

## Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico

**Beatriz Adriana De la Rosa Flores\* Graciela Cruz Jiménez\*\***

Universidad Autónoma del Estado de México (México)

**Francisco Porras\*\*\***

Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora (México)

**Resumen:** El propósito de este artículo es contribuir a la discusión teórica en torno a los supuestos de las redes de política pública, la teoría de élites y la gobernanza, que en conjunto apoyan el acercamiento empírico a un caso de estudio: el Programa Pueblos Mágicos en México. Se pretende alentar la reflexión respecto a si es posible que se generen dinámicas de gobernanza aún bajo ciertas condiciones (clientelismo, corrupción, favorecimiento de intereses particulares) entre los actores vinculados al turismo y al manejo del programa, que se relacionan en una red de política pública.

**Palabras Clave:** Turismo; Redes de política pública; Teoría de élites; Gobernanza; Programa Pueblos Mágicos.

### **Policy networks, elites and governance. A conceptual framework for a case study in tourism**

**Abstract:** This paper contributes to the theoretical discussion related to the assumptions of public policy networks, the elites theory and governance. Together they support an empirical approach to a case study: the Magical Towns Program in Mexico. This dissertation challenges the argument that governance dynamics maybe generated even under certain conditions (nepotism, corruption, favoring private interests) among actors linked to tourism and this federal program, which relate a policy network.

**Keywords:** Tourism; Policy networks, Elites Theory; Governance; Magical Towns Program.

### **1. Introducción<sup>1</sup>**

En México el turismo ha sido conceptualizado como una actividad que apoya el desarrollo de sus destinos. Recientemente han surgido nuevas políticas orientadas al aprovechamiento de los atributos culturales y simbólicos de nuevos destinos, como una oferta diferenciada que permita captar otros mercados. En tal sentido, la Secretaría de Turismo (Sectur) instituyó el Programa Pueblos Mágicos, bajo la premisa de proteger y conservar las manifestaciones culturales; de generar beneficios económicos para la comunidad local y revalorar el papel de los actores locales.

La creación del Programa como parte de las políticas turísticas adoptadas durante el sexenio 2000-2006, supuso la intervención de diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales con intereses comunes, pero en ocasiones divergentes respecto al turismo, tales vínculos y otros atributos le dan un carácter de red. Analizar la dinámica de esa red permite conocer el papel que juegan los actores en el establecimiento de dinámicas cooperativas y cómo ello favorece la integración de estructuras horizontales

\* Doctorante en Estudios Turísticos; Centro de Investigación y Estudios Turísticos - Facultad de Turismo y Gastronomía, UAEM; E-mail: beatriz\_drf@hotmail.com

\*\* Profesora -investigadora, Universidad Autónoma del Estado de México - Facultad de Turismo y Gastronomía; E-mail: gracicj@hotmail.com

\*\*\* Doctorado en Politics and International Studies, University of Warwick (U.K.); E-mail: fporras@institutomora.edu.mx

de gobernanza, así como su compromiso en la conservación del patrimonio material e inmaterial en una localidad integrada al Programa Pueblos Mágicos.

De acuerdo con tales planteamientos, el primer apartado de este artículo expone algunos supuestos teóricos y conceptuales de la gobernanza, definida como una nueva forma de conducción que posibilita tanto la participación de actores gubernamentales como la redefinición de sus vínculos con aquellos no gubernamentales. En este apartado se destaca la importancia sobre la reflexión, discusión y debate en torno a su utilidad en diversas disciplinas, específicamente en el turismo.

La segunda parte está centrada en las redes de política pública, que forman parte del suministro teórico de la investigación que da soporte a este documento; se expone además una discusión en torno a su pertinencia en el análisis de casos concretos de la realidad donde se presentan redes condicionadas por las dinámicas, acuerdos y recursos de los que disponen los actores, así como del papel que desempeñan en la consolidación de la gobernanza.

El tercer apartado se orienta al reconocimiento e intervención de las élites en las redes de política pública, representadas las primeras por grupos de poder económico o vinculados con el gobierno; así como de su papel, recursos e influencia en el establecimiento de relaciones y acuerdos comunes con otros actores, presentando así condiciones que favorezcan su acceso, mantenimiento y control de la red.

En la cuarta parte se enlazan los supuestos de las redes de política pública, la teoría de élites y la gobernanza, para integrar un modelo teórico del que se resalta su utilidad para abordar/analizar casos concretos de la realidad, como el aquí presentado.

En el quinto apartado el contexto bajo el cual fue constituido el Programa Pueblos Mágicos, como parte de la política turística adoptada en el país, orientada a promover y a consolidar destinos caracterizados por sus atributos culturales e históricos, que responden a una imagen basada en la identidad nacional. En este sentido, se realiza una revisión del marco bajo el cual fue concebido el Programa, así como de las críticas de las cuales ha sido objeto, enfatizando aquellas que cuestionan el favorecimiento de intereses privados. La última parte contiene una reflexión final en donde se sugiere la utilidad de este marco en el análisis de otros destinos.

## 2. Principios centrales de la gobernanza

La gobernanza exhibe una amplitud de definiciones, significados y concepciones, dependiendo el contexto en que se le aborde. De acuerdo con Porras (2012), tal situación puede obedecer a cuestiones de lenguaje, en que ésta es identificada como gobernación o gobernanza (Vicher, 2014) o a cuestiones derivadas de su integración, interpretación y manejo en estudios interdisciplinarios (Porras, 2007). En la literatura se observa que es común el uso y manejo indistinto de los términos gobernanza y gobernabilidad; sin embargo, conllevan diferencias conceptuales y estructurales de fondo.

Diversos autores (Rhodes, 1996; Graña, 2005; Aguilar, 2006 y 2008; Peters, 2007; Alcántara, 2012; Alcántara y Marín, 2013; Fukuyama, 2013 y Porras, 2012 entre otros) coinciden en que la gobernanza se caracteriza por el reconocimiento de la incapacidad del gobierno para solucionar los problemas por sí mismo y por la necesidad de considerar y otorgar mayor importancia a su participación en la toma de decisiones de actores no gubernamentales y a las relaciones que pueden gestarse entre ellos.

Es así que, en varias investigaciones, principalmente vinculadas con la administración pública, con la ciencia política y con las ciencias sociales, la gobernanza ha sido concebida como aquellos procesos que permiten la mejora en la dirección y gestión pública (Alcántara, 2012:166); también como la dirección de un proceso que permite la coordinación entre actores mediante la conformación de redes (Torres y Ramos, 2012:105; Pierre en Sánchez, 2012:228). Se alude a la gobernanza al hacer referencia a la intervención del estado de forma eficiente (Alcántara, 2012:165), además que se le identifica como un nuevo proceso de gobierno o una nueva forma de gobernar (Aguilar, 2006; Alcántara, 2012:165).

