, se activa una red de política pública. Dicho tipo de red se refiere a un patrón más o menos estable de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de un problema público concreto. Estos tienen sus propios objetivos y establecen relaciones de naturaleza más o menos duradera (Santos, 2007:69).

La forma en que se toman las decisiones en estas redes es muy variada y dependerá en buena medida de la composición de la red (número y tipo de actores, intereses y expectativas de cada uno). Su tiempo de vida esperado, el tipo y el número de funciones, determinará si la red tenderá a formalizarse (Zabaleta, 2006: 48, 54).

## **3 Propuesta metodológica bajo el enfoque de redes de política pública**

Dado que este enfoque está centrado en analizar las relaciones y el intercambio de recursos entre actores (Rhodes, 1997), en el caso de estudio se retomaron algunos postulados de las Teorías Interorganizacional y de Ciencia Política, del que este enfoque retoma suministros teóricos. A partir de dichos postulados se definieron como variables de análisis la compatibilidad de objetivos e intereses entre actores; los recursos puestos en juego por éstos, la dependencia entre ellos, así como su compatibilidad.

En estas variables se basó la elaboración de las tablas que se presentan más adelante y que constituyeron herramientas para sintetizar, ordenar y estudiar las diferentes variables de análisis, cuyo estudio e interpretación permitió reflexionar para comprender y explicar las relaciones de los actores respecto al turismo durante el proceso de sensibilización implementado por sus promotores. Es importante destacar que como parte de las interacciones entre los participantes de la red y, para hacer prevalecer sus intereses, los actores despliegan su “juego político”, al que Meny y Thoenig (1992:103) se refieren como las relaciones de interdependencia originadas alrededor de la autoridad gubernamental y otros actores –grupos de intereses, instituciones–.

En el proceso de sensibilización participaron actores públicos, definidos como aquellos pertenecientes a los órdenes de gobierno, sea federal, estatal, municipal y local. También fueron considerados como tales los partidos políticos, en el entendido que están sustentados con recursos públicos. Los actores sociales fueron considerados los correspondientes a cualquier ámbito vinculado con la sociedad en su vertiente de organización sea vecinal, gremial, o independiente, mientras que los actores privados como los prestadores de cualquier servicio turístico.

Para apoyar la identificación de esas variables fueron aplicadas entrevistas con diversos actores relevantes de la localidad, ya sea que hubieran participado en la red que se conformó durante el proceso de sensibilización o que, aun estando fuera de esa estructura, contribuyeran con información respecto a otros personajes; ello, con el propósito de comprender mejor la dinámica de la comunidad.

A la vez, con el propósito de reducir el margen de subjetividad derivado de las entrevistas, se recurrió a otras fuentes documentales, como planes municipales de desarrollo, informes de presidentes municipales y actas de cabildo.

El siguiente paso para caracterizar la red de política pública fue integrar un listado de actores (Ronfeldt, 1993:235; Cabrero, 2005:31). Este listado sirvió exclusivamente como apoyo para identificar en una primera aproximación a todos los participantes de los sectores público, social y privado vinculados en mayor o menor medida durante el proceso de sensibilización. También fue útil para establecer quiénes tuvieron una presencia constante en la red y no intermitente, como se refieren Meny y Thoenig (1992:103) a los personajes que “aparecen y desaparecen”.

Todas las tablas contienen valores numéricos, excepto la número 1 que concentra el nombre y cargo de los actores participantes en la red correspondiente al curso de acción estudiado; también están representados su sector de pertenencia (público, social o privado), así como sus objetivos e intereses detectados con base en información documental y entrevistas al actor de referencia y/o a otros.

El apartado relativo a los actores está dividido en dos partes: Grupo de interés y actores individuales. En esta investigación fueron clasificados como grupo de interés aquellos actores cuyos objetivos y/o intereses eran homogéneos, como asociaciones o figuras legales, como la Asamblea. También los ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal); las

dependencias pertenecientes a esos órdenes de gobierno y otras relacionadas con la comunidad (habitantes) que, según información documental o testimonial, influyeron en la red.

**Tabla 1. Objetivo (s) e interés (es) de los actores en la red. Proceso de sensibilización en San Miguel Almaya**

| Sector de pertenencia | Actores          |                  | Objetivo (s) | Interés (es) |
|-----------------------|------------------|------------------|--------------|--------------|
|                       | Grupo de interés | Actor individual |              |              |
| Público               |                  |                  |              |              |
|                       |                  |                  |              |              |
| Privado               |                  |                  |              |              |
|                       |                  |                  |              |              |

Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que la tabla 1 es la única con información cualitativa y que da soporte al análisis del resto de variables correspondientes a las tablas 2, 3, 4, 5, y 6 –cuya información es cuantitativa–. Las tablas número 7 y 9 contienen resultados, mientras la 8, el valor de ponderación por la variable analizada.

