

UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



500 AÑOS

del

MUNICIPIO EN MÉXICO

Perspectivas multidisciplinarias

Teresita Rendón Huerta Barrera

(COORDINADORA)

500 años del municipio en México. Perspectivas multidisciplinarias

Coordinación Editorial General: Teresita Rendón Huerta Barrera

Cuidado de la edición: Ernesto Sánchez Pineda

Apoyo editorial: Efigenia Corona Quintero

Diseño de portada: Lilian Bello-Suazo

Cuerpos Académicos: Ciencia Penal, Estado de Derecho y Derechos Humanos (División de Derecho, Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato) Derechos Humanos y Globalización (Universidad Autónoma de Querétaro) Derecho Internacional y Sustentabilidad (Universidad Autónoma de Nuevo León)

Primera edición, septiembre 2019

© 2019

Universidad de Guanajuato

Campus Guanajuato

Fraccionamiento 1, S/N, Col. El Establo, 36250, Guanajuato, Gto.

www.ugto.mx/campusgto

ISBN: 978-607-441-644-2

Este libro fue aprobado para su publicación, mediante acuerdo del Comité de Investigación, de la División de Derecho, Política y Gobierno del Campus Guanajuato de la Universidad de Guanajuato. Los trabajos que se incluyen fueron arbitrados por pares académicos mediante dictámenes doble, doble ciego.

Los pares académicos después de un tercer dictamen, rechazaron 23% de los trabajos enviados para esta publicación.

Contenido

Introducción

Teresita Rendón Huerta Barrera 11

parte i

anotaciones sobre la evolución de la institución municipal

El municipalismo en la constitución de Cádiz de 1812

Pablo Latorre Rodríguez y Magdalena Díaz Beltrán 36

Configuración constitucional de la Ciudad de México, de las Delegaciones a las Alcaldías

Luis Antonio Corona Nakamura 53

El surgimiento del municipio en el estado de Sonora

María Inés Aragón Salcido 76

Hacia la consolidación del cuarto poder: la trayectoria política de los municipios de Zacatecas, 1824-1870

Miriam Moreno Chávez 95

parte ii

disertaciones jurídicas y retos en el entorno municipal

El principio de autonomía municipal en la justicia constitucional local

Juan Alberto Guerrero Morales 119

Corrupción y derechos humanos: una visión desde el ámbito municipal

Arturo Miguel Chípuli Castillo 138

La responsabilidad de los municipios en la ejecución de los laudos arbitrales <i>Fabián Roberto Pacheco Pérez, Fernando Manuel Castro Figueroa y Estephania Larios Hernández</i>	160
Historia y prospectiva de la responsabilidad de la seguridad pública en los municipios <i>Medardo Tapia Uribe</i>	175
Los sistemas municipales anticorrupción: pendiente gubernamental. Casos del Estado de México y de Jalisco <i>José Jafet Noriega Zamudio</i>	197
Necesidad de fortalecimiento del municipio para el ejercicio de sus atribuciones medioambientales y de cambio climático <i>Armando Sandoval Pierres</i>	218
Servicios públicos municipales, desafíos de su cumplimiento frente a los derechos humanos <i>Marina del Pilar Olmeda García y Emigdio Julián Becerra Valenzuela</i>	230
Parte iii	
tópicos de gestión pública y escenarios posibles en el entorno municipal	
Evolución del municipio mexicano y sus ayuntamientos (una perspectiva organizacional) <i>Rocío Huerta Cuervo</i>	251
Crónica del administrador municipal y del <i>City Manager</i> en México a 2018 <i>Octavio Chávez Alzaga y Jaime Villasana Dávila</i>	276
¿Racionalidad técnica o mecanismos de poder? El Instituto Municipal de Investigación y Planeación y su actuación en Ciudad Juárez, Chihuahua (1995-2017) <i>Ivonne Ramírez Navarro y Socorro Arzáluz Solano</i>	299

<p>Visión megalopolitana para el desarrollo de municipios metropolitanos en la región centro de México</p> <p><i>Fermín Alí Cruz Muñoz</i></p>	319
<p>Intermunicipalidad: estrategia para el turismo en el sur oriente del Estado de México“Caso IMUSEM”</p> <p><i>María del Carmen Soto Carreño y Graciela Cruz Jiménez</i></p>	348
<p>Identidad sanmiguelense, retos y alcances del gobierno municipal ante el turismo y la globalización</p> <p><i>Luis Ángel Soto de Anda y Graciela Cruz Jiménez</i></p>	367
<p>Las capacidades institucionales para la prestación de los servicios públicos en municipios de Oaxaca</p> <p><i>Rosario Maya Lucas y Epifanía Sánchez Hernández</i></p>	382
<p>Desafíos para los gobiernos abiertos municipales. La participación, las políticas de transparencia y la brecha tecnológica</p> <p><i>Daniel Lanuza Rodé y Diana del Consuelo Caldera González</i></p>	408
<p>Gestión comunitaria del agua: acceso y distribución en el municipio de San Simón Almolongas, Oaxaca</p> <p><i>Abisai Aragón Cruz, Gloria Stella Ramírez Ospitia y Oscar Jesse Rojas Ortiz</i></p>	434
<p>Municipio y gestión del agua. Desafíos políticos y administrativos</p> <p><i>Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda y Istarina Rebeca Ramírez González</i></p>	454
<p>El alfabetismo hídrico, una estrategia municipal para la preservación del agua en México</p> <p><i>Edgar Gabriel Ávila Verdín y Nicté Rosas Topete</i></p>	473
<p>Gobierno abierto municipal. El caso de los acuerdos de hermanamiento entre ciudades de Guanajuato</p> <p><i>Alejandro Armando Ramírez Zamarripa y Cynthia Lourdes Rodríguez Macías</i></p>	490

Parte IV

Procesos políticos y democracia en el ámbito municipal

Alternancia política y gobiernos municipales en México (2000-2013) <i>René Valdiviezo Sandoval</i>	505
Desafíos del municipio oaxaqueño en el contexto de las políticas del reconocimiento <i>Jorge Hernández Díaz</i>	528
El reconocimiento de la autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas: nuevo paradigma municipal <i>Montserrat Olivos Fuentes</i>	551
Instituciones indígenas y electorales en el caso Cherán y sus localidades: reconfiguración de problemas y retos derivados de elecciones <i>Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar</i>	567
Gobernación democrática municipal <i>José René Olivos Campos</i>	581

Intermunicipalidad: estrategia para el turismo en el sur oriente del Estado de México “Caso IMUSEM”

María del Carmen Soto Carreño¹

Graciela Cruz Jiménez²

Introducción

En los últimos años el turismo ha sido estudiado a partir de distintas dimensiones, entre ellas la política, enfocada al estudio de las interacciones entre actores de los sectores público, privado y social. En tal sentido, se ha identificado la creciente intervención de las entidades locales en apoyar el desarrollo de sus destinos, así como el surgimiento de iniciativas que han promovido proyectos en beneficio de sus comunidades (Hiernaux, 2015: 119).