Dicha incorporación de actores no gubernamentales en asuntos públicos responde principalmente a la necesidad de resolver problemas públicos que el estado no puede resolver por sí solo, a lo que se le denomina la "insuficiencia directiva del gobierno" (Sánchez, 2012:221); ello debido a que otros actores poseen los recursos necesarios para atender tales asuntos públicos. Si bien se reconoce que los personajes relevantes ostentan intereses comunes en torno a un sector en específico, debe tomarse en cuenta la existencia de intereses divergentes que pueden suscitar el favorecimiento de intereses privados sobre los intereses públicos, y cambios constantes como consecuencia de distintas circunstancias. Entre éstas figuran las interacciones resultantes entre los integrantes de la red, la existencia de conflictos,

la incompatibilidad de intereses y la dependencia que presentan entre sí respecto al funcionamiento de un programa en particular.

En tal contexto, la transición del Estado como actor central y único respecto a un problema en común y la intervención de actores no gubernamentales, repercuten en la generación de “nuevos esquemas de interacción entre el gobierno y actores no públicos” (Cruz, Serrano y Zizumbo, 2013: 113); tal circunstancia puede generar la participación de grupos poderosos que orienten una política o una actividad sectorial hacia la atención de sus intereses. Esto contrastaría con los supuestos de la gobernanza definida normativamente por Guarneros Meza (2007) y Castillo (2013). Sin embargo, el hecho de que las redes no atienden a los distintos postulados teóricos, no implica que no se generen nuevas formas de gobernanza.

Más allá de las discusiones en torno a la utilización del término, autores como Guarneros Meza (2007); Cruz (2008, 2010, 2011 y 2013), Guerrero *et al.* (2010); Brenner (2010); Brenner y San German (2012.); Santos (2012); Caldera (2014) y Esquivel (2011, 2014, 2014a) han vuelto la mirada al análisis y a la discusión sobre la caracterización de la gobernanza en casos reales. Las investigaciones de Rosique (2012:82), Torres y Ramos (2012:101) evidencian que es posible hacer referencia a ella aun cuando las relaciones que se generan entre los actores no presentan entre sí los mismos niveles de autonomía, de legitimidad ni de jerarquía.

Sobre el particular coincide Rosique (2012:77-78) al establecer que incluso tal situación puede darse en un contexto de paternalismo entre el sector privado y el público; en un sentido similar, Guarneros Meza (2007) establece que en casos concretos de la realidad, la gobernanza se consolida mediante la participación y relaciones de grupos de poder económico con los gobiernos locales. Pese a estos argumentos, es necesario tener presente que tales condiciones pueden generar esquemas limitados de participación, de clausura o captura de la red y, el favorecimiento de intereses específicos que devienen de los objetivos indicados como parte del programa Pueblos Mágicos. Como Montambeault (2011) ha argumentado, las nuevas formas de gobernanza aceptan diversos grados de transparencia, democratización y participación ciudadana; sin embargo, todas se verían beneficiadas con un aumento significativo en la autonomía de las redes respecto de las instituciones y de los actores que mantienen las relaciones de poder tradicionales. Una mayor autonomía es lo único que puede desestimar la repetición de esquemas de clientelismo o corporativismo local en las redes de política pública. Abordar estos elementos en un caso particular, supone un reto teórico y metodológico.

### 3. El análisis de redes de política pública en turismo

Las redes de política pública han sido abordadas principalmente desde la Ciencia Política y la Administración Pública; asimismo diversos autores (Rhodes, 1997; Klijn, 1998; Porras, 2007; Zurbriggen, 2011) coinciden en su importancia para comprender los vínculos, relaciones y patrones de interacción entre los grupos que las conforman y su incidencia en las políticas públicas en distintos ámbitos; al respecto, se debe reconocer que en cada ámbito adquieren un carácter particular.

La existencia de estas redes representa para algunos investigadores la transición del modelo en el que el Estado es el actor central y único respecto a un problema en común, hacia otro donde es indispensable la intervención de actores no gubernamentales; ello da como resultado “nuevos esquemas de interacción entre el gobierno y actores no públicos” (Cadena *et al.*, 2012; Cruz *et al.*, 2013: 113). Son precisamente los cambios en las relaciones entre gobierno y actores no gubernamentales los que permiten la intervención de estos últimos en la formulación de políticas públicas orientadas a solucionar un problema específico; entre éstos destacan las élites, que utilizan a las redes como un instrumento estratégico para ejercer su poder, lograr sus objetivos, además de su consolidación social y económica (Albareda, 2009:51).

Reconocer la participación de diversos actores en la formulación de políticas turísticas y de destinos concebidos como productos turísticos, ha llevado a la comunidad académica a reflexionar sobre su papel e influencia, así como la forma en que interactúan y se relacionan con la finalidad de alcanzar objetivos comunes, pero también individuales. Vinculado a lo anterior, en los últimos años se ha observado en estudios multidisciplinarios la influencia y uso del término “gobernanza”; para efectos de este artículo se retoma la producción teórica que la relaciona con las redes de política pública y con el turismo.

Los trabajos académicos que vinculan el enfoque de redes de política pública con la gobernanza y el turismo son recientes (Hall, 1999; Dredge, 2003, 2006; Baggio, 2008; Dredge y Pfforr, 2008; Baggio *et al.*, 2011; Beaumont y Dredge, 2010; Beritelli, 2011, 2011a; Bramwell, 2013; Velasco, 2014). Para el caso de México han abordado este binomio Esquivel *et al.* (2011, 2014, 2014a); Cruz (2008) Cruz *et al.*

(2010 y 2013); Madrid (2014), Vázquez (2011 y 2014). En términos generales, todos ellos identifican las estructuras que se conforman como resultado de los cambios en un destino cuando transitan de actividades económicas tradicionales al turismo como rubro predominante.

El área donde se observa una menor producción es la que asocia a la redes de política con la política turística; más aún en lo que concierne específicamente al programa Pueblos Mágicos. En este último rubro, es necesario desarrollar una visión crítica que reconozca al programa como generador de dinámicas que constituyen formas de gobernanza que, por otro lado, no cumplen necesariamente con todos los supuestos normativos de la gobernanza cuya concepción normativa considera la existencia de relaciones horizontales y equilibradas entre los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales. De igual forma establece que la gobernanza implica un replanteamiento del papel del Estado como intermediario y no como único director de la política en donde intervienen una diversidad de instituciones, actores y recursos.

En tal contexto, Klijn y Börzel (1998) definen una red de política pública como “un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política”. A su vez, Benson (en Evans1998:243) las define como “un grupo complejo de organizaciones conectadas unas con otras por las dependencias de recursos y que se distinguen de otros grupos o complejos por rupturas en la estructura de la dependencia de los recursos”. Una red de este tipo se integra por actores vinculados a élites económicas y / o políticas con intereses sectoriales compartidos respecto a la elaboración determinadas políticas públicas, así como el ambiente en el que se conforman. Según Marsh y Rhodes (1992), Evans (1998) y Zurbriggen (2011) esto influye en la forma en la que se estructura la red, así como en la adaptación o modificación que ésta puede presentar ante los cambios generados por factores tanto endógenos como exógenos en un tiempo determinado.

