



CAPÍTULO 7

La política turística
en Toluca, un análisis
desde la gobernanza

La política turística en Toluca, un análisis desde la gobernanza

Sara Ivette Olaya Escobedo*
Graciela Cruz Jiménez**
Lilia Zizumbo Villarreal***

Introducción

Este documento analiza la política turística del municipio de Toluca, capital del Estado de México, durante la administración 2013-2015, periodo en que se observaron cambios significativos en ese rubro, derivados de las estrategias impulsadas por distintos actores vinculados con dicha actividad. Este acercamiento incorpora a la gobernanza, que en términos amplios alude a una nueva forma de conducción en que se redefine la participación de actores gubernamentales con aquellos no gubernamentales para la atención de diversos asuntos.

Contrario a la visión instrumental que ha concebido a la política turística como una herramienta para orientar las acciones en la materia, se retoman los planteamientos de Cruz (2014); Velasco (2011) y de Enríquez *et al.* (2012) respecto a que tal perspectiva es superficial y deficiente, porque no hace alusión a cómo se formulan dichas estrategias, quiénes influyen en ellas ni las relaciones de poder que se gestan durante el proceso decisorio para su formulación e implementación.

De ahí la importancia de analizar el significado que adquiere determinada política turística mediante la influencia de quienes participan en ella (Castillo, 2013: 173). Por tanto, es necesario darle sentido a la política desde un marco de estudio más amplio, es decir, en términos de *policy*. Esta es definida por Jenkins (1978: 15) como un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político o grupo de actores interesados en la selección de los objetivos y los medios para alcanzarlos dentro de una situación determinada y en donde la toma de tales decisiones se deriva del poder que poseen esos actores para llevarlas a cabo.

* Licenciada en Turismo. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Turismo y Gastronomía. Contacto: zaraolaya@gmail.com

** Dra. en Ciencias Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Turismo y Gastronomía. Contacto: gracij@hotmai.com

*** Dra en Sociología. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Turismo y Gastronomía. Contacto: lzv04@yahoo.com

A su vez, el ámbito de gobierno municipal ha cobrado importancia en diversas circunstancias: recurrentemente se ha argumentado que, por un lado, es el más cercano a su población y su territorio; por otro, es donde convergen diversos actores públicos, sociales y privados que contribuyen o forman parte de varias actividades, una de ellas la turística.

Tales elementos hacen alusión a ciertos principios de la gobernanza; según De la Rosa, Cruz y Porras (2016: 596), se le vincula con procesos que permiten la mejora en la dirección y gestión pública; también se le relaciona con la coordinación entre actores mediante la integración de redes, ante la necesidad del gobierno por considerar y otorgar mayor importancia a la participación de actores no gubernamentales en la toma de decisiones.

Estos nuevos procesos de gobierno iniciaron desde mediados de los años ochenta del siglo xx en los gobiernos locales, con base en una acción pública más cooperativa, sustentada en la negociación y el acuerdo político; es decir, en una acción pública más horizontal. A esta nueva forma de configuración organizacional se le puede identificar con el concepto de gobernanza, en que la responsabilidad de solucionar los problemas es compartida entre el gobierno y la sociedad (Santos, 2014: 139).

En tal sentido, el presente documento retoma la política turística implementada entre 2013 y 2015 en el municipio de Toluca, periodo en que se observaron diversas problemáticas referidas a la desarticulación entre sus objetivos y lo acaecido en la realidad, sumado a la escasa inclusión para la toma de decisiones de los sectores que supuestamente debieron participar de ella, lo que va en contra de los principios normativos de la gobernanza.

Sobre el particular, existen enfoques como el de redes de política pública, utilizado para la investigación en que está basado este documento, que aluden a lo que “ocurre en realidad” alrededor de

una política, en contraste de los supuestos normativos sobre “lo que debería ser”. Para el caso que aquí se aborda, ello da paso, en términos analíticos, a los elementos que en su conjunto influyeron en la forma como se orientó dicha política durante el citado trienio.

Con este capítulo se espera ampliar las perspectivas en torno al estudio del turismo, pues hasta esta segunda década del siglo XXI, aún son escasos los análisis de la política turística desde una dimensión política. A la vez y como establece Castillo (2013), falta un análisis más profundo y crítico sobre los actores y sus estrategias en la racionalidad instrumental de la política.

En el documento se alude en primer término a la política turística, haciendo énfasis en el carácter político al que ya se hizo referencia y que sirve de marco para su análisis. En un segundo momento se plantea la importancia del ámbito municipal del turismo en términos turísticos y se le enlaza con los principales supuestos de la gobernanza. El tercer apartado corresponde a la caracterización del municipio de Toluca; el cuarto hace referencia al enfoque de redes de política pública, así como la propuesta metodológica para el análisis, que se presenta en la quinta parte del documento; la sexta y última corresponde a las conclusiones.