Paralelamente, el sector público ya no controla toda la acción gubernamental; desde las dos últimas décadas del siglo pasado ha requerido la colaboración de otros actores no gubernamentales (sociales y privados), lo que abrió paso a nuevos modelos en México, entre ellos la intermunicipalidad con las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional, concebida como la asociación de municipios para atender problemáticas en común de diversa índole, entre ellas las vinculadas al turismo.

Éste se ha visualizado como una estrategia para impulsar el desarrollo en diversos destinos donde se vincula una amplia gama de actores en torno a él. A partir de objetivos individuales o comunes, sus intereses, los recursos que poseen, las alianzas que establecen y la dependencia con otros actores, son ellos quienes influyen en gran medida en la orientación del turismo y en consecuencia de sus repercusiones en la comunidad receptora.

En tal contexto, se destaca la utilidad del Enfoque de Redes de Política Pública, que además de suministrar elementos teóricos, funge como herramienta

¹ Maestra en Estudios Turísticos. Subdirectora de Apoyo a Servicios Turísticos de la Secretaría de turismo del Estado de México.

² Doctora en Ciencias Sociales. Profesora-investigadora, Centro de Investigación y Estudios Turísticos (CIETUR), Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México.

analítica para acercarse a las múltiples formas de vinculación e interacción entre diversos actores gubernamentales y no gubernamentales en torno a un sector en particular, en este caso el turístico (Porras, 2001: 725; Cruz, 2014: 14-15).

En sintonía con lo anterior, las relaciones entre los integrantes del sector público, privado y social se vislumbran como la parte más importante de una red que vincula a sus integrantes, ya que tales relaciones posibilitan estrategias de coordinación y cooperación a partir de objetivos comunes o las inhiben a consecuencia de antagonismos, producto de la posesión de recursos asimétricos o dependencia hacia los actores más poderosos.

En este capítulo se analizan las relaciones entre los diversos actores vinculados a la Intermunicipalidad de los Municipios del Sur Oriente del Estado de México (IMUSEM), en un periodo de tres administraciones municipales (2006-2015), periodo en que se consideraron las características de cada uno de los municipios a partir de su patrimonio natural y cultural, mercado potencial, vialidades y transporte así como las diversas problemáticas que los atañen; ello permitió entender y explicar si relaciones gestadas durante 10 años de la IMUSEM favorecieron la implementación de tales proyectos o, por el contrario, la inhibieron.

Por tanto, fue necesario conocer las condiciones bajo las cuales se vincularon en proyectos orientados a impulsar el turismo en el Sur Oriente del Estado de México.

Para atender el propósito de esta colaboración, su contenido está organizado de la siguiente forma: en el primer apartado, se abordan los supuestos teóricos del enfoque de Redes de Política Pública; en el segundo, se plantean los aspectos más relevantes del modelo de intermunicipalidad en lo general y particularmente como estrategia para el desarrollo turístico; el apartado tres corresponde a la propuesta metodológica que incluye las variables de análisis emanadas del referido enfoque; el cuarto incluye los hallazgos de la intermunicipalidad como estrategia para el turismo en los tres periodos objeto de estudio, y en la parte final se exponen las conclusiones.

bases teóricas y características de las redes de política pública

Con el paso del tiempo se ha tornado compleja la resolución de problemas públicos como parte de la función gubernamental; por un lado, en los últimos años han crecido los temas que demandan la participación de los gobiernos y, por el otro, los recursos limitados impactan en el diseño e implementación de políticas

públicas vinculadas a las necesidades de la sociedad. En este contexto, Rhodes (*Apud.* Evans, 1998: 229) planteó que las nuevas formas de gobernabilidad, es decir, gobernar sin gobierno, apuntan hacia la elaboración de políticas públicas mediante redes de niveles múltiples con organización propia. En tal sentido, el concepto de red en la ciencia política hace referencia a la cada vez menor intervención de los gobiernos como centros de dirección, especialmente durante los años setenta y ochenta del siglo XX; también a la aparición de numerosos actores de diversa naturaleza y procedencia en el ámbito de las políticas públicas (Cerrillo, 2005: 23).

Durante las dos décadas posteriores se formularon varios planteamientos sobre las relaciones entre actores y su importancia en torno al proceso de política; la administración pública transitó de una práctica rígida, uniforme, centralizada y jerárquica a una administración abierta, flexible, descentralizada y en mayor contacto con los actores sociales (Porrás, 2012: 41). Asimismo, las crisis fiscales, políticas y administrativas en los estados sociales exhibieron al gobierno como un factor de desgobierno, como consecuencia de la baja calidad de los servicios públicos, las políticas públicas desarticuladas e ineficaces y por ser una organización administrativa sin costo eficiente (Aguilar, 2007: 4).

En particular, las redes de política pública apoyan la idea de descentralización de las funciones del gobierno; su supuesto principal corresponde a la dependencia de recursos entre los actores que participan en la red; de esta manera se propician intercambios y relaciones de diversa naturaleza. De igual manera, las redes permiten examinar las relaciones de intercambio institucionalizadas entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, mediante el estudio de los procesos de elaboración de las políticas sectoriales.

En concordancia con lo expuesto, se concibe a las redes de políticas públicas como un conjunto de relaciones interdependientes que vinculan actores gubernamentales y no gubernamentales, por medio de diversos recursos para alcanzar sus objetivos en el proceso, formulación, decisión y ejecución de políticas públicas en un determinado ámbito de interés común. En este sentido, Smith (*Apud.* Zurbriggen, 2004: 1) plantea que este enfoque permite entender la relación e interacción entre una diversidad de variables que afectan las complejas situaciones políticas reales. Además, las posibilidades descriptivas y explicativas del enfoque de redes de política pública, permiten detallar cómo actores públicos, sociales y privados con diversos intereses y recursos, interactúan formal e informalmente durante el proceso de decisión e implementación de estas políticas (Cruz/Cadena, 2012: 246).