Autores como Marsh y Rhodes (1992), Hecló y Wildavsky en Evans (1998), Evans (1998), Aguilar (2007), Porras (2007), Cariman (2010), Cadena *et al.* (2012) y Cruz *et al.* (2013) coinciden en caracterizar esta redes como estructuras asimétricas, de múltiples niveles o jerárquicas, complejas, abiertas o cerradas, integradas por grupos con diversos grados de homogeneidad, o por élites privilegiadas que disponen de recursos diversos, lo cual influye no sólo en la posición de los integrantes dentro de la red misma, sino también en el control de las reglas de juego que permitan generar negociaciones favorables al cumplimiento de objetivos individuales. Aunado a lo anterior, el acceso a dichas redes es limitado, pues usualmente excluyen a la población en general y a otros actores clave (Montambeault, 2011). Esta serie de aspectos permite discutir si la manera en que funcionan tales redes favorece intereses privados y con ello presentan problemas de transparencia y rendición de cuentas.

En este marco, el enfoque de redes de política pública tiene amplias posibilidades como herramienta para el análisis de las relaciones que se configuran entre los actores que forman parte de ellas, porque favorecen la identificación de los nexos, relaciones, alianzas, acuerdos e interacciones que establecen entre sí; a esto se suman las condiciones que lo anterior supone para avanzar hacia la gobernanza.

#### 4. Intervención de las élites en las redes de política pública

Los cambios generados en las relaciones entre el gobierno y actores no gubernamentales permiten la participación de éstos en la formulación de políticas públicas. En el caso de la política turística nacional, se comprueba el argumento de Albareda (2009:51) respecto a la participación de grupos empresariales cuyo propósito es entablar relaciones con el gobierno mediante estrategias en las que utilizan a las redes como un instrumento para ejercer su poder, lograr sus objetivos y su consolidación tanto social como económica.

Esta investigación retoma los trabajos de Ramírez (2007), Beritelli (2011<sup>a</sup>:13) y Higley (s.f:25), para definir una élite como “individuos que ostentan recursos determinados y que forman parte de grupos específicos que interaccionan en redes, lo que les posibilita influir en los resultados de políticas de forma sustancial”. Se reconoce también el argumento de Beritelli (2011<sup>a</sup>) respecto a integración de las élites partiendo de los vínculos y relaciones que ostenta cada uno de los actores de la red, evidenciando que no obedece a un carácter causal o al azar (Beritelli, 2011<sup>a</sup>).

Es así que, al hacer referencia a élites en esta investigación, se les asocia con determinados actores no gubernamentales y las relaciones que establecieron con actores gubernamentales a partir de la incorporación del sector privado en actividades que anteriormente se consideraban exclusivas del gobierno federal, destacando en este caso el turismo y su manejo a nivel local mediante el control de

recursos como: información, relaciones, conocimiento, capital, así como el aprovechamiento del patrimonio cultural como atractivo turístico. Para efectos de este artículo, se considera élités al conjunto de actores que participan en la red, dada su influencia en la toma de decisiones sobre políticas públicas con aplicabilidad a nivel local.

En tal contexto, aunque los supuestos teóricos de la gobernanza admiten la incorporación de actores varios, la existencia y el control de una minoría que se organiza para lograr el cumplimiento de objetivos individuales como parte de un objetivo común e incluso como parte de un problema público, en la práctica se propicia la existencia de jerarquías o estructuras estratificadas al interior de la red, partiendo del papel individual de cada integrante y de su relación con el resto de integrantes de ella. Al respecto, es importante destacar que en una amplia producción académica sobre gobernanza parece presuponer cierta homogeneidad y horizontalidad entre los integrantes de las redes de política pública; no obstante, es muy común la existencia de “jerarquías horizontales” donde un integrante, poseedor de un recurso indispensable, como dinero, crédito, información o legitimidad, subordina a los demás a pesar de su posición teóricamente equitativa (Zarembeg, 2012).

En el mismo sentido, son diversas las investigaciones que permiten observar mediante estudios de caso, el predominio en la red de élités empresariales, políticas e incluso académicas. Son estos grupos los que pueden generar dinámicas al interior de la red que permiten el favorecimiento de sus intereses sobre los intereses públicos (Easmark, 2003; Wright Mills en Blanca, 2005; Porras, 2007). En este orden de ideas, Guarneros Meza (2007, 2008 y 2012) argumenta que las redes de política pública donde la iniciativa privada invierte recursos para mejorar la ciudad, introducen dinámicas que son *contraintuitivas* se comparan con los presupuestos normativos de la gobernanza. En un sentido similar, Bassols (2011) corrobora que en efecto, algunas veces los instrumentos de participación, consulta o inversión por redes terminan reproduciendo y / o reforzando las relaciones de poder existentes, incluyendo las de carácter económico. Es relevante establecer que una red donde las principales interacciones, negociaciones y recursos estén en manos del gobierno y de los empresarios, puede generar por una parte nuevas oportunidades de negocios, desarrollo de infraestructura y, en el caso del Programa Pueblos Mágicos, el mejoramiento de la imagen del primer cuadro y la obtención de recursos públicos para estas mejoras. Sin embargo, las relaciones también pueden ser utilizadas para orientar una política al favorecimiento de intereses empresariales y a la obtención de beneficios como ventajas fiscales, concesiones, protecciones especiales, asignación de contratos y permisos oficiales (Tirado, 2012:328, 338, 242,243,245). Este tipo de acciones favorece así mismo la clausura o captura de la red, así como prácticas de clientelismo, favoritismo o paternalismo (Rosique, 2012:76); ello beneficia intereses privados y no los intereses o problemas públicos que llevaron a la constitución de cierta política (Ramos, 2012; Alcántara, 2012; Sánchez, 2012:252; Kleiman, 2012:200).

La clausura de las redes bajo estas condiciones, así como la presencia de actores empresariales con puestos clave como funcionarios públicos y recursos de distinto tipo, pueden estimular que el referido Programa sea implementado bajo la óptica de mercado. Esto ocasiona que recursos federales y estatales sean destinados a dotar a la localidad de infraestructura que no necesariamente requiere. En este sentido, la clausura o captura de la red por parte de actores con determinados recursos puede incidir en el establecimiento de las reglas de juego e influir en la toma de decisiones respecto al programa, así como en las interacciones que se gesten al interior de la red. A partir de tales recursos se pueden controlar ciertos cargos o funciones públicas, incluida la pertenencia o vínculo con determinados partidos políticos (Tirado, 2012:331). A la vez se pueden controlar factores de producción (Prats en Pérez, 2012:410), información técnica, social, económica o política, así

como las condiciones para la generación del consenso (Cruz, 2008; Cruz, 2010; ARSChile, 2010; Zubriggen, 2011). La principal crítica respecto a la clausura de la red es la inequitativa distribución de recursos, generada por la exclusión de ciertos actores (Ramos, 2012:104).