Los resultados correspondientes a los objetivos estuvieron representados en la tabla 2.

**Tabla 2. Compatibilidad de objetivos entre actores. Proceso de sensibilización en San Miguel Almaya**

| Sector de pertenencia | Actores |     |     |     |     |     |
|-----------------------|---------|-----|-----|-----|-----|-----|
| Público               |         | --- |     |     |     |     |
|                       |         |     | --- |     |     |     |
| Social                |         |     |     | --- |     |     |
| Privado               |         |     |     |     | --- |     |
|                       |         |     |     |     |     | --- |
| Promedio              |         |     |     |     |     |     |

Valores

Compatibilidad alta = +2

Compatibilidad media = +1

Compatibilidad baja = -1

Compatibilidad nula = -2

Fuente: Elaboración propia con base en información documental y entrevistas con actores.

Para interpretar esta tabla, primero se elige en la columna vertical el nombre de un actor y después se le “cruza” con otro u otros de la fila horizontal sobre los cuales se desea conocer el grado de compatibilidad respecto a sus objetivos. En las casillas se asignó cualquiera de los valores numéricos referidos arriba, según la compatibilidad entre integrantes de la red. Para obtener el promedio de los actores en la variable de análisis “compatibilidad de objetivos”, se sumaron los valores que alcanzó cada personaje en esta tabla.

El mismo procedimiento y criterios de la tabla 2 para la asignación de valores y su interpretación, fueron aplicados a la tabla 3, relativa a la compatibilidad de intereses.

**Tabla 3. Compatibilidad de intereses entre actores. Proceso de sensibilización en San Miguel Almaya**

| Sector de pertenencia | Actores |     |     |     |     |     |
|-----------------------|---------|-----|-----|-----|-----|-----|
| Público               |         | --- |     |     |     |     |
|                       |         |     | --- |     |     |     |
| Social                |         |     |     | --- |     |     |
| Privado               |         |     |     |     | --- |     |
|                       |         |     |     |     |     | --- |
| Promedio              |         |     |     |     |     |     |

Valores

Compatibilidad alta = +2

Compatibilidad media = +1

Compatibilidad baja = -1

Compatibilidad nula = -2

Fuente: Elaboración propia con base en información documental y entrevistas con actores.

Otro elemento determinante en el análisis de redes corresponde a los recursos que poseen cada actor y cuáles desplegaron durante su juego político para alcanzar sus objetivos e intereses. De esto se deriva cuáles intercambiaron, y de cuáles carecieron, pues esto último define su grado de dependencia hacia otros participantes en la red. Los recursos analizados fueron: Financiero, Político, Normativo, Humano e Información.

El análisis de la variable de recursos está contenido en la tabla 4. Los valores asignados para la influencia de los recursos puestos en juego por cada personaje en la red durante el curso de acción analizado fueron: Altos (+2) Medianos (+1) Bajos (-1) y Nulos (-2).

**Tabla 4. Recursos puestos en juego por actor. Proceso de sensibilización en San Miguel Almaya**

| Sector de pertenencia | Actores | Tipo de recurso |  |  |  |  | Promedio |
|-----------------------|---------|-----------------|--|--|--|--|----------|
|                       |         |                 |  |  |  |  |          |
| Público               |         |                 |  |  |  |  |          |
|                       |         |                 |  |  |  |  |          |
| Social                |         |                 |  |  |  |  |          |
| Privado               |         |                 |  |  |  |  |          |
|                       |         |                 |  |  |  |  |          |

Valores

Recursos altos = +2

Recursos medianos = +1

Recursos bajos = -1

Recursos nulos = -2

Fuente: Elaboración propia con base en información documental y entrevistas con actores.

A diferencia del resto de tablas donde se hace un “cruce” entre actores para determinar la compatibilidad de objetivos e intereses, la dependencia y cooperación entre ellos, ésta es la única que los califica individualmente, en este caso respecto a los recursos que pusieron en juego durante un curso de acción en particular. La tabla –que debe leerse de manera horizontal– contiene cada uno de los recursos que fueron objeto de análisis. Para obtener el promedio, al final simplemente se suma el valor que se asignó a cada uno de los recursos y se le divide entre el número de ellos. Los recursos son importantes para las otras dos variables: dependencia y cooperación entre actores. Entre más recursos y de mayor calidad despliegan, será menos dependiente de otros y a la vez se amplían sus posibilidades de que otros participantes cooperen con él para lograr sus objetivos e intereses. En la tabla 5 se analiza la dependencia entre los participantes en la red.