Klijn (1998), Carlsson (2000), Porrás (2001), Rhodes (2007), Vázquez (2008; 2011), Sandstrom y Carlsson (2008), Zurbriggen (2011) y Cruz, Serrano

y Zizumbo (2013), establecen como sus principales características: la interdependencia y los recursos de distinto tipo (humanos, organizacionales, materiales, normativos y de información) de que disponen para sacar adelante sus iniciativas. Unas más se refieren a la diversidad de actores y de metas, así como las relaciones más o menos duraderas entre ellos.

Porras (2001: 723-724) considera a las redes como estructuras configuradas por los vínculos más o menos estables entre actores públicos y privados que intercambiaron recursos en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas al interior de un determinado ámbito sectorial.

La intermunicipalidad en el contexto del turismo

Diversos autores han centrado sus investigaciones en la conceptualización de este modelo de asociación; en las relaciones que se generan a partir de su instrumentación, en las características de su constitución y en las experiencias en torno al tema (Carrera, 2005; Santín, 2002 y 2013; Galván/ Santín, 2012; Salinas, 2010; Carrizo, 2012).

El concepto de intermunicipalidad ha sido abordado indistintamente. Galván y Santín (2012: 16) la definen como “un mecanismo eficaz de trabajo de coordinación para resolver problemas en común”, por medio de la asociación y cooperación voluntaria entre municipios, con el fin de compartir recursos diversos, así como trabajos. Carrera (2005: 2) la concibe como la coordinación entre las demarcaciones municipales como una estrategia que contribuye además al fortalecimiento municipal como base para que los gobiernos municipales se conviertan en actores políticos con mayor capacidad de decisión y negociación frente a los ámbitos superiores de gobierno.

Los gobiernos locales inmersos en este modelo han asumido que los problemas de índole regional deben ser abordados conjuntamente mediante esfuerzos compartidos, ya sea en el marco de un ámbito en particular como el turismo o colaborativamente con otros sectores vinculados con actividades que implican directamente a la sociedad.

Según Castro (2007), el turismo es un medio que propicia el desarrollo de la sociedad a la que se debe incorporar en la planeación de esta actividad. En tal sentido, resalta el hecho de que este sector se interrelaciona con diversos rubros que tienen un estrecho vínculo con la localidad (transporte, salud, ecología, cultura, educación, desarrollo urbano, entre otros). Esta interrelación de necesidades, sinergias, recursos, participación, permite que la intermunicipalidad se

conciba como un modelo de gestión estratégica de alcance regional, pero con beneficios desde lo local.

Con el propósito de ahondar sobre ese tema, este capítulo analiza las relaciones de los actores del sector turístico gestadas en la Intermunicipalidad de los Municipios del Sur Oriente del Estado de México (IMUSEM) en tres periodos de gobierno municipal. Ésta se integró de manera formal en 2008 con los funcionarios de Amecameca, Atlautla, Ayapango, Chalco, Cocotitlán, Ecatzingo, Ixtapaluca, Juchitepec, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa y Tlalmanalco, con el fin de atender diversas problemáticas en dicha región, como el deterioro de la imagen urbana en las zonas aledañas a los atractivos, mínimo mantenimiento del patrimonio edificado, carencia de cédulas de información, ausencia de servicios de apoyo (módulos de información turística, sanitarios y paradores carreteros); escasa accesibilidad para personas con discapacidad, insuficientes lugares de estacionamiento, falta de infraestructura y de equipamiento turístico, carencia de servicios de calidad, incipiente promoción y reducida publicidad sobre los parques nacionales. Asimismo, falta de personal capacitado para proteger, vigilar y auxiliar la inseguridad carretera y las áreas naturales (Gobierno del Estado de México, 2010: 9-10).

Ahora bien, para entender las relaciones de los actores públicos, privados y sociales inmersos en el sector turístico y en particular en el caso de estudio de la intermunicipalidad como estrategia para el turismo, el análisis se basó en el enfoque de Redes de Política Pública y con la propuesta metodológica de Porras (2001).

Aproximación metodológica

La investigación partió de la indagación documental sobre los siguientes aspectos teóricos: política pública, relaciones intergubernamentales, intermunicipalidad, redes de política pública y turismo; asimismo fueron consultados el convenio, el reglamento y las minutas de la IMUSEM.

En concordancia con el enfoque de Redes de Política Pública y con la propuesta metodológica de Porras (2001), el análisis incluyó la delimitación de actores y el tipo de relaciones que se gestaron en el periodo de estudio. Al respecto, en un primer momento se identificaron a los actores públicos, privados y sociales que participaron en la IMUSEM en cada uno de los trienios (2006 a 2009, 2009 a 2012 y 2013 a 2015) durante los cuales se llevaron a cabo iniciativas emanadas de esa intermunicipalidad; de ahí la pertinencia de establecerlos como corte analítico y de presentar el análisis por cada uno de esas administraciones, ya que

observaron características diferentes. Ese listado sirvió como apoyo para realizar un primer acercamiento para identificar a los actores clave, considerados así porque tuvieron mayor participación en las acciones y programas orientados al turismo en la zona sur oriente del Estado de México y en particular en la IMU-SEM. A partir de ello se integró un mapeo de actores, tanto de sector gubernamental (funcionarios municipales y estatales), como del privado y social. Esta herramienta

constituye un instrumento metodológico utilizado con el propósito de identificar a los actores claves alrededor de un tema de interés, proyecto o programa a impulsar. Asimismo, analiza los roles y funciones de cada uno de los actores que intervienen, las relaciones de poder y la interdependencia que existe entre ellos, y que influye positiva o negativamente sobre el proyecto a impulsar (FUNDE, 2013: 97).

Con ellos, fueron realizadas entrevistas semiestructuradas con la finalidad de reconocer las interrelaciones que se gestaron entre actores de los ámbitos público, privado y social, a partir de sus objetivos, intereses, recursos, dependencia y cooperación, estas variables de análisis se retomaron del enfoque de redes de política pública.

Klijn (1998: 34) plantea que “los actores son dependientes de los demás en tanto que necesitan los recursos de los demás para alcanzar sus metas”, es decir, no todos los actores poseen los recursos existentes, por ello la importancia del intercambio de recursos entre ellos; ya que definen el grado de dependencia entre los actores de la red.

A continuación, en la tabla D, se presenta una clasificación de recursos, así como su definición.