Es así que en su conjunto, las instituciones, los recursos, la cultura, el ambiente, el comportamiento y el discurso influyen en la conformación de la red de política pública. El predominio de algunos actores en la red puede permitirles controlarla en su afán por cumplir sus objetivos y así propiciar la consolidación de un grupo o coalición dominante que decida quién y cómo participa, e incluso controle la información que se abordará al interior de la red (Evans, 1998).

En este orden de ideas resulta pertinente el argumento de Sánchez (2012:252), para quien la captura de la red por parte de las élités locales representadas por personajes con recursos económicos, vinculados al sector turístico y al gobierno local, puede propiciar el aprovechamiento del Programa Pueblos Mágicos para su propio beneficio al desviar los recursos destinados originalmente para su funcionamiento. Asimismo, las personas con los recursos más importantes pueden agruparse y orientar la política al

cumplimiento de sus intereses por sobre los de otros actores, incluida la comunidad Receptora. En el caso de estudio se observa una intervención de personajes predominantemente empresariales que ocupan u ocuparon puestos clave como funcionarios públicos, o que participaron en la integración del expediente técnico de Pueblos Mágicos enviado a la Sectur; además se da el caso de que estos formaron o forman parte activa en el Comité Pueblos Mágicos o que aun cuando no son parte de él intervienen en el funcionamiento del programa. Este y otros elementos ya expuestos, tienen un estrecho vínculo con la gobernanza.

## 5. Marco teórico para el estudio de un caso turístico

En lo que concierne concretamente a la gobernanza y a su vínculo con el turismo, se ha observado una escasa producción científica en general y particularmente en México. La mayoría de autores coincide en plantear a la gobernanza como una forma de contribuir al desarrollo local y económico de un destino turístico, resaltando el papel de las dinámicas participativas y colaborativas entre el estado, actores públicos y privados vinculados al desarrollo del destino; incluso se le concibe como un mecanismo que permite una mejor toma de decisiones en ese rubro. Los trabajos académicos que vinculan el enfoque de redes de política pública con la gobernanza y el turismo son igualmente recientes en el país. En términos generales, todos ellos identifican las estructuras que se conforman como resultado de los cambios en un destino cuando transitan de actividades económicas tradicionales al turismo como rubro predominante.

El área donde se observa una incipiente producción es la que asocia a la redes de política con la política turística; más aún en lo que concierne específicamente al programa Pueblos Mágicos. En este último rubro, es necesario desarrollar una visión crítica que reconozca al programa como generador de dinámicas que constituyen formas de gobernanza que, por otro lado, no cumplen necesariamente con todos los supuestos normativos de la gobernanza cuya concepción considera la existencia de relaciones horizontales y equilibradas entre los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales; de igual forma establece que la gobernanza implica un replanteamiento del papel del Estado como intermediario y no como único director de la política en donde intervienen una diversidad de instituciones, actores y recursos.

El enfoque de redes de política pública, aporta variables que facilitan identificar no sólo a los actores vinculados al funcionamiento de ese programa a nivel local; también apoya a explorar las alianzas y acuerdos que dan sentido a la dinámica de una red conformada en torno a la consolidación de una localidad como destino turístico.

De igual forma, la teoría de élites provee elementos para identificar a los grupos predominantes en la toma de decisiones respecto al manejo de ese programa bajo circunstancias condicionadas por sus recursos y, por las reglas de juego que establecen; contribuye además a vislumbrar el papel individual de los integrantes de la red y su influencia en el funcionamiento de ésta.

Por tanto, los supuestos teóricos correspondientes a las redes de política pública, a las élites y a la gobernanza establecen de manera muy clara que el presupuesto causal que vincula la apertura de nuevos mercados turísticos con el bienestar local no siempre se cumple. Esto se explica en varios sentidos: por las dinámicas propias de las redes, que tienden a favorecer intereses sectoriales sobre los públicos; por la manera en que se generan y mantienen las élites locales, lo cual implica procesos de exclusión de otros actores e instituciones y, por la gobernanza que establece redes que en algunas ocasiones son capaces de subordinar a todas las demás. Esta interacción entre personajes se visualiza en el hecho de que el Programa, concebido en el discurso como una política turística orientada a contribuir al desarrollo y bienestar social, exige las según sus propias Reglas de Operación, integrar un comité que represente a la comunidad local frente a los diferentes actores gubernamentales (municipales, estatales y federales) y aquellos no gubernamentales (prestadores de servicios) vinculados al turismo.

En consecuencia, este análisis posibilita mediante el caso de estudio, abordar la realidad en los siguientes temas: la identificación de los actores locales vinculados con el proceso decisorio en torno a la incorporación de la localidad a dicho Programa; las relaciones que gestan entre ellos, los

recursos que intercambian, las alianzas que forman y el papel que juegan para contribuir al logro de los objetivos del programa y su incidencia en los resultados del mismo como parte de la política turística adoptada a nivel nacional. Lo anterior representa una importante oportunidad para contrastar los referidos supuestos teóricos con casos concretos de la realidad. Es así que la propuesta teórica de este trabajo puede ser útil para el análisis de otros destinos con la finalidad de identificar las acciones ejercidas por actores gubernamentales y no gubernamentales bajo la premisa de enfrentar dilemas

presentes en pequeñas localidades proyectadas como destinos turísticos. De forma complementaria, el modelo propuesto permite evidenciar a) los actores que conforman una red, y los recursos que poseen b) la incidencia de actores locales como parte las redes de política locales en políticas turísticas c) las dinámicas y formas de participación e interrelación que los actores establecen al interior de la red permitiendo probar que a) determinadas redes de política buscan reproducir relaciones de poder mediante los actores que la conforman, a pesar del discurso que busca otorgar legitimidad al programa Pueblos Mágicos, b) que, de acuerdo con Porras (2012), la gobernanza como red vista desde una concepción no normativa permite visualizar problemas de transparencia y democracia en un contexto real.

Al término de la investigación empírica, estas variables serán representadas mediante el programa informático UCINET, que facilita visualizar los elementos de la red (nodos o actores, vínculos y flujos), así como los atributos de la red; es decir, los vínculos, la frecuencia de las relaciones así como los actores con mayor poder, mayor influencia en la red y mejor posicionamiento en ella, derivado de las relaciones que establecen entre sus integrantes.