I. Una dimensión más pública de la política turística

La definición de una política que oriente el turismo resulta prioritaria ante la importancia que ha cobrado este renglón no sólo en su dimensión económica, también social, natural, cultural y política. En las últimas décadas, la conceptualización de política turística ha cobrado relevancia entre la comunidad científica, ante la complejidad que implican su formulación e implementación, en razón de las relaciones de poder que se gestan durante este proceso. En tal sentido, Castillo, Peñaloza y Tamayo (2008: 93) advierten que su análisis tradicional suele remitirse al simple discurso político y a la planeación gubernamental del turismo para

programar el aprovechamiento y beneficio de los recursos, lo cual genera resultados parciales.

La aproximación conceptual de Velasco (2011) refiere a la política turística como el

conjunto de acciones que impulsan actores públicos —en ocasiones en colaboración con actores no públicos—, con la intención de alcanzar objetivos diversos vinculados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado (Velasco, 2011: 960).

Es decir, pueden participar otros sectores, ya no únicamente gubernamentales, interesados en promover el turismo con diferentes finalidades.

El anterior planteamiento mueve a la reflexión respecto a los contextos que inciden en la toma de decisiones y los elementos que contribuyen al poder político de los actores públicos, sociales y privados que intervienen en el desarrollo de destinos; por ello se vuelve un tema complejo,

pues muchas veces la manera en que las políticas son implementadas suele influir en la obtención de resultados, positivos o no, para el destino, sus habitantes y los propios visitantes.

Otro aspecto a resaltar es el papel relevante de las instancias públicas en torno a la formulación de planes o programas en favor de este renglón. La manera en que orienten las políticas repercutirá en los resultados que en teoría deben ser congruentes con las problemáticas, pero en ocasiones se modifican para atender intereses particulares de quienes toman las decisiones, los cuales comúnmente obedecen a motivos distintos e individuales que desvirtúan el principal propósito y que además afectan a otros participantes.

A partir de los anteriores planteamientos, para esta investigación se retoma el ya referido concepto de *policy*, que considera la integración de diferentes actores, su participación, influencia y poder en la toma de decisiones políticas, en este caso, vinculadas al turismo. Parsons (2007: 40) da

fuerza a esta idea cuando sostiene que el ámbito público integra intereses colectivos, donde diversas agrupaciones e individuos exponen y confrontan propuestas. En este espacio, el Estado funge como regulador e intermediador entre los sectores, es decir, es el administrador de lo público y de sus problemas.

II. El ámbito municipal en un contexto de gobernanza

En un contexto globalizado y de redimensionamiento del espacio público con sus actores, recursos, responsabilidades, problemas, demandas sociales e intereses, también han evolucionado las formas de gobierno tradicionales; es aquí donde emerge la gobernanza como una nueva forma de gobierno, más cooperativa. En ella converge una multiplicidad de actores de los diferentes ámbitos, las instituciones estatales y no estatales; los actores públicos y privados, que participan y colaboran en la formulación e implementación de políticas públicas (Gómez y Arroyo, 2011: 135 y 111).

Estos autores establecen que los atributos esenciales de la gobernanza son la descentralización de funciones hacia otros ámbitos de gobierno, la participación ciudadana en las políticas, al igual que en asuntos públicos y la incorporación de nuevas técnicas de gestión pública, lo que abre paso al municipio. En México se han ampliado sus responsabilidades, además de sus áreas de intervención y, por lo tanto, sus formas de gobierno que deben atender tanto los problemas como demandas sociales mediante una adecuada gestión de políticas públicas municipales (Gómez y Arroyo, 2011: 135-136).

Derivado de estas nuevas circunstancias en la acción gubernamental, se presume que la participación de actores no gubernamentales resulta fundamental para mejorar el desempeño de las políticas. Si bien tal supuesto se ha experimentado en todos los ámbitos de gobierno, la mayoría de las experiencias se han registrado en los municipales, resultando formas interactivas de

gobierno identificadas conceptualmente como gobernanza (Vázquez, 2014: 148).

Para el caso concreto del turismo, las escalas regionales y locales han sido incorporadas gradualmente en temas de políticas internacionales sobre este ramo. En México, como se ha aludido reiteradamente, el municipio representa dentro de la organización del Estado la entidad más importante por su cercanía con los gobernados (Peralta, 2012: 179). El caso de los municipios turísticos es aún más complejo, pues de acuerdo con Bosh y Simorelli (2003), lo deseable es que éstos asuman el liderazgo en el desarrollo turístico, por ser quienes conocen a fondo los problemas de su territorio.