**Tabla 5. Dependencia entre actores. Proceso de sensibilización en San Miguel Almaya**

| Sector de pertenencia | Actores |     |     |     |     |     |
|-----------------------|---------|-----|-----|-----|-----|-----|
| Público               |         | --- |     |     |     |     |
|                       |         |     | --- |     |     |     |
| Social                |         |     |     | --- |     |     |
| Privado               |         |     |     |     | --- |     |
|                       |         |     |     |     |     | --- |
| Promedio              |         |     |     |     |     |     |

Valores

Sin dependencia = +2

Dependencia baja = +1

Dependencia mediana = -1

Dependencia alta = -2

Fuente: Elaboración propia con base en información documental y entrevistas con actores.

En esta tabla +2 significa sin dependencia hacia otro u otros actores; +1 baja dependencia; -1 mediana dependencia y -2 alta dependencia. Para obtener el promedio, también se suman los valores alcanzados por actor y se dividen entre el número de personajes con los que tuvo relación.

Otro aspecto que fue objeto de análisis correspondió a la cooperación entre actores para alcanzar sus objetivos e intereses. Para ello se integró la tabla 6.

En esta tabla la cooperación fue calificada Alta (+2), Mediana (+1), Baja (-1) y Nula cooperación entre los participantes en la red y en consecuencia menores posibilidades de tener éxito en ella (-2).

**Tabla 6. Cooperación entre actores. Proceso de sensibilización en San Miguel Almaya**

| Sector de pertenencia | Actores |     |     |     |     |     |
|-----------------------|---------|-----|-----|-----|-----|-----|
| Público               |         | --- |     |     |     |     |
|                       |         |     | --- |     |     |     |
| Social                |         |     |     | --- |     |     |
| Privado               |         |     |     |     | --- |     |
|                       |         |     |     |     |     | --- |
| Promedio              |         |     |     |     |     |     |

Valores

Cooperación alta = +2

Cooperación mediana = +1

Cooperación baja = -1

Cooperación nula = -2

Fuente: Elaboración propia con base en información documental y entrevistas con actores.

Las redes de política pública se fundamentan en las relaciones entre sus participantes; por lo tanto fue indispensable conocer si su intensidad fue alta, media, baja o inexistente, así como si estas relaciones fueron positivas o negativas. Los resultados derivados de las anteriores tablas posibilitaron conocerlo, a partir de los promedios que obtuvieron los actores en cada una de las variables analizadas: compatibilidad de objetivos, compatibilidad de intereses, recursos puestos en juego, dependencia y cooperación

(correspondientes a las tablas 2, 3, 4, 5 y 6, respectivamente). Todos ellos están condensados en la tabla número 7.

**Tabla 7. Promedio obtenido por actor en cada variable de análisis. Proceso de sensibilización en San Miguel Almaya**

| Sector de pertenencia | Actores | Variables analizadas y promedio obtenido |                                  |                                 |                                 |                              |
|-----------------------|---------|--|----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------|
|                       |         | Compa-<br>tibilidad<br>objetivos         | Compa-<br>tibilidad<br>intereses | Recursos<br>puestos<br>en juego | Dependencia<br>entre<br>actores | Cooperación<br>entre actores |
|                       |         | (Tabla 2)                                | (Tabla 3)                        | (Tabla 4)                       | (Tabla 5)                       | (Tabla 6)                    |
| Público               |         |  |                                  |                                 |                                 |                              |
|                       |         |  |                                  |                                 |                                 |                              |
| Social                |         |  |                                  |                                 |                                 |                              |
| Privado               |         |  |                                  |                                 |                                 |                              |
|                       |         |  |                                  |                                 |                                 |                              |

Fuente: Elaboración propia con base en los promedios de las tablas 2, 3, 4, 5 y 6.

En concordancia con los postulados de la Teoría Interorganizacional y de Ciencia Política, los aspectos con mayor influencia en el resultado de una decisión en el marco de redes de política pública, son los recursos que despliegan los actores como parte de su juego político, así como la dependencia entre ellos, en gran parte dada a partir de los recursos del otro.