## 6. Una crítica al Programa Pueblos Mágicos como política turística

El turismo como actividad que sustenta fuertemente la economía del país, precedida por la actividad petrolera, las remesas, la industria minera y la automotriz (Bancomext, 2013), ha sido considerada una de las principales fuentes de ingreso de divisas (Sectur, 2015). En consecuencia, el Estado ha centrado su atención en el desarrollo del turismo y promovido una política turística con orientación económica. No obstante, desde finales del siglo XX y principios del actual, ha reconocido la importancia en esta actividad en pequeñas localidades caracterizadas por su patrimonio cultural; por tanto, es pertinente estudiarla política turística en este tipo de ámbitos territoriales. Dicho Programa ha sido cuestionado (García y Guerrero, 2014; Alvarado, 2015; Barrera y Guillén, 2015 y Rodríguez y Pérez, 2015) en el sentido de que las acciones del gobierno federal se encaminan a utilizar el patrimonio de esos espacios únicamente como atractivo turístico, dejando de lado aquellos elementos que transforman y reconfiguran no sólo los lugares, también las relaciones entre quienes toman parte de esta actividad. Ello alienta el interés por analizar la política turística a partir de los

programas que la sustentan y en donde participan un conjunto de actores que inciden en la construcción y alcance de dicha política (Castillo, 2008; Cruz, Serrano y Zizumbo, 2010; Velasco, 2011; Araújo et al., 2013; Vargas y Rodríguez, 2013; Velázquez, 2013; Esquivel et al., 2014<sup>a</sup>, Vázquez, 2014; Pérez y Antolín, 2016).

En este sentido se destaca que la reorientación de la política turística nacional obedece al cumplimiento de tendencias internacionales. Por tal motivo y de acuerdo con Huizar (2010), es necesario analizar la forma en que ésta se presenta en documentos normativos como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Sectorial de Turismo (PST), así como otros programas y acuerdos que condicionan su aplicación. En el mismo tenor, Jiménez (2007) y Brenner (2007) han cuestionado la política turística nacional por su orientación centrada en beneficios económicos, dejando de lado otros aspectos importantes como el social. Asimismo se ha criticado que busca atender los intereses de ciertos actores o que responde a nuevas formas de interacción entre el gobierno y actores no gubernamentales, pero en particular de aquellos empresariales (Benseny, 2007; Figueroa y López, 2015).

Sobre este punto se destaca que la política turística tiene un carácter más instrumental, mientras la política pública tiene un sentido más amplio. Esta última implica la distribución equitativa de los recursos generados y la atención de intereses públicos; es decir, de quienes forman parte de la comunidad o sector al que se pretende atender (Torres y Ramos, 2012:115; Tirado, 2012:336). A este respecto, se propone que la construcción de la política turística siga el mismo esquema.

En el caso mexicano, el turismo fue establecido como prioridad nacional en los sexenios federales 2007-2012 y 2013-2018, tal hecho influyó en su posicionamiento en la agenda pública bajo un esquema de fomento, desarrollo e inversión basado en relaciones con el sector privado empresarial, destacando las asociaciones, cámaras y prestadores de servicios (PND, 2007-2012; 2013-2018). A su vez, el Programa Pueblos Mágicos, creado en 2001 por el gobierno federal bajo la dirección de la Secretaría de Turismo (Sectur), surgió como parte de la política turística adoptada durante ese periodo de gobierno (2001-2006) con la finalidad de aprovechar su uso como una marca distintiva en localidades caracterizadas por sus atributos culturales.

El nombramiento de una localidad como Pueblo Mágico tiende a generarle beneficios en los rubros de equipamiento, promoción e infraestructura (Sectur, 2008:24; DOF, 2014). De igual manera y, como

parte del discurso de esa Secretaría, se pretende que contribuya al mejoramiento de la economía local y regional por medio de la generación de empleos y de oportunidades para que los residentes creen sus negocios. Sin embargo, diversas investigaciones evidencian severos contrastes entre la praxis y los supuestos del programa y resaltan la incongruencia respecto a sus objetivos y los resultados en distintos municipios del país.

Si bien existen posturas favorables hacia el Programa, que argumentan la necesidad de generar destinos diferenciados que atiendan el objetivo de competitividad planteado por el gobierno federal en conjunto con dependencias federales vinculadas con el sector, lo cierto es que son mayores las críticas formuladas desde diferentes aproximaciones teóricas y metodológicas, entre las que destacan el desarrollo regional que implica el nombramiento de una localidad Díaz (2006), los cambios físicos y sociales generados por el programa (Hoyos y Hernández, 2008; Hernández, 2009; Covarrubias, Vargas y Rodríguez, 2010; Alvarado, 2015 y Barrera y Guillén, 2015); la falta de beneficios y atención de necesidades de la comunidad (Hoyos y Hernández, 2008; Hernández, 2009 y García y Guerrero, 2014), así como la apropiación, mercantilización, simulación y fabricación del patrimonio y de la misma localidad generada por el nombramiento (Tovar y Alvarado, 2010; Velázquez, 2010; López y Fernández, 2012; Loredo, 2012; Méndez y Baños, 2012; Velázquez, 2012; Barrera y Guillén, 2015; Flores, 2015; Vargas y Enríquez, 2015 y Rodríguez, Rojo y Castañeda, 2015).

Otro de los aspectos que ha generado mayor discusión y crítica es la privatización del patrimonio como respuesta a intereses particulares de un determinado grupo (Hoyos y Castillo, 2008; Figueroa y López, 2015; Velázquez, 2012). Se resalta que tales actores poseen recursos de diferente índole que les permiten relacionarse con la finalidad de lograr objetivos comunes, lo cual responde a una lógica de mercado que se observa en la política turística nacional alineada al proyecto neoliberal (Jiménez, 1992; Castillo y Vargas, 2007; Hoyos y Hernández, 2008; Figueroa, Valverde y López, 2015) en donde se prioriza atender las necesidades de este colectivo sobre otros problemas sociales.

En términos generales los autores que cuestionan dicho programa advierten que, bajo ciertas condiciones, éste puede tener diversas implicaciones de carácter social o ambiental, entre ellas: incremento de la densidad poblacional, transformación de la identidad cultural, creación e invención de espacios diferenciados para los turistas; comercialización desmedida del patrimonio cultural, segregación de pobladores, favorecimiento de intereses empresariales y desigual distribución de ingresos generados por el turismo. Otras implicaciones son la generación de empleos poco especializados y mal pagados para los residentes vinculados principalmente con la construcción y con puestos operativos en establecimientos de alimentos y bebidas; aceleración de cambios sociales, transición de actividades tradicionales, pérdida de identidad y aislamiento de los habitantes tradicionales, aunado a la falta de incorporación de la comunidad local en la toma de decisiones.

En lo referente a las consecuencias de orden ambiental, destacan contaminación, aumento de basura, problemas viales, pérdida de cosechas, crecimiento urbano desequilibrado, fallas en el suministro de agua y recolección de basura; falta de vigilancia, del mantenimiento de calles o de alumbrado público.