En este contexto es importante que el organismo oficial de turismo local posea un poder político significativo para consensuar políticas, programas y proyectos, tanto con organizaciones públicas y privadas locales, como con aquellos sectores

y proyectos, tanto con organizaciones públicas y privadas locales, como con aquellos sectores cuyas decisiones afectan al turismo (Bosh y Simorelli, 2003: 40). En este marco, se reitera que de la conformación y el funcionamiento de cada administración municipal dependerá del éxito de políticas, programas y proyectos que pretendan implementar en favor del turismo.

III. Toluca y su oferta turística

El municipio de Toluca es la capital del Estado de México. Se localiza en la posición central de la República Mexicana a 67 kilómetros de la Ciudad de México y tiene una extensión de 420.14 km². Su clima predominantemente es frío, en parte por ser la ciudad a mayor altura del país y por la presencia del volcán Xinantécatl o "Nevado de Toluca", una de las elevaciones más importantes en la entidad (Ayuntamiento de Toluca, 2013: 22-24).

Con base en el censo más reciente del INEGI, en 2010 la población del municipio era de 819,561 habitantes (Consejo Estatal de Población [Coespo], 2010). Su principal actividad está relacionada con

el sector terciario, pues alberga un aproximado de 16,442 establecimientos comerciales, ocho mercados y una central de abastos, además de cuatro parques industriales con inversión nacional y extranjera (Santoyo y Quintana, 2011: 45-47).

La capital de la entidad cuenta con 23 museos, ocho parques y una zona arqueológica; los lugares más concurridos por los visitantes son en el centro de la ciudad: El Parque Cuauhtémoc (Alameda), la Catedral, la Iglesia de la Santa Veracruz, la Iglesia de la Merced, Los Portales y el Cosmovital Jardín Botánico (Ayuntamiento de Toluca, 2013: 199).

En el municipio se llevan a cabo diversas fiestas patronales religiosas, entre las más importantes destacan las correspondientes a Semana Santa y a la virgen del Carmen. Otra tradición es la compra y venta de figuras de alfeñique (dulce de azúcar de origen árabe), íntimamente relacionadas con el culto a los muertos (Alanís, 2013: 131-132, 149).

de origen árabe), íntimamente relacionadas con el culto a los muertos (Alanís, 2013: 131-132, 149). Derivado de ello se realiza una exposición anual de calaveras y dulces, que con motivo del Día de Muertos se instala en Los Portales de Toluca, conocida como "Feria del Alfeñique" (Sánchez y Sánchez, 2001: 68).

Hasta mediados del siglo pasado Toluca desarrolló infraestructura acorde con las necesidades industriales y turísticas del Estado de México (Arciniega, 2012: 40). Por tanto, el turismo que ha caracterizado al municipio es el de negocios; en consecuencia, se han instalado algunos corredores hoteleros alrededor del aeropuerto, la zona industrial y el centro de la ciudad (Alcocer y Campos, 2013: 100; Santoyo y Quintana, 2011: 96).

No obstante, y aunque posee importantes elementos para desarrollar dicha actividad, la ciudad no se ha concebido propiamente como turística. Ante ello, para el trienio 2013-2015, el gobierno municipal proyectó como objetivo general de su política en la materia:

Posicionar a Toluca como un destino con amplias opciones para todos los gustos, atrayen-

do la afluencia turística, relacionando a los diferentes sectores de la sociedad: gobierno federal, estatal y municipal, organismos no gubernamentales, sector académico e iniciativa privada, pero principalmente haciendo incluyente a la sociedad para que se constituyan como promotores de la Cultura Turística. (H. Ayuntamiento de Toluca, 2013)

La fase de implementación de una política es idónea para poner de relieve los juegos de poder entre actores, pues permite vislumbrar si efectivamente dichas estrategias de acción están siendo llevadas a cabo de manera adecuada o favoreciendo intereses particulares. En sintonía con lo anterior, Parsons (2007: 484) plantea que es en dicha etapa donde el sistema debe ser capaz de comunicar y controlar a los individuos y organismos que participan en el desempeño de tareas.

A partir de ello y con la finalidad de visualizar de manera más amplia las acciones emprendidas por diversos actores durante el proceso de implementación de la política turística en el municipio de Toluca, la investigación que da soporte a este artículo retomó la metodología que se presenta en el siguiente apartado.

IV. Redes de política pública para analizar un caso turístico

La importancia de realizar un estudio de gobernanza a nivel municipal radica en que con la descentralización e incremento de las facultades en los municipios, en ellos se toman decisiones de distinta naturaleza (Delfín, Curiel y Ruiz, 2015: 34). El enfoque de redes de política pública fue elegido como el más adecuado para explicar las relaciones de los actores que intervinieron en la política turística de Toluca, con base en las siguientes variables de análisis: objetivos, intereses, recursos que ponen en juego para alcanzarlos, además de su dependencia y cooperación en la red que se formó durante el trienio señalado, en que interactuaron con otros integrantes, lo que en su conjunto influyó en la orientación de esta política.