Tabla D. Clasificación de recursos.

	Particularidades
Humanos	Personas disponibles para el logro de los intereses, ya sean sus relaciones o personal a su cargo. Trabajo voluntario, apoyo técnico, especialistas y liderazgo.
Organizacionales	Sentimiento de pertenencia a un grupo o movimiento, acceso a redes interorganizacionales, conocimiento y capacidades sobre el funcionamiento de organizaciones, reclutamiento de integrantes, acceso a la información y promoción del movimiento u organización.
Materiales	Capacidad económica propia o para gestionar financiamiento y recursos materiales.
Normativos	Son las atribuciones que tiene un actor como autoridad o posesión de elementos derivados de una acción legal.
Información	Conocimiento técnico para realizar determinada acción, así como la cantidad y calidad de información que posea un actor.

Fuente: Elaboración propia con base en Edwards y McCarthy (*Apud.* Vázquez, 2011: 53; Cruz, 2008: 88).

Asimismo, y según Porras (2001), una potencialidad del análisis de redes es su capacidad para representar visualmente las propiedades formales de una estructura relacional. Esto permite el estudio de la red a partir del punto de vista de cada uno de los actores. Para la interpretación de los datos se utilizó el software UCINET que permite analizar vínculos o redes y graficarlos. En su conjunto, las referidas herramientas metodológicas aportaron elementos para identificar las interacciones que tuvieron lugar en la IMUSEM, analizar quiénes participaron, su capacidad e influencia en las gestiones para atender las problemáticas relacionadas al turismo para establecer estrategias orientadas a la atención de problemáticas relacionadas al turismo y al impulso de esta actividad.

La imusem como estrategia turística

Una de las iniciativas más recientes es la Intermunicipalidad de los Municipios del Sur Oriente del Estado de México (IMUSEM), cuyo análisis correspondió a tres administraciones de gobierno municipal (de 2006 a 2015). Durante estos periodos se delinearon las relaciones entre los actores públicos, privados y sociales,

las cuales apoyaron o inhibieron los propósitos de la IMUSEM para impulsar el turismo en la zona sur oriente del Estado de México.

Primer trienio (2006-2009)

El antecedente de las relaciones colaborativas entre los distintos municipios que conforman la zona sur oriente del Estado de México, fue el taller que impartió el INAFED en 2006 a los alcaldes y funcionarios municipales. Derivado de esta acción, el asesor de la Dirección de Turismo de Ixtapaluca alentó a la directora de Turismo de esa demarcación a conformar una intermunicipalidad, idea compartida por la regidora de Turismo de Cocotitlán.

Esto evidencia que, previo a la constitución formal de la IMUSEM, empezaron a surgir vínculos entre algunos responsables del área de Turismo, en primer término, en torno a una acción muy básica que fue atender las demandas de información de la entonces Secretaria de Turismo del Estado de México, Laura Barrera Fortoul, sobre afluencia de visitantes, empresas de servicios turísticos e inventarios de recursos. Ello sirvió como detonante de estrategias con mayor alcance, como el objetivo en común de impulsar el turismo en la zona.

En términos generales, los objetivos del sector público y privado coincidieron en la planeación, promoción y fomento de la actividad turística y artesanal mediante el aprovechamiento de su patrimonio natural y cultural, creación de corredores turísticos, impulso al ecoturismo, desarrollo de programas en materia turística y creación de estrategias que apoyaran la solución de problemáticas en común.

Para el caso de los intereses que se refieren a la intención real de los participantes en la IMUSEM, fue necesario inferir en algunos de ellos con base en las entrevistas e investigación documental; impulso de la actividad turística, celebración de acuerdos de coordinación, gestión de recursos, aportación de ideas, creación de la intermunicipalidad, inclusión al programa Pueblos con Encanto, así como beneficios personales.

Para el análisis, se consideró el principio de centralidad planteado por Klijn (1998) que hace referencia al punto de la red donde se concentra el mayor número de recursos, lo que permite ubicar a los actores en diversas posiciones para la toma de decisiones, de acuerdo a sus recursos. Los centrales se ubican en el foco de la decisión: discuten y definen resultados; los intermediarios influyen por sus alianzas y cooperación, mientras que los periféricos están en los puntos más alejados del centro de la red, pues no influyen en ella.

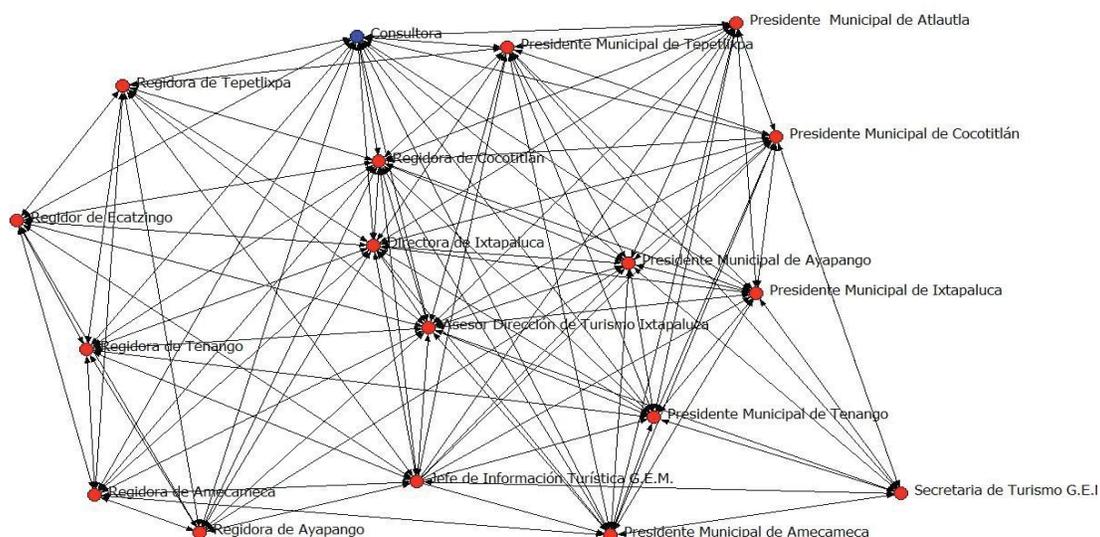
Basado en dicho principio, el actor central en cuanto a recursos humanos, organizacionales materiales, normativos y de información, fue la Secretaria de

Turismo del Gobierno del Estado de México. Como actores intermediarios se ubicaron los presidentes municipales, la directora de Turismo de Ixtapaluca y su asesor; estos últimos tuvieron la capacidad para gestionar financiamiento y recursos materiales.