Los elementos que ayudan a explicar el manejo del Programa Pueblos Mágicos en las diferentes localidades son los siguientes a) la focalización de los recursos municipales en el programa, que se vuelve “programa insignia” para establecer diferencias políticas-partidistas entre diferentes administraciones, que hace que se descuiden otros sectores de política pública (el caso del tandeo del agua para favorecer hoteles es un caso típico); b) la segregación territorial que es producto de esta focalización, incluyendo la que se genera con la incorporación de la inmigración de personal especializado en servicios turísticos; y c) se sugiere que existe un favorecimiento de las élites integrantes de las redes de política pública que promueven el programa. Al ser de carácter económico, muchas de estas redes pueden adquirir el carácter de regímenes urbanos. Todo esto sugiere que, a diferencia del discurso oficial, el diseño del programa Pueblos Mágicos favorece la incorporación de criterios de diseño y operación en los que las élites juegan un papel importante. O dicho de otra manera, la “participación ciudadana” que espera el programa es de tipo elitista.

Los investigadores a que se ha venido haciendo referencia coinciden en que los principales retos que enfrenta el Programa Pueblos Mágicos se relacionan con la minimización del impacto generado sobre el patrimonio urbano, cultural o natural, para lo cual es necesario alentar la cooperación de los actores gubernamentales en conjunto con los actores vinculados con el turismo y los mismos turistas. Consideran también que un elemento clave es lograr el empoderamiento de la comunidad local mediante su inclusión en la protección del patrimonio y su participación formal en los comités respectivos. Además ponen en debate la concepción del programa como una política turística que permita la revalorización y empoderamiento de la sociedad civil mediante dinámicas cooperativas que favorezcan la integración



de estructuras formales de gobernanza, o por el contrario; que persiga la representación de intereses privados como parte de un problema público. De acuerdo con Velázquez (2014), es necesario generar o identificar programas paralelos que permitan reforzar éste.

A partir del contenido de dichos estudios se concluye que falta mayor análisis sobre los actores y los grupos dominantes que toman parte de ese programa; también respecto a sus negociaciones y acuerdos que les permiten posicionarse en la red que se forma a partir de sus vínculos. Otro aspecto ausente se refiere a las nuevas estructuras y dinámicas colaborativas que conllevan al favorecimiento de los intereses de actores, predominantemente gubernamentales y empresariales que persiguen beneficiarse de la actividad turística. Este artículo pretende abonar a tal acercamiento.

## 7. Reflexión final

En suma, el enfoque de redes de política pública, así como los supuestos de la gobernanza y de la teoría de élites ayudan en su conjunto a explorar, entender y, explicar de manera más integral la contribución de los actores en la construcción de la gobernanza. Si bien es cierto que en la literatura se ha argumentado que ésta no siempre se representa por un equilibrio de los actores, por la construcción de estructuras horizontales o por la solución de un problema público, en cambio sí propicia acuerdos colaborativos que les posibilita formar parte activa en el desarrollo del turismo, así como de los beneficios que éste genera.

Aun cuando se reconoce que el programa Pueblos Mágicos se sustenta como parte de la política orientada a diversificar la oferta turística en México, cabría cuestionar cuál es la validez de esta acción constituida con la finalidad de responder a los intereses gubernamentales y no gubernamentales respecto a la instauración de nuevos espacios turísticos. Éstos poseen atractivos culturales, tradiciones e historia que si bien alientan la diversificación y captación de nuevos mercados, no asegura la generación de mejores condiciones de vida entre los residentes de las localidades que ostentan tal nombramiento.

Se asume que las diferentes acciones alentadas desde el sector público en este ramo, estén orientadas a procurar mejores condiciones de vida a los habitantes de las comunidades receptoras, pues si bien según los términos de la gobernanza cada vez es más cambiante el rol del Estado en la sociedad y se hace acompañar de actores no gubernamentales en la dirección de diferentes políticas, éstas deberían conservar su carácter público en tanto acciones abiertas, transparentes e incluyentes entre otros atributos.

En este marco es pertinente reconocer no sólo la importancia de los actores que intervienen en su manejo y sus formas de agruparse para incidir en el desarrollo de los destinos turísticos, sino también de las desigualdades económicas y sociales que representa esta acción, propiciando la reflexión en torno a la valoración del impacto del programa Pueblos Mágicos en el gobierno, el mercado y la sociedad civil de una localidad.

## Bibliografía

- Aguilar, L.  
2006. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, ISBN 978-968-16-8133-3
- Aguilar, L.  
1997. *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.
- Aguilar, L.  
2008. *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática. ESADE, Barcelona.
- Alcántara, A.  
2012. *Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior*. en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México, UNAM.
- Alcántara, A. y Marín, V.  
2013. *Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina*. Revista Iberoamericana de Educación Superior, vol. IV, núm. 10, junio-septiembre, 2013, pp. 93-112 Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. México.

- Albareda, L.  
2009. *La contribución de las autoridades locales a la gobernanza local: las élites empresariales en las iniciativas de responsabilidad social de la empresa*. Tesis (Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea). Belaterra, España, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universidad Autónoma de Barcelona. Pp.-1-571.
- Alvarado R., C.  
2015. *Conservación del patrimonio cultural en el Pueblo Mágico de Tepoztlán, Morelos (2001-2012)*. Territorios, 32, 15-33.
- Araújo-Santana et al.  
2013. *Políticas turísticas, actores sociales y ecoturismo en la península de Yucatán*. Economía, Sociedad y Territorio, vol. XIII, núm. 43, septiembre-diciembre, pp. 641-674 El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México.
- Babini, A y Hernández, J.  
2013. *Taxco de Alarcón. Magia y realidad*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.
- Barbini, B. et al. *Gobernanza turística y desarrollo local. Mar del Plata frente a estrategias de reconversión incluyentes*. Nulán, Universidad Nacional de Mar del Plata. [http://nulan.mdp.edu.ar/1784/1/JDiffInvEcon\\_2013\\_1\\_34-37.pdf](http://nulan.mdp.edu.ar/1784/1/JDiffInvEcon_2013_1_34-37.pdf) Fecha de consulta: 04 de febrero de 2014.
- Barrera, J. y Guillén, M.  
2015. *Los efectos de una política pública de turismo (a través del Programa Pueblos Mágicos) en el desarrollo urbano de las localidades donde éstas se implementa: una propuesta de investigación*. Topofilia <http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/barrerayguillen.pdf>.
- Baggio, R.  
2008. *Network analysis of a tourism destination*. Tesis (Doctor of philosophy) School of tourism. The University of Queensland. Queensland, Australia. Pp. 1-299.
- Baggio, R. et al.  
2011. *Design of Tourism Governance Networks*. Tourist Destination Governance: Practice, Theory and Issues. CABI International.
- Bassols, M.  
2011. *Gobernanza: una mirada desde el poder*, en M. Bassols y C. Mendoza (coords.) *Gobernanza: teoría y prácticas colectivas*. Barcelona: Anthropos – UAM Iztapalapa, pp. 7-35.
- Balslev, H. y Velázquez, M.A. (2010). *La posición social y espacial en una ciudad turística. Las luchas simbólicas de Álamos, Sonora*. PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural Vol. 8 No°1., 47-59.
- Beaumont, N. y Dredge, D.  
2010. *Local tourism governance: a comparison of three network approaches*. Journal of Sustainable Tourism, vol. 18, no. 1, pp. 7-28.
- Benseny, G.  
2007. *El turismo en México. Apreciaciones sobre el turismo en espacio litoral*. Aportes y Transferencias, Vol. 11, Núm. 2, pp. 13-34 Universidad Nacional de Mar del Plata Argentina
- Beritelli, P.  
2011. *Cooperation among prominent actors in a tourist destination*. Annals of Tourism Research Volume 38, Issue 2, April 2011, Pages 607–629.
- Beritelli, P.  
2011a. *Tourist destination governance through local elites – Looking beyond the stakeholder level*. Cumulative postdoctoral tesis. University of St. Gallen Institute for Systemic Management and Public Governance Center for Tourism and Transport. Pp. 1-37
- Börzel, T.  
1998. *Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks*. Public Administration Volume 76, Issue 2, pages 253–273, Summer 1998.
- Bramwell, B. y Lane, B.  
2011. *Critical research on the governance of tourism and sustainability*. Journal of Sustainable Tourism Volume 19, Issue 4-5, 2011. Special Issue: Tourism governance: Critical perspectives on governance and sustainability, Co-editors: Bill Bramwell and Bernard Lane.
- Brenner, L.  
2007. *La política turística mexicana y su impacto en el desarrollo nacional y regional*. Urbanización y Turismo, pp. 13-24, ed. Bonnie L. Campos, Barcelona: Ediciones Palomares.