De acuerdo con Klijn (1998: 5), estas redes son entendidas “como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas”. Por tanto influyen en el proceso político.

Con base en estos planteamientos fueron identificados los actores clave que intervinieron en la citada política, para recabar sus testimonios sobre su implementación y los vínculos que establecieron con otros miembros de las redes que se integraron en el periodo de estudio. Para tal fin fueron diseñados guiones de entrevista cuyo contenido sirvió de base para representar gráficamente las redes mediante el *software* UCINET que interpreta las variables de investigación. La cooperación se definió como la variable base de las relaciones entre actores; en tanto que los intereses y recursos fueron considerados los atributos de los participantes.

Posteriormente, a partir de los indicadores de centralidad y de intermediación proporcionados por dicha herramienta, los actores clave fueron ubicados mediante el análisis posicional propuesto por Porras (2001); éste define el papel de cada uno según su posición, a partir del principio de centralidad que refiere al punto de la red que concentra el mayor número de recursos, funciones y competencias. Con base en ello, los actores se agruparon en:

- Centrales: situados en el centro de decisión de la red; participan frecuentemente en las discusiones políticas y en la definición de resultados.
- Intermedios: no están ubicados en el centro de la red, pero influyen en ella de forma discontinua por medio de sus alianzas.
- Periféricos: situados en las zonas más distantes de la red; raramente consiguen influir en el centro, por lo que están alejados del consenso.

La política turística de Toluca desde un enfoque de redes

Derivado de las principales acciones realizadas en materia turística en el municipio de Toluca (2013-2015), se identificó la integración de dos redes: la primera en el marco del propósito de impulsar el turismo cultural; la segunda en torno al turismo de negocios, a partir de la propuesta de crear un centro de convenciones.

Red de turismo cultural

En 2013 fue creado el Fideicomiso de Administración e Inversión denominado Fondo para la Promoción y Difusión Turística de Toluca (FPDTT), (Ayuntamiento de Toluca, 2013b: 7). Ello puso en escena la relación de actores vinculados con esta actividad, pues integró diversos intereses, tanto del gobierno municipal, como de las asociaciones que integraban el Fondo: el Aeropuerto Internacional de Toluca (AIT), el Patronato Pro Centro Histórico de Toluca (PPCHT), la Cámara de Comercio y Servicios Turísticos del Valle de Toluca (Canacovt) y la Asociación de Hoteles Turísticos del Estado de México (AHTEM).

La política turística de Toluca observó cambios significativos a principios de 2014, pues su segmento de mercado estaba focalizado en el turismo de negocios, pero el gobierno municipal decidió apostar por el turismo cultural. El reto, según su entonces director del Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte de Toluca (IMCTA), Pedro Daniel García Muciño (PDGM, 2015), fue hacer entender a la administración que era una decisión estratégica.

Entonces, para posicionar al turismo cultural, el gobierno toluqueño decidió que la Feria del Alfeñique fuera el producto central por su temporalidad y capacidad de atracción de visitantes y de pernoctas; para ello le dio la denominación de Festival Cultural del Alfeñique (FCAM, 2015). En esta iniciativa, dicho Instituto hizo una fuerte alianza con las asociaciones que integraban el

FPDTT; de ellas, participó en mayor medida con el PPCHT en el desarrollo de eventos, como los recorridos por el panteón municipal.

A su vez, un actor importante con quien el PPCHT trabajó muy de la mano fue la Canacovt, al compartir intereses, líderes e integrantes, pues el presidente del PPCHT era miembro activo de la canaco y pertenecía al comité técnico como representante de servicios. Ello generó una relación de interdependencia con el gobierno municipal; por un lado, el PPCHT y la Canacovt necesitaban de su apoyo para el éxito de proyectos o garantizar a sus miembros las mejores condiciones en sus negocios. El objetivo principal que planteó el PPCHT, de acuerdo con su Presidente Adolfo Ruiz Pérez (ARP, 2016) y su consejero Hugo Ávila Guadarrama (HAG, 2016), fue apoyar a las autoridades o generar propuestas para mejorar los problemas públicos relacionados con el centro de Toluca.

Por otro lado, el gobierno municipal necesitó de las asociaciones del sector privado para atender sus intereses políticos, con el fin de que la administración del partido político al que pertenecía tuvieran una buena imagen. Es importante señalar que aun cuando el gobierno trabajó de la mano con dichas instancias en la toma de decisiones fue quien tuvo la decisión final sobre las acciones a implementar, gracias a sus recursos económicos, legales o políticos.