La dependencia está íntimamente ligada a los recursos de los actores. En tal sentido, el jefe de Información Turística del GEM dependió para el logro de sus objetivos de los recursos puestos en juego por la secretaria de Turismo GEM y de los funcionarios municipales. En tanto, los regidores observaron una total dependencia de los presidentes municipales, ya que éstos fueron quienes autorizaban o no la participación de ellos en las acciones de IMUSEM. De igual manera, la consultora encargada de elaborar el convenio y reglamento de IMUSEM dependió de los recursos materiales de los alcaldes.

En el grafo 1 se muestra la red que se formó en este trienio, donde se representan las relaciones entre los actores del sector público y privado por medio de nodos, es decir, el punto de intersección o unión entre ellos. A simple vista se observa mayor conexión de algunos integrantes de la red con otros, lo cual permite identificar los nodos más importantes o centrales.

Gráfico 1. Red de política pública. Trienio 2006-2009.



Fuente: Elaboración propia mediante UCINET con base en trabajo de campo

En términos generales se observa que el asesor de la Dirección de Turismo de Ixtapaluca se ubica en el centro de la red, cuya intervención fue fundamental para el cumplimiento de los propósitos de la IMUSEM. De igual manera, la

directora de Turismo de Ixtapaluca y la regidora de esa área de Cocotitlán interactuaron con los presidentes municipales, regidores y directores del ramo, por lo que se ubican en el centro de la red.

Por el contrario, la Secretaría de Turismo aparece al extremo de la red, pues no estableció de manera directa vínculos con los funcionarios de turismo de la zona, solamente con los presidentes municipales. Sin embargo, el jefe de información turística a su mando se posiciona como un actor central, al haber colaborado con los representantes municipales para integrar algunas acciones, entre ellas el proyecto Ruta de Sor Juana. Al respecto se corrobora el planteamiento del análisis de redes que sustenta que el mando inferior actúa como filtro del superior, lo cual permite explicar que, a mayor jerarquía, menor vinculación con el resto de actores en la red. En este periodo, aun cuando el sector social fue integrado de manera formal a la asociación mediante su nombramiento por cada cabildo, sólo asistió a un par de reuniones, por lo que en realidad no tomó parte del proceso decisorio. En contraparte, la consultora, fue un actor central, pues imprimió la visión de la red e integró la intermunicipalidad, por lo que estableció vínculos de cooperación con cada uno de los alcaldes sobre los alcances del modelo como una estrategia en materia turística.

Los planteamientos anteriores corresponden al análisis del principio de centralidad. El análisis efectuado mediante el software UCINET sobre las características de la red, hace referencia a la reciprocidad, grado de centralidad, intermediación, centralización de los actores y poder de vinculación.

Respecto a la reciprocidad de la red, destaca que en este periodo los actores públicos municipales y estatales, así como el privado, mantuvieron una relación de intercambio importante al compartir su interés de asociarse para planear y desarrollar proyectos que impulsaran al turismo en el sur oriente del Estado de México.

En este primer trienio, el actor de mayor centralidad (la centralidad es una medida que permite acceder a la información que circula por la red) fue el asesor de la Dirección de Turismo de Ixtapaluca con un rango de 30 conexiones, lo que representó un 58% de conexiones en la red, derivado de controlar mayor cantidad de información que el resto. Por el contrario, el actor menos conectado fue la Secretaría de Turismo del Estado de México, lo cual reafirma la ubicación de ambos actores en el grafo 1 a partir de los vínculos que generaron.

La Consultora aparece como un actor destacado debido a su cercanía con otros actores de la red; desplaza al Jefe de Información Turística como actor influyente de la red al intermediar las comunicaciones entre los actores con mayor poder de decisión.

Una cuestión a resaltar es que la importancia de un actor puede recaer en su posibilidad de intermediación de la comunicación entre los demás nodos de la red. En este caso, el actor con mayor poder de intermediación fue el asesor de la Dirección de Turismo de Ixtapaluca con 17 conexiones, es decir, fue el actor puente intermediario con el resto de integrantes de la red. También, el actor con mayor poder de vinculación fue el asesor de la Dirección de Turismo de Ixtapaluca, derivado de las diversas acciones que realizó.

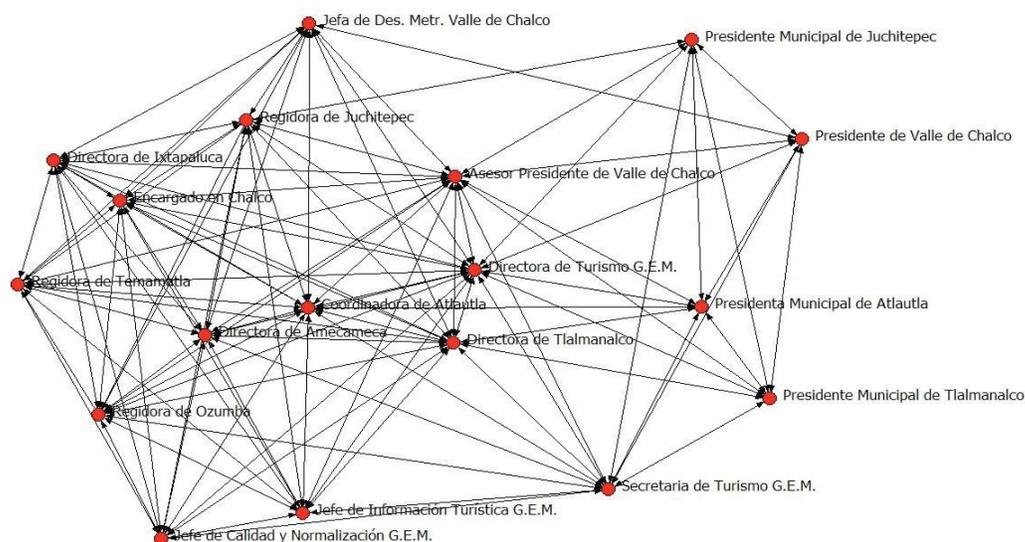
Procedente del análisis de Bonacich, que aborda el poder y la centralidad –los más poderosos no son siempre los centrales–, el grafo 1 muestra que el asesor de la Dirección de Turismo de Ixtapaluca fue un actor central; al igual que, aunque en menor medida, la regidora de Cocotitlán, el Jefe de Información Turística del gobierno estatal y la directora de Ixtapaluca. Aunque los actores más poderosos para la toma de decisiones fueron los presidentes municipales, pese haber entablado escasas relaciones.