Con base en lo anterior se estableció un procedimiento que se muestra en la tabla 8, que proporcionó valores más aproximados para entender y explicar la realidad en San Miguel Almaya. En tal sentido se determinó que fue mayor la importancia relativa de las variables “recursos puestos en juego” y “dependencia”, por lo que a cada una de ellas le fue asignado un valor ponderado de 25% y al resto de variables el siguiente: compatibilidad de objetivos (16.7%); compatibilidad de intereses (16.7%) y cooperación entre actores (16.6%). Para ello se utilizó la fórmula de la media ponderada

$$X = \frac{\sum x_i \cdot w_i}{\sum w_i}$$



|         |  |  |  |  |  |  |  |  |         |
|---------|--|--|--|--|--|--|--|--|---------|
| Público |  |  |  |  |  |  |  |  | PÚBLICO |
|         |  |  |  |  |  |  |  |  |         |
| Social  |  |  |  |  |  |  |  |  |         |
| Privado |  |  |  |  |  |  |  |  |         |
|         |  |  |  |  |  |  |  |  |         |

Fuente: Elaboración propia con base en las tabla 7 y 8, el puntaje final por actor y el puntaje final por sector.

Con base en esta tabla final, y por ende, en términos cuantitativos, quienes alcanzaron los valores más altos tuvieron mayor influencia durante el proceso decisorio de San Miguel Almaya, debido a que en términos generales sus objetivos e intereses fueron más compatibles con otros actores con los cuales establecieron acciones de cooperación y sus relaciones fueron positivas, pero especialmente porque ejercieron mayores recursos de distinto tipo en la red y no dependieron de otros participantes, o su dependencia fue baja.

#### **4 Conclusiones**

El enfoque de redes de políticas es una tendencia relativamente reciente en México; emprender estudios de caso que ayuden a argumentar sobre este enfoque es una de las principales aportaciones del presente documento, ya que la mayoría de aproximaciones en torno a dichas redes corresponden a temas muy generales, como la política agrícola o de telecomunicaciones en países europeos, entre otras. Es por ello quizá, que lo más valioso constituya abordarlo –mediante una metodología propia diseñada para tal fin– en un espacio local donde el entramado de relaciones es más complejo.

San Miguel Almaya es una localidad de origen otomí, con importantes recursos culturales, como su fiesta patronal en honor a San Miguel Arcángel, un vestigio arqueológico, plantas tradicionales y gastronomía a base de productos locales. Cuenta además con un volcán extinto que alberga diversas especies forestales; tiene potencial para recorridos a pie, en carreta y a bicicleta. Su principal atractivo es una laguna alrededor de la cual se ha concentrado el interés de unos cuantos actores con terrenos en los alrededores. Al ser su régimen de propiedad comunal, no existe la propiedad privada y por lo tanto tampoco la venta de terrenos, aunque sí la figura de cesión de derechos.

Las secretarías federal y estatal promovieron la construcción de palapas, andadores y un muelle junto a ese cuerpo de agua, sin que sus acciones trascendieran y tuvieran un impacto importante entre los pobladores; la falta de seguimiento generó que sólo se culminaran dos de las cuatro etapas previstas. Las autoridades almayenses han tratado sin éxito de

recuperar el financiamiento correspondiente a las dos últimas. Ello se explica a sus escasos recursos y a la propia desorganización al interior de su estructura organizacional. En contraparte, las referidas dependencias concentran recursos financieros, normativos y de información.

La mayoría de actividades que se han venido planeando durante el periodo administrativo 2009-2019, están vinculadas con el aprovechamiento de la laguna. Sin embargo, las autoridades locales se han enfrentado a la necesidad de concertar con los "propietarios" de los terrenos asentados en la rivera de la laguna para que accedan a que se realice su aprovechamiento turístico.

Esto, sumado a la importancia de hacer partícipes a los habitantes de la serie de acciones con potencial para llevarse a cabo, dio paso a la planeación de un proceso de sensibilización en que paralelamente se concientizará a los almayenses respecto a sus raíces y la necesidad de conservar, pero también aprovechar su patrimonio natural y cultural.

Tal acción activó una red de política pública en la que confluyen predominante actores del sector público, pero correspondientes al ámbito local: Comité de Bienes Comunales y del Deporte de San Miguel Almaya que han sido las más activas. En menor medida, como actores intermitentes han participado el primer delegado del gobierno municipal y en menor medida la regidora comisionada de Turismo, que en términos normativos, debería ser un personaje clave en la planeación e implementación de acciones turísticas. Sin embargo, la baja compatibilidad de objetivos e intereses con el gobierno local, ha generado que sus relaciones sean débiles y negativas, con nulas posibilidades de cooperación.

En parte esto se explica por la presunta autonomía que han argumentado tener los almayenses respecto a ámbitos de gobierno superiores y en particular del municipal al que no tributan dado su régimen de propiedad comunal en que la Asamblea es el máximo órgano para la toma de decisiones y donde se niega a desaparecer la realización de faenas, como una manera de contrarrestar la falta de servicios que por la misma situación no abastecen las autoridades de Capulhuac.