Por tanto, las iniciativas del Patronato Pro Centro Histórico de Toluca y de la Canacovt estuvieron sujetas a la aprobación del gobierno municipal en función de la compatibilidad con sus objetivos, al número de propuestas y a la disponibilidad presupuestal (HAG, 2016). Aun así, las propuestas iniciales del Patronato también fueron objeto de múltiples modificaciones, lo que impidió la continuidad de acciones (ARP, 2016).

Otro aspecto relevante fue que en ningún momento fue convocado el sector social a participar en el consenso o toma de decisiones, hecho que el director del imcta justificó que debido a lo breve

del periodo administrativo el gobierno municipal decidió actuar sin su apoyo, aunque reconoció la importancia de trabajar con dicho sector.

Esta serie de toma de decisiones vinculadas al turismo cultural incluyeron la participación del sector público en diversas actividades que no estuvieron centradas en la cultura, sino vinculadas al turismo de negocios, su principal fuente de ingresos económicos.

De acuerdo con la Red de Turismo Cultural (ilustración 7.1), el sector público mediante el IMCTA se ubicó en la posición central, lo cual le permitió mantener contacto y coordinar a las asociaciones privadas. A la vez, el hecho de que el gobierno municipal tuviera los recursos políticos y financieros para llevar a cabo los diversos proyectos culturales, le dio poder sobre las decisiones finales.

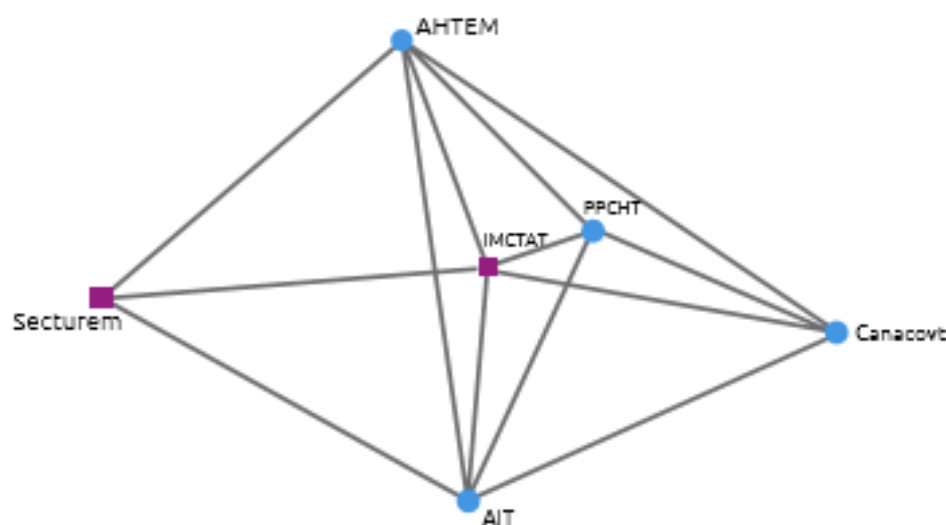
Dado que el AIT, la AHTEM, el Patronato y la Canacovt pertenecen al sector privado, compartieron intereses económicos y comerciales, así como recursos similares, centrados principalmente en incrementar las ventas de los miembros afiliados.

Estas asociaciones fueron importantes para el sector público, porque facilitaron ampliar la transmisión de información a los negocios por medio de sus líderes.

Por tanto, aunque ese ámbito de gobierno no tuvo los mismos intereses que las asociaciones, su objetivo de impulsar el turismo cultural los hizo compatibles. El sector público tuvo los recursos políticos y presupuestales para apoyarlos, mientras que el sector privado los recursos humanos y comunicativos para promoverlo. Además, el sector privado fungió incluso como un medio para que el gobierno municipal obtuviera fondos económicos para concretar sus objetivos.

De esta manera, tanto la Secretaría de Turismo del Estado de México (Secturem), como el PPCHT, la Canacovt y la AHTEM fueron actores intermediarios al proveer al gobierno municipal de distintos recursos, razón por la cual el IMCTA lo incluyó en los consensos de la política turística. Por el contrario, el sector social no figuró dentro de la red, aunque la Universidad Autónoma del Estado de México fue mencionada por los ser-

Ilustración 7.1. Red de Turismo Cultural



Fuente: elaboración propia con base en investigación de campo.

vidores públicos como un actor colaborativo en labores de comunicación no fue considerada en la toma de decisiones.

Derivado de la cooperación entre la administración municipal y las asociaciones privadas, aumentó la llegada de visitantes. De acuerdo con la Secturem, en 2015 Toluca aumentó 19.2%, con respecto a 2013 (El Edomex Informa, 2015; Ramírez, 2015). Además, según la primera Síndico del ayuntamiento, los resultados fueron visibles porque se logró revitalizar el centro de la ciudad.

Pese a los resultados positivos, lo que generó resultados positivos no fue la política en sí misma, sino el seguimiento e importancia que el gobierno municipal dio al turismo al vincularlo con la cultura, cuando se incorporó a la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras en el marco del Municipio Educador, que incluyó entre algunas de sus acciones fomentar el buen trato de los ciudadanos hacia los visitantes.