Segundo trienio (2009-2012)

El segundo corte de análisis comprendió de 2009 a 2012, periodo en que se desarrollaron más programas de capacitación a funcionarios públicos, prestadores de servicios turísticos y alumnos de primaria en los temas de cultura turística y servicios de calidad, mediante la Secretaría de Turismo del Estado de México que además apoyó tanto la promoción como difusión de atractivos, artesanos y ferias. Una acción significativa fue su gestión para que la guía “Ruta de Sor Juana” fuera incluida en la revista *México Desconocido*. En este periodo se incorporaron a la IMUSEM funcionarios del municipio de Valle de Chalco; en el trienio anterior, el alcalde no mostró interés en formar parte de ella.

Con relación a la promoción y difusión de atractivos y empresas de servicios turísticos, las principales relaciones fueron de cooperación, debido a que la mayoría de responsables del área realizaron visitas recíprocas a sus municipios a fin de actualizar la información sobre éstos para culminar la guía turística de la zona. Aun así, no fue posible concretar los propósitos de la IMUSEM planteados de manera formal desde el 2008, principalmente por falta de recursos financieros, pero también por el desinterés de los alcaldes para invertir en proyectos turísticos, pues su prioridad fue la obra pública. Como se aprecia en el grafo 2, durante el trienio disminuyeron las relaciones intergubernamentales entre los presidentes municipales en comparación con el anterior; por el contrario, aumentaron los vínculos entre los funcionarios municipales de turismo, ya que la ejecución de diversas acciones programadas desde 2006 en torno al desarrollo turístico, alentó los vínculos entre los integrantes de la red.

Gráfico 2. Red de política pública. Trienio 2009-2012.



Fuente: Elaboración propia mediante UCINET con base en trabajo de campo

En este trienio también destacó la directora de Turismo de Tlalmanalco que puso en juego sus recursos humanos y organizacionales, al tener formación profesional como licenciada en Turismo y potenciar tanto sus vínculos con actores del ámbito estatal como su gestión de recursos económicos, además de asumir liderazgo ante los miembros de la IMUSEM. Por tanto, aparece con el mayor número de vínculos en la red (34). Similares recursos, pero en menor grado, tuvo la coordinadora de turismo de Atlautla. El asesor de Valle de Chalco fue uno de los actores centrales, pues en este periodo continuó como coordinador operativo de la IMUSEM debido a su recurso de información sobre la dinámica de todos los municipios, pero en particular del acervo documental, como minutas, reglamento, convenio y otros archivos que sustentan la evolución de dicha intermunicipalidad.

En este periodo la intervención del sector privado en el diseño y desarrollo de políticas para impulsar el turismo se limitó a su participación en los cursos de capacitación “Brindemos servicios de calidad” y “Cultura turística para personal de Contacto”.

Por otra parte, el análisis de centralidad indica que la directora de Tlalmanalco presentó el mayor grado de centralidad con 34 conexiones, equivalentes a la mitad de conexiones en la red. A su vez, la coordinadora de Atlautla y el Asesor del Presidente de Valle de Chalco también tuvieron una amplia influencia,

contrario a los presidentes municipales que en función de su jerarquía tuvieron el mayor grado de aislamiento en la red.

En el análisis de intermediación destaca la directora de Turismo de la Secretaría de Turismo del Estado de México con 24 conexiones de intermediación, lo que implica gran capacidad de influencia e intermediación sobre otros actores. Capacidad similar en términos geodésicos fue la del asesor del presidente municipal de Valle de Chalco, con 20 conexiones. Por la capacidad de intermediación que ejerce en la red, la directora de Turismo de Tlalmanalco tuvo el índice Bonacich más elevado, es decir, los demás actores dependieron de ella para comunicarse y conectarse dentro de la red. También la directora de Amecameca, la coordinadora de Atlautla y el asesor del presidente municipal de Valle de Chalco, destacaron en la red por su cantidad de conexiones y capacidad de influir sobre las mismas.

Tercer trienio (2013-2015)

Como parte de su Plan de Desarrollo 2011-2017, durante este último periodo de análisis, el gobierno estatal planteó homologar estrategias y acciones sobre problemas comunes e impulsar el desarrollo del corredor turístico de Sor Juana Inés de la Cruz. No obstante, las políticas federales y estatales sólo favorecieron a cinco de los municipios de la región (Tlalmanalco, Amecameca, Ayapango, Tepetlixpa y Ozumba), que forman parte del programa Pueblos con Encanto y del proyecto denominado “Corredor Volcanes y la Ruta de Sor Juana”. A éstos les fueron asignados 20.6 millones de pesos en 2014 para diversas obras de infraestructura orientadas a fomentar el turismo (*El Economista*, 27 de julio de 2014).

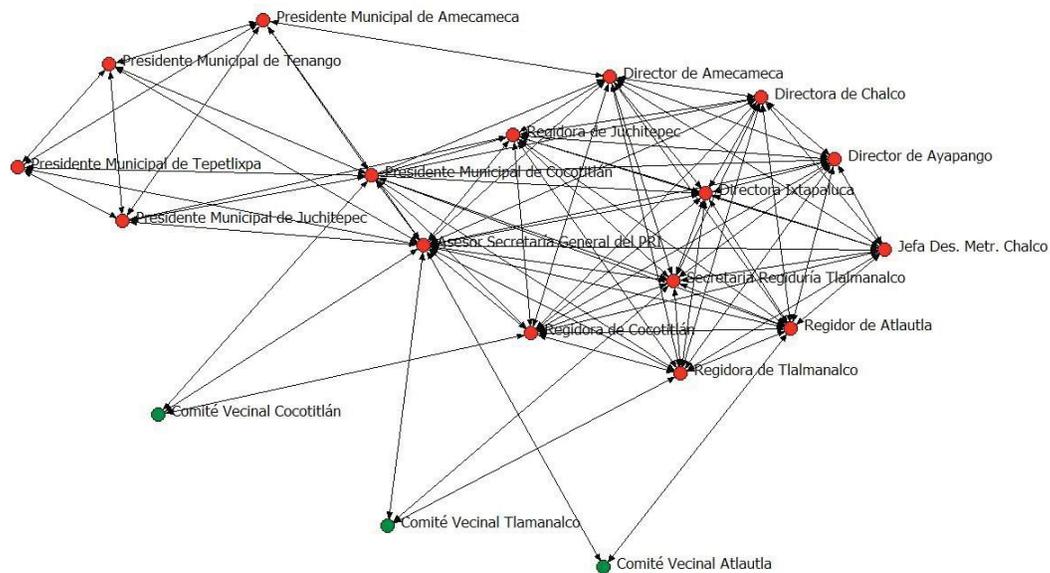
Tal situación generó inconformidad y desánimo entre aquellos municipios que no fueron incorporados a tales estrategias, lo cual –sumado a la falta de continuidad e integración en las acciones entre cada periodo municipal debido a los cambios de administración cada tres años– contribuyó a que no se cumpliera el objetivo de la IMUSEM en los términos de su creación.