- Brenner, L. y Vargas, D.  
2010. *Gobernabilidad y gobernanza ambiental en México. La experiencia de la Reserva de la biósfera de Sian Ka'an*. POLIS, vol. 6, núm.2. pp. 115-154.
- Brenner, L.  
2010. *Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas*. Revista Mexicana de Sociología, vol. 72, núm. 2, abril-junio, 2010, pp. 283-310 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México.
- Brenner, L. y San German, S.  
2012. *Gobernanza local para el "ecoturismo" en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, México*. Alteridades, vol. 22, núm. 44, 2012, pp. 131-146 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa Distrito Federal, México.
- Cadena et al.  
2012. *Agua potable y redes de política pública. Entre la captura y la exclusión. Caso de los comités independientes de agua potable en el municipio de Toluca* en Porras, F. (Coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México: Instituto Mora.
- Caldera, A.  
2014. *Redes de política y diseño de estrategias para superar la crisis del agua. Los casos de los acuíferos del Valle de León, Guanajuato, y del Valle de Aguascalientes (México)*. Agua y Territorio, Núm. 2, Pp. 56-66, Julio-Diciembre 2013, Universidad De Jaén, Jaén, España.
- Carimán, B.  
2010. *Gobernanza, Redes y Políticas Públicas*. Políticas públicas. <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/viewFile/1073/1011> Fecha de consulta:: 21 de junio 2014.
- Castillo, M. y Vargas, E.  
2007. *Breve recuento de la modernización de la política turística mexicana*. Teoría y Praxis vol. 3. Pp. 9-34. Covarrubias, R.  
2012. *El turismo como herramienta del desarrollo municipal: el caso de Comala-Colima*. Investigación Turística. Hallazgos y aportaciones. México, UAEM.
- Castillo, M.  
2013. *Un Acercamiento Crítico-Conceptual a la modernización de la Política Turística*. Revista Rosa dos ventos - Turismo e Hospitalidade; Vol. 5, No 1 (2013).
- Cruz, G.  
2008. *¿Políticas públicas o acciones de gobierno turísticas en Ixtapan de la Sal? El caso del Cocdetur*. El Periplo Sustentable, núm. 13, enero, 2008, pp. 5-32 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.
- Cruz, G. et al.  
2010. *Redes de política pública y turismo en San Miguel Almaya. ¿Promotoras o limitantes del desarrollo local?* Estudios y Perspectivas en Turismo, vol. 19, núm. 5, septiembre-octubre, 2010, pp. 792-811 Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos Buenos Aires, Argentina.
- Cruz, G. y C. Cadena  
2012. *Siete décadas de turismo en Ixtapan de la Sal. La influencia de la red de política pública en su dinámica*, en Porras, F. (Coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México: Instituto Mora.
- Cruz, G.; Serrano, R. y Zizumbo, L.  
2013. *Red de política pública. Estructura y funcionamiento en un proceso de sensibilización. San Miguel Almaya, México*. Revista de Antropología Experimental. n° 13, 2013. Texto 9: 113-127. Universidad de Jaén (España).
- Chávez, R. y Espinoza, R.  
2013. *Turismo y desarrollo sustentable: Contribución de Hispanoamérica*. Teoría y Praxis. Pp. 9-33.
- Dan, S.; Wall, G. y Eagles, P.  
2007. *Emerging Governance Approaches for Tourism in the Protected Areas of China*. Environmental Management June 2007, Volume 39, Issue 6, pp 749-759.
- Díaz, S.  
2006. *Los pueblos mágicos fomentan el desarrollo regional*. Con-ciencia Política. Vol.3, num.3, Noviembre 2006, p.45.