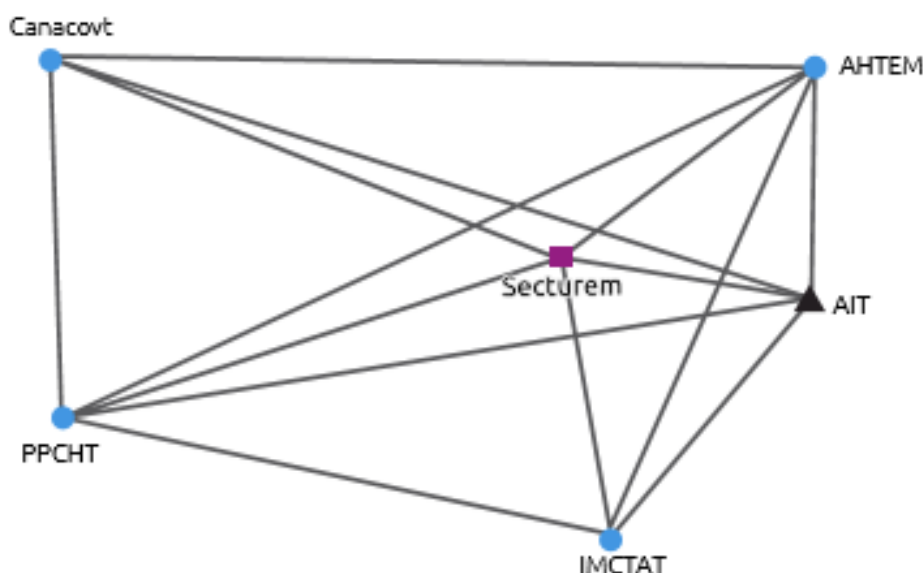
Red turismo de negocios

En lo que concierne al turismo de negocios, que representa la segunda acción más importante de la política turística de Toluca, se identificó que la posición central en la red que se integró (ilustración 8.2), la ocupó el Gobierno del Estado de México (GEM) mediante su Secretaría de Turismo, que gestionó la creación de un centro de convenciones.

Como parte de la campaña para impulsar el turismo de reuniones en la entidad, dicha Secretaría anunció a principios de 2013 la creación de un nuevo centro de convenciones, ya que el que estaba en funciones pertenecía a particulares (Ramírez, 2013). La dependencia fue apoyada en este propósito por la Canacovt y por el PPCHT.

Dos años después, el GEM anunció en 2015 su construcción (Gobierno del Estado de México, 2015), ante lo cual la Canacovt mostró su inconformidad

Ilustración 7.2. Red de Turismo de negocios



Fuente: elaboración propia con base en investigación de campo.

por la ubicación del inmueble, que en su opinión debía estar en el centro de la ciudad y porque no fue considerada, cuando según la Ley de Cámaras y Asociaciones Empresariales las asociaciones debían ser consultados (Hernández, 2015).

A diferencia de la Canacovt e incluso del PCHT, el Gobierno del Estado de México incluyó a la AHTEM y al AIT en el proyecto. Por un lado, el aeropuerto representaba parte de los intereses del GAM, al ser el mayor accionario de la compañía (Vuela Toluca, 2013), pero también porque el centro de convenciones lo reactivaría, luego que en 2011 sus instalaciones quedaron subutilizadas después de que las empresas Volaris e Interjet trasladaron la mayor parte de sus operaciones al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (Paredes, 2012).

Por su parte, la AHTEM² estaba integrada por importantes cadenas hoteleras ubicadas en los alrededores del aeropuerto, que se beneficiarían del arribo de visitantes, principalmente por motivos de trabajo. Esta situación propició una relación de interdependencia entre dichas asociaciones, ya que los recursos de cada una integran el producto turístico de negocios en el municipio y en el Valle de Toluca.

Por ello, la política turística municipal no planteó la creación del centro de convenciones, sino que secundó la política estatal, ya que la ubicación e impacto socioeconómico repercutiría no sólo en la ciudad capital, sino en municipios aledaños como Metepec y Lerma, por lo que existieron diversos intereses externos al gobierno municipal (ver ilustración 7.2).

El hecho de que el proyecto perteneciera al GAM y este tuviera los recursos para desarrollarlo le dio poder para decidir qué asociaciones o insti-

tuciones incluiría. Sin embargo, generó algunos conflictos, pues relegó a ciertas asociaciones interesadas, como la Canacovt y el PCHT, pues ni sus recursos o intereses eran compatibles con los suyos; así, aparecen como actores periféricos con poco acceso al centro de la red.