Incluso como un medio de presión a los presidentes municipales que integraban la intermunicipalidad, en 2013 fueron incorporados los comités vecinales de Amecameca, Atlautla, Tlamanalco, Temamatla, Cocotitlán, Chalco y Tenango del Aire por iniciativa del coordinador operativo de IMUSEM para que propusieran nuevos proyectos; sin embargo, hasta finales del 2015 esta acción se encontraba en etapa de gestión. Es de resaltar que si bien se recurrió a la participación social, sólo se hizo de manera formal, ya que en términos reales los comités no concretaron ninguna actividad por falta de apoyo de los actores

gubernamentales; por lo tanto, no sostuvieron interacciones con otros miembros de la red.

El gráfico 3 permite identificar las relaciones durante el trienio 2013-2015 que denotan la falta de interés de los actores gubernamentales y no gubernamentales en las acciones turísticas. Aunque fueron enunciativos varios proyectos, a ninguno le fueron asignados recursos para su puesta en marcha, lo cual limitó el impulso de dicha actividad.

Gráfico 3. Red de política pública. Trienio 2013-2015



Fuente: Elaboración propia mediante UCINET con base en trabajo de campo

En la reciprocidad se manifiesta la diferencia que presentó el alcalde de Cocotitlán (0.533), ya que presenta conexiones diferenciadas con el comité vecinal de Cocotitlán (1.0), lo cual es una diferencia notoria con el resto de los actores jerárquicos similares en la red. En este sentido, hubo menor vinculación entre los actores mencionados a pesar de ser originarios del mismo municipio.

De este conjunto de actores destaca que el asesor de la Secretaría General del PRI tuvo un rango de 32 conexiones, lo que establece su prestigio o influencia (o la conveniencia de establecer vínculos con este actor) debido a su capacidad de intercambio de información con otros integrantes de la red. También destacó la regidora de Cocotitlán con 24 conexiones, aunque sin vinculación social con los comités vecinales. En contraparte, es significativo el aislamiento del Comité veci-

nal de Atlautla, con características totalmente “laterales” o de mínima influencia social. Nuevamente se observa que el asesor de la Secretaría General del PRI fue el más poderoso de la estructura, con 93 conexiones de intermediación. Para que los demás actores se conectaran en la red, tuvieron que utilizarlo a él como actor puente, ya que el otro camino jerárquico para vincularse dentro de la red fue del Presidente Municipal de Cocotitlán con 23, más inaccesible para los actores laterales o no centrales, debido a la falta de alternativas de actores puente en la red.

El análisis Bonacich revela que el asesor de la Secretaría General del PRI fue el actor que tuvo más conexiones. Le siguen la regidora de Cocotitlán con 24 y la Secretaría de la Regiduría de Tlalmanalco con 23, aunque sin la centralidad del primer actor. Esta red también se interpretó en función de la dependencia de los actores laterales hacia los centrales, es decir, algunos tuvieron muchas conexiones porque otros tuvieron pocas.

Conclusiones

A nueve años de la creación de la IMUSEM, sus iniciativas no han podido capitalizarse en proyectos detonadores de desarrollo turístico municipal, intermunicipal y regional en las 14 demarcaciones que la integran, pese al importante patrimonio natural y cultural del sur oriente del Estado de México. Aun así, los vínculos de cooperación entre sus actores clave, sus recursos puestos en juego, su centralidad e intermediación en la red, así como su poder de vinculación y decisión han posibilitado cierto impulso del turismo en esa zona.

El caso analizado reafirma que la colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales se vuelve cada vez más necesaria para la correcta formulación e implementación de políticas que atiendan necesidades de los sectores público, social y privado, donde el turismo representa una alternativa de desarrollo.

En distintos rubros, incluido el sector turístico, se ha puesto en evidencia que la colaboración del gobierno con la sociedad en estructuras de redes de política pública aporta mayores posibilidades de obtener mejores resultados, que su rol tradicional como ente en solitario, ya que propicia la creación de vínculos de responsabilidad compartida y de cooperación para alcanzar metas comunes. En este sentido, el modelo de Intermunicipalidad representa una alternativa para la atención, mas no para la solución de problemas conjuntos que atañen a las comunidades que la integran. No obstante, y a pesar de los esfuerzos llevados a cabo desde las reformas de 1983 en México para fortalecer a los municipios, hasta hoy en día éstos presentan una gran debilidad protagónica en su desarrollo

y aún más en el contexto regional y nacional, como consecuencia de la carencia de los suficientes recursos técnicos y fiscales para visionar a largo plazo, pues sus periodos de gobierno son muy cortos, carecen de una respuesta eficaz de las demandas ciudadanas, no existe continuidad en planes y programas de gestión, adolecen de representatividad de los grupos de su comunidad y, además, existe una insuficiente profesionalización y experiencia de los funcionarios en los asuntos públicos locales. También, aun con las reformas constitucionales al artículo 115 en 1999, los avances en la administración municipal son espacio de improvisación y experimentación continua. Esto se refleja en el caso analizado, donde ante la falta de continuidad de las políticas municipales, la carencia de una fuerte estructura de gobierno local y sobre todo el ejercicio de las funciones de las administraciones en condiciones precarias, conllevan resultados adversos a lo inicialmente planeado.

Los principales obstáculos que han frenado las iniciativas emanadas de la IMUSEM se refieren a la escasa conciencia sobre los alcances del turismo por parte de los alcaldes; falta de experiencia de la mayoría de directores, coordinadores y regidores del ramo en la formulación y ejecución de proyectos en la materia. A ello se suman deficientes mecanismos de organización y de operación en la estructura administrativa municipal, como la ausencia de una oficina sede y de personal administrativo, así como la casi nula asignación de presupuesto para su funcionamiento. Por lo tanto, el reto está en cómo lograr que los propósitos establecidos en términos normativos en el convenio de la IMSUSEM realmente se vean reflejados.