Ante el interés por reactivar la actividad turística que se ha centrado alrededor de la laguna, el Comité de Bienes Comunales designó a un profesionista de la localidad para conducir el proceso de sensibilización. En una primera instancia este personaje desplegó importantes recursos, en especial el normativo al ejercer la representatividad del gobierno almayense ante autoridades municipales e incluso estatales ante las que presentó un macroproyecto que contiene diversos microproyectos elaborados entre algunos integrantes de las autoridades y representantes de la Universidad del Estado de México, por lo que ambos establecieron relaciones de cooperación e incluso de interdependencia, al requerir unos y otros de los recursos con que contaban ambas partes. De la segunda, los almayenses obtuvieron apoyo técnico e incluso utilizaron la imagen de la Universidad como un recurso para legitimar sus propuestas ante otros personajes de la red. Sin embargo y pese a que aún no finaliza el proceso de sensibilización, el panorama no luce halagüeño.

Un sector de la población manifiesta desconfianza y desinterés por las acciones, debido a que en su momento las autoridades almayenses acapararon el recurso de información y no hicieron extensiva la invitación a los pobladores para incorporarse en la planeación de acciones turísticas. Se les quiso incorporar cuando ya había un trabajo avanzado, pero ha privado la indiferencia. Por otra parte, quienes poseen terrenos en la rivera de la laguna, han empezado a aprovecharla de manera individual, sin tomar en cuenta el sentido colectivo que en términos legales supone un régimen de propiedad comunal.

Los intereses divergentes no se han hecho esperar y algunas construcciones han sido clausuradas por el gobierno municipal, a pesar de que en un principio se había negado a intervenir pese a la irregularidad que mostraba cierta urbanización en la zona. Otro elemento más y quizás el más importante en términos normativos, corresponde a la concesión de laguna, cuyo aprovechamiento fue conferido al pueblo de San Miguel Almaya. Pese a ello, existen actores interesados en que les sea concesionada de manera individual, conflicto que en la actualidad se encuentra en pugna ante la Comisión Nacional del Agua.

En suma, la red de actividad en la localidad como resultado del proceso de sensibilización, se ha mostrado desarticulada, sin un interés que genuinamente mantenga unificados a sus personajes y por el contrario, se aprecian asimetrías en la posesión y puesta en juego de sus recursos. Las relaciones entre ellos son débiles, con niveles bajos de cooperación y sin un futuro que se vislumbre favorable para la consecución de objetivos e intereses comunes en torno al turismo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Villanueva, Luis (2003) *La hechura de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición*, México, Porrúa.
- CABRERO Mendoza, Enrique (2005) *Acción Pública y Desarrollo Local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CRUZ-JIMÉNEZ, Graciela (2008) *El turismo como elemento de conflicto y acuerdo en las redes de política pública de Ixtapan de la Sal, México Zinacantepec*, Tesis Doctoral. El Colegio Mexiquense A.C. Zinacantepec, México.
- JENKINS, William (1978) *Policy Analysis. A political and Organisational Perspective*. Londres, Martin and Robertson Company, Ltd.
- GUERRERO, Rafael (2010) "Ecoturismo Mexicano: la promesa, la realidad y el futuro. Un análisis situacional mediante estudios de caso". *El Periplo sustentable*. N° 18, [http://www.uaemex.mx/plin/psus/periplo18/articulo\\_02.pdf](http://www.uaemex.mx/plin/psus/periplo18/articulo_02.pdf).
- GUILLÉN López, Tonatiuh *et al.* (1996) *La otra frontera Norte de México. Sociedades y gobiernos de pequeñas dimensiones*, México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- MENY, Ives, THOENIG Jean-Claude (1992) *Las políticas públicas*, Barcelona Ariel.

- LASSWELL, Harold D. (1951) "La orientación hacia las políticas", *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- RHODES R.A.W (1997) "Understanding Governance", *Policy Networks, Governance, Reflexivity and accountability*, Maidenhead, Open University Press.
- RONFELDT, David (1993) *Institutions, Markets, and Networks: A Framework About the Evolution of Societies*, Fundación Ford.
- SANTOS Zavala, José (2007) Redes de Políticas Públicas Locales: Programa "Menores Trabajadores de la Calle, León, Guanajuato", en: Guillén López Tonatiuh (coord.).
- ZABALETA Solís, Dionisio (2006) *Espacios multiorganizativos de políticas y conformación de redes de políticas en los municipios urbanos mexicanos. El caso de la política de protección y conservación del Centro Histórico de Morelia, Michoacán*. Tesis licenciatura. El Colegio de México, México.