Además, de las asociaciones participantes en el ámbito turístico de Toluca, la Cámara de Comercio fue la más alejada de la red, lo cual le impidió obtener información del proyecto y por consecuencia buscar apoyo del gobierno toluqueño. Por su parte, la relación que mantuvo el Patronato con la AHTEM le permitió conocer en mayor medida sobre los beneficios de la iniciativa de convenciones para sus miembros afiliados. Estas diferencias de opiniones propiciaron escasa cooperación entre la Canacovt y el PCHT.

Por el contrario, el AIT y la AHTEM se ubicaron más cerca al centro de la red como actores intermediarios del miembro principal, ya que sus recursos y cooperación fueron necesarios para el funcionamiento del centro. En el caso del AIT, fue el principal aliado del GAM, pues los recursos presupuestales y políticos de ambos generaron lazos de interdependencia que fueron los elementos principales para el desarrollo del centro de convenciones.

Respecto a la participación del gobierno municipal en la Red de Turismo de Negocios, sirvió como intermediario del GAM, pues cooperó con recursos políticos y legales para el referido centro, aunque en cierta medida se mantuvo al margen por dos cuestiones: primero por la temporalidad, la cual rebasa el periodo de la administración (2013-2015) y segundo porque el proyecto fue parte de una política del GAM en la que el gobierno local intervino parcialmente en la toma de decisiones; fue una iniciativa previamente consensada y formulada acorde con los objetivos del GAM y finalmente transmitida al gobierno municipal.

Por ello, la política turística de Toluca no incluyó en sus objetivos impulsar al turismo de conven-

¹ El capital accionario de Asociación Mexicana del Aeropuerto Internacional de Toluca está dividido entre el Gobierno del Estado de México, CHL México y el Gobierno Federal mediante Aeropuertos y Servicios Auxiliares (Vuela Toluca, 2013).

² Existen alrededor de 22 hoteles de Toluca afiliados a la asociación (HotelizadoMex, 2017).

ciones; más bien las labores del imcta en materia de turismo de negocios se limitaron a generar relaciones de cooperación con el АИТ y el АНТМ para la difusión de eventos del gobierno municipal o generar alternativas de visita.

Conclusiones

Las ciudades y los gobiernos locales están emergiendo como actores crecientemente relevantes de gobernanza no sólo local, sino nacional y global, pues en ellos se presentan en mayor medida diversos desafíos de distinta naturaleza (Prats i Catalá, 2000, citados por Delfín *et al.*, 2015: 32).

Derivado de las nuevas funciones y responsabilidades que le ha tocado asumir, Gómez y Arroyo (2001: 120 y 136) advierten sobre el mayor protagonismo que ha adquirido el gobierno municipal por su importante contribución en la gestión de políticas en un contexto de gobernanza.

Para el caso del proceso de implementación de la política turística de Toluca, destaca el rol que asumió este orden de gobierno en el impulso al turismo cultural, concebido por su administración como un producto con fines promocionales; una alternativa para incrementar la afluencia, obtener mayores beneficios y mostrar que la capital del estado era un municipio educador, con un gobierno eficiente.

La implementación de acciones para desarrollo turístico correspondió primordialmente a los sectores público y privado, pues no se evidenció la participación de asociaciones sociales, organismos no gubernamentales, universidades o la población, tal y como se plantea en términos teóricos. Lo anterior deja entrevisto la desarticulación entre los objetivos de la política turística municipal y la realidad, así como la participación parcial de los sectores vinculados a la toma de decisiones en materia turística. Esta realidad se aleja de los supuestos normativos de la gobernanza que hacen alusión a un ejercicio incluyente en la toma de decisiones.

No obstante la mayor participación de las empresas privadas, según expresó АРР (2016), enfrentaron una desventaja al colaborar con el gobierno, la renovación administrativa cada trienio, pues se observó un retroceso derivado del cambio de personal y de políticas, lo que obligó a las asociaciones a reiniciar la comunicación y los enlaces con los nuevos gobiernos.

De igual forma se pudo observar el papel relevante que jugaron los líderes del sector privado. Si bien tanto la АНТМ, el Patronato y la Canacott tenían un importante número de afiliados, los actores más activos y los líderes fueron aquellos con más antigüedad, mayor número de comercios o de empresas importantes en el centro de la ciudad. Además, los líderes se conocían entre sí y compartían los mismos objetivos e intereses, incluso eran miembros activos en más de una agrupación.

En ambas redes se pudo apreciar que los recursos económicos y políticos de ciertos integrantes fueron los más importantes para anteponer intereses sobre el resto y generar lazos de interdependencia; por este motivo, el sector público fue quien tuvo mayor centralidad y, por ende, poder en los proyectos derivados de la política turística municipal.