Con base en la investigación empírica, se identificó la necesidad en un primer momento de una estrategia de comunicación e información sobre los alcances del modelo de intermunicipalidad y del turismo, orientada a los actores públicos, sociales y privados de los municipios que integran la IMUSEM, lo que permitiría mayor participación de la sociedad, ya que los miembros de la red por sí solos no lograrán avanzar en estrategias y lineamientos para la planeación, coordinación y administración de proyectos comunes orientados al desarrollo económico, social y cultural de la región, sin la participación de los sectores privado y social.

Asimismo, para cumplir con el propósito de su creación, sería prioritario en un segundo momento, diseñar e implementar una política regional en materia turística a largo plazo, pero con alcances en los ámbitos federal y estatal.

Bibliografía

- Aguilar, Luis, 2007, *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Carlson, Lars, 2004, “Policy Networks as Collective Action”, *Policy Studies Journal*, núm. 28.
- Carrera, Ady, 2005, *La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas*. Disponible en: http://www.academia.edu/3839365/La_intermunicipalizaci%C3%B3n_en_M%C3%A9xico_una_estrategia_para_el_desarrollo_de_relaciones_intergubernamentales_m%C3%A1s_equilibradas.
- Carrizo, Luis (coord.), 2012. “Prólogo”, en *Una nueva estrategia de gobernanza local, la intermunicipalidad en América Latina*. Disponible en: http://books.google.com.mx/books?id=Hm2ojT2DuTQC&pg=PT14&lpg=PT14&dq=libro+proyecto+ideal+intermunicipalidades&source=bl&ots=_XshwoF4Uz&sig=OsaM7oDYtwH7V3FT6qBHLDL3ako&hl=es&sa=X&ei=ebtVMDZN5CcygTmv4G4Cg&ved=0CCgQ6AEwAg#v=onepage&q=libro%20proyecto%20ideal%20intermunicipalidades&f=false.
- Castro, Ulises, 2007, *El turismo como política central de desarrollo y sus repercusiones en el ámbito local: algunas consideraciones referentes al desarrollo de enclaves turísticos en México*. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/turydes/01/uca.htm>.
- Cerrillo, A., 2005, “Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20GOBERNANZA%20HOY.pdf>
- Cruz, Graciela, 2008, *El turismo como elemento e conflicto y acuerdo en las redes de política pública de Ixtapan de la Sal, Méx*, tesis doctoral, El Colegio Mexiquense, México.
- _____, 2014, *El turismo como punto de conflicto y de acuerdo en las redes de política pública. El caso de Ixtapan de la Sal, Estado de México*, El Colegio Mexiquense, México.
- _____, y Cecilia Cadena, 2012, *Siete décadas de turismo en Ixtapan de la Sal. La influencia de la red de política pública en su dinámica. En Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, Instituto Mora, México.
- _____, Rocío Serrano y Lilia Zizumbo, 2013, *Red de Política Pública. Estructura y funcionamiento en un proceso de sensibilización*, San Miguel Almaya, México. Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/6.5_2013%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/6.5_2013%20(2).pdf).

- Evans, Mark, 1998, *Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. Gestión y Política Pública*, vol. 7, pp. 229-266. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VII_No.II_2dosem/EM_Vol.7_No.II_2sem.pdf.
- Fernández, Jorge, 2001, “La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, pp. 241-277. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/4/cl/cl9.pdf>.
- Fundación Nacional para el Desarrollo, 2013, *Diagnóstico participativo del crimen y la violencia*. Disponible en: <http://www.repo.funde.org/776/7/C-Arce-Fnal.pdf>.
- Galván, Francisco y Leticia Santín, 2012, *Asociacionismo intermunicipal, estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México*, Alerquín, México.
- Gobierno del Estado de México, 2010, *Gaceta de Gobierno. Programa regional de desarrollo turístico del corredor oriente. Ruta de Sor Juana Inés de la Cruz, estado de México y Ruta de los conventos, estado de Morelos*. Disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2010/jun293.PDF>.
- Hiernaux, Daniel, 2015, *Turismo, Sociedad y Territorio: una lectura crítica (1a ed.)*, Universidad Autónoma de Querétaro, México.
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, 2010, *Formación de servidores públicos municipales*. Disponible en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Modulo_3_%20Intermunicipalidad.pdf.
- Klijn, E., 1998, “Redes de políticas públicas: una visión general”, en J. M. Kickert y J. F. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks*, Sage, Londres.
- Porras, Francisco (coord.), 2012, *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales en México*, Instituto Mora, México.
- Porras, José, 2001, *Policy Network o red de políticas públicas. Una introducción a su metodología de investigación*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/598/59805707.pdf>.
- Rhodes, R., 2007, “Understanding Governance: Ten Years on”, ponencia presentada en 2006/2007 *Seminar Series Department of Public Policy/Local Governance Research Unit (LGRU)*, Monfort University, Leicester, Inglaterra.

- Salinas, S., 2010, *El asociativismo: herramienta para resolver conflictos comunes*, SEGOB, México.
- Sandstrom, Annica y Lars Carlsson, 2008, “The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance”, *The Policy Studies Journal*, pp. 497-524.
- Santín, Leticia, 2002, “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, en *Perfil y Perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Indesol/Sedesol/Flacso, México.
- _____, 2013, *Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios*. Disponible en: http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_7/Rc7_1_Leticia_Santin_Del_Rio.pdf.
- Vázquez, Cristo, 2008, “El gobierno local en el contexto de las nuevas tendencias de desarrollo. Cacicazgos y redes de política”, *Revista de Antropología Experimental*, pp. 53-65. Disponible en: <http://revista.ujaen.es/huesped/rae/articulos2008/04vazquez08.pdf>, 2008.
- _____, 2011, “La participación ciudadana juvenil como un recurso externo al gobierno”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 9, pp. 45-59. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/773/77320072001.pdf>.
- Zurbriggen, Cristina, 2004, “Redes, actores e instituciones”, *Reforma y Democracia*, núm. 30, pp. 1-13. Disponible en: <http://siare.clad.org/revistas/0051000.pdf>
- _____, 2011, *La utilidad del análisis de redes de políticas públicas*. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v24n66/v24n66a8.pdf>.