Además, se pudo apreciar que los recursos de las asociaciones privadas fueron decisivos para que el gobierno municipal los considerara tanto en los planes políticos como en la toma de decisiones. En este sentido, el sector público jugó un papel relevante porque, además de tener la facultad de formular y aplicar las políticas, decidió a quiénes incluir en la toma de decisiones.

Un punto a favor del rubro privado fue que en la búsqueda de los máximos beneficios para las diferentes empresas, sus integrantes generaron alianzas entre sí, convirtiéndose en un sector participativo de la actividad turística, factor que los hizo apoyarse del gobierno y comprometerse con

el desarrollo de la actividad porque los beneficia directamente.

Se concluye también que el enfoque de redes de políticas públicas permitió, a partir del análisis de las relaciones entre los actores participantes de la actividad turística de Toluca, comprender por qué el proceso de implementación de la política en turismo tuvo marcadas modificaciones en contraste con los objetivos inicialmente planteados por el gobierno municipal y cómo ello definió sus alcances y limitaciones.

Finalmente, se demuestra que abordar el tema desde los ámbitos locales permite mayor acercamiento con el territorio objeto de estudio, en comparación con aquellos que abarcaron un universo más amplio (estatal, regional). De esta manera, su estudio puede generar contribuciones más puntuales en materia de política turística, al dar pauta para identificar de dónde derivan las problemáticas que surgen al momento en que los gobiernos municipales implementan este tipo de estrategias. Con ello se puede avanzar en nuevos esquemas de gobernanza, referidos por Vázquez (2014: 148), como una nueva forma de entender las relaciones entre el gobierno con otro conjunto de actores que se encuentran por fuera del radio de su control político.

Bibliografía

Alanís, J. (2013). *Antología histórica de Toluca*. México: Instituto Municipal de Cultura, Turismo y Arte de Toluca.

Alcocer, D. y J. Campos (2013). Comportamiento espacial de la infraestructura de hospedaje en el Área Metropolitana de Toluca. En *Ciencia Ergo Sum*, 20(2), 94-100.

Arciniegas, J. (2012). La homogenización del espacio turístico de la ciudad de Toluca. Tesis de licenciatura. Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México. México.

Bosh, J. y A. Simonelli. (2003). Los centros turísticos como escala de desarrollo local. El rol de los municipios turísticos en un contexto de globalización de la economía. En *Aportes y transparencias*, 0(7), 31-42.

Castillo M., L. Pefelosa y A. Tamayo (2008). Las políticas turísticas culturales en el estado de México. En *Gestión Turística*, 9, 87-100.

Castillo, M. (2013). Un Acercamiento Crítico-Conceptual a La Modernización de la Política Turística. En *Rosa dos Ventos*, 5 (1), 170-185.

Consejo Estatal de Población (2010). Diagnostico sociodemográfico del municipio de Toluca. En *Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios*. Recuperado de: http://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/85635_webjsessionid=6058DC478A5A74A381A1DDA24100852C [17 de febrero de 2016].

Cruz, G. (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*. México: El Colegio Mexiquense.

De la Rosa, B., G. Cruz y F. Porras (2016). Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico. En *Pesos: Revista de turismo y patrimonio cultural*, 14(3), 595-610. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5691008> [12 de diciembre de 2016].

Delfin, R., U. Curiel y A. Ruiz (2015). Gobernanza Municipal: Oaxaca de Juárez. En *Cathedra et Scientia. International Journal*(1(2), octubre, 21-44.

El Edomex Informa (2015). Edomex registra crecimiento mayor a 13 por ciento en vacaciones de verano. En *Edomex Informa Sección Turismo*, 3 de septiembre. Recuperado de: <http://edomexinforma.com/2015/09/edomexmayorocupacionhotelera/#sthash.18vPLVQ3.dpuf> [17 de febrero de 2016].

sem (Gobierno del Estado de México) (2015). *Anuncia Eruviel Ávila construcción de centro de convenciones en Toluca*. Sección comunicados, folio 32168. Recuperado de: <http://www.gem.gob.mx/medios/w2detalle.aspx?tses=C&folio=32168> [23 de agosto de 2015].

Gómez C. y C. Arroyo (2011). Retos y perspectivas de los municipios en México. En H. Díaz (coord.), *En La Nueva Gestión Pública Municipal: hacia un modelo de gobernanza democrática*. México: Secretaría de Gobernación, 103-119.

H. Ayuntamiento de Toluca (2013). *Plan de desarrollo Municipal de Toluca 2013-2015*. México: Ayuntamiento de Toluca.

H. Ayuntamiento de Toluca (2013b). Primer informe de gobierno: Martha Hilda González Calderón. Recuperado de <http://www.toluca.gob.mx/primer-informe-de-gobierno> [22 de agosto de 2014].

Hernández, S. (2015). Fide CANACO-SECRETUR Centro de Convenciones en Toluca. En *Heraldo*. Secc. General, 23