- Dredge, D.  
2003. *Networks, Local Governance and Tourism Policy: Local tourism associations under the microscope*. AUTHE Conference Braithwaite, Robyn, L (editor): Braithwaite, Richard W (Editor). CAUTHE 2003: Riding the Wave of Tourism and Hospitality Research. Lismore, N.S.W.: Southern Cross University, 2003:359-374.
- Dredge, D.  
2006. *Policy networks and the local organisation of tourism*. Tourism Management Volume 27, Issue 2, April 2006, Pages 269–280.
- Dredge, D. & Pforr, C.  
2008. *Policy networks and tourism governance* in N Scott, R Baggio & C Cooper (eds), Network analysis and tourism: from theory to practice, Channel View Publications, Clevedon, UK. pp. 58-78.
- Eagles, P.  
2009. *Governance Criteria in Parks and Protected Areas*. Journal of Sustainable Tourism 17(1): 1-18.
- Enríquez, J y Vargas, R.  
2015. *Configuración del imaginario turístico en Álamos Sonora a partir de la imagen turística y el mensaje publicitario*. Topofilia <http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/enriquez-vargas.pdf>
- Erkus-Öztürk, H. y Eraydin, A.  
2010. *Environmental governance for sustainable tourism development: Collaborative networks and organization building in the Antalya tourism región*. Tourism Management Volume 31, Issue 1, February 2010, Pages 113–124.
- Easmark, A.  
2003. *Network governance between publics and elites*. Working paper series. Roskilde University, Dinamarca. [http://rudar.ruc.dk/bitstream/1800/4142/1/Working\\_Paper\\_2003\\_2.pdf](http://rudar.ruc.dk/bitstream/1800/4142/1/Working_Paper_2003_2.pdf)
- Esquivel et al.  
2011. *Turismo rural, política ambiental y redes de política pública en la reserva de la biosfera de la mariposa monarca*. Rosa dos ventos. Turismo e hospitalidade, vol. 3 num. 2.
- Esquivel et al.  
2014. *El turismo como instrumento de política ambiental en el Santuario de la Mariposa Monarca El Rosario*. Economía, Sociedad y Territorio. Vol. 14 no. 44. Toluca, ene./abr. 2014.
- Esquivel et al.  
2014a. *Gobernanza para el turismo en espacios rurales. Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca*. Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas. Pub. Esp. Núm. 9 28 septiembre-11 noviembre. Pp. 1631-1643.
- Evans, M.  
1998. *Análisis de redes de políticas públicas*. Gestión y Política Pública, vol. VII, núm., 2, segundo semestre de 1998.
- Fernández, A.  
2013. *Huasca de Campo: visitar, habitar, sentir, opinar*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.
- Figueroa, M.  
2013. *Tlayacapan entre la tradición y la modernidad: El futuro de un Pueblo Mágico*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.
- Figueroa, M.  
2013a. *Imaginario del futuro en los Pueblos Mágicos*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.
- Figueroa, M. y López, L. (2015). *Zacatlán, Pueblo Mágico: estrategias de marketing territorial*. Topofilia [http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/marielenalilianazacatlan\\_III-y-mefd.pdf](http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/marielenalilianazacatlan_III-y-mefd.pdf)
- Figueroa, M; Valverde, C. y López, L.  
2015. *El programa Pueblos Mágicos en tiempos de emprendimiento*. Topofilia <http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/mefd-cvv-III-emprendedores-en-pueblos-ma-gicos.pdf>
- Flores, G.  
2015. *La magia de un Pueblo Mágico: pileris, pirekuas y discriminación en Pátzcuaro, Michoacán*. Ponencia del Sexto Coloquio Internacional Ciudades del Turismo Gestionar, viajar y otras formas de apropiación patrimonial 10, 11 y 12 de junio de 2015.
- Fukuyama, F.  
2013. *What is governance?* CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>
- García, A.  
1992. *La planificación de Centros Turísticos de México*. México, Limusa, p. 130.

- García, D. y Guerrero, H.  
2014. *EL Programa "Pueblos Mágicos": un análisis de los resultados de una consulta ocal ciudadana. El caso de Cuitzeo, Michoacán, México*. Economía y Sociedad, vol. XVIII, núm. 31, julio-diciembre, 2014, pp. 71-94 Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia, México
- Guarneros Meza, V.  
2007. *Urban Governance and Participation in Central Mexico*. Development. Volumen 50, número 1, marzo 2007, pp. 104-109.
- GuarnerosMeza, V.  
2008. *Local Governance in Mexico: The Cases of Two Historic-centre Partnerships*. Urban Studies, 45, pp. 10-11.
- Guerrero, A. et al.  
2010. *Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Aultán de Navarro, Jalisco, México*. Economía, Sociedad y Territorio, vol. X, núm. 33, mayo-agosto, 2010, pp. 541-567 El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México.
- Guillén, M; Valenzuela, B y Jaime, M.  
2013. *Efectos del programa Pueblos Mágicos en El Fuerte, Sinaloa.: imaginarios locales y fuentes de colisión simbólica*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.
- Graña, François  
2005. *Todos contra el Estado: Usos y abusos de la "gobernanza"* Espacio Abierto, vol. 14, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 501 - 529 Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela.
- Hall, M.  
1999. *Rethinking Collaboration and Partnership: A Public Policy Perspective*. Journal of sustainable tourism. Vol. 7 No. 3 y 4. Pp. 274-289.
- Hall, M.  
2011. *A typology of governance and its implications for tourism policy analysis*. Journal of Sustainable Tourism Volume 19, Issue 4-5, 2011. Special Issue: Tourism governance: Critical perspectives on governance and sustainability, Co-editors: Bill Bramwell and Bernard Lane
- Hernández, J.  
2009. *Tequila: Centro mágico, pueblo tradicional. Patrimonialización o privatización*. Andamios. Volumen 6 número 12, diciembre 2009, pp. 41-67.
- Hernández, S. et al.  
2009. *Movilidad regional en Chiapas, información básica de la planeación del transporte*. SCT/IMT. Publicación técnica no.330
- Higley, J. (s.f.). *Elite Theory in Political Sociology*. [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_4036.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_4036.pdf)
- Hoyos, G. y Hernández, O.  
2008. *Localidades con recursos turísticos y el programa pueblos mágicos en medio del proceso de la nueva ruralidad. Los casos de Tepotzotlán y Valle de Bravo en el Estado de México*. Quivera. Vol. 10, núm., 2, julio-diciembre 2008, pp. 111-130.
- Jiménez, A.  
1992. *Turismo, estructura y desarrollo. La estructura funcional del turismo internacional y la política turística de México. Desarrollo histórico 1945-1990*. México. Mc Graw Hill.
- Jiménez, A.  
2007. *La legislación mexicana en torno a la actividad turística*. Teoría y Praxis vol. 4 pp. 99-111.
- Kleiman, A.  
2012. *Acercamientos empíricos al fenómeno de la gobernabilidad* en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México, UNAM.
- Klijn, E.  
1998. 'Policy Networks: An Overview' in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds) *Managing Complex Networks*. Sage, London.
- López, L.  
2013. *Huamantla: De la ciudad heroica al pueblo mágico*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.
- Madrid, F.  
2014. *Gobernanza Turística=Destinos exitosos. El caso de los pueblos mágicos de México*. México. Universidad Anahuac.

Madrid, F.

2014a. *A Tourism Governance Proposal in Mexico. The Magic Towns Program* in Eduardo Fayos-Solà, María D. Alvarez, Chris Cooper (ed.) *Tourism as an Instrument for Development: A Theoretical and Practical Study (Bridging Tourism Theory and Practice, Volume 5)* Emerald Group Publishing Limited, pp.195 – 209. Martínez, C. (2013). *Reconfiguración socio territorial e imaginarios en un pueblo mágico. El caso de Álamos, Sonora*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre.

Medina, M; Jaime, M. y Romero, R.

2013. *El significado social de los lugares emblemáticos en Pueblos Mágicos, a partir de la imagen, desde la perspectiva de los pobladores locales: un estudio de caso en el Fuerte, Sinaloa*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.

Montambeault, F.

2011. *Overcoming Clientelism through Local Participatory Institutions in Mexico: What Type of Participation?* Latin American Politics and Society, volúmen53, número 1, febrero 2011, pp- 91-124.

Mordue, T.

2007. *Tourism, Urban Governance and Public Space*. Leisure Studies Volume 26 Issue 4, 2007.

Peters, G.

2008. *Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas. G

Porras, F.

2007. *Rethinking Local Governance: Hierarchies and Networks in Mexican Cities*. European Review of Latin American and Caribbean Studies 83, October 2007, 43-59.

Porras, F.

2012. *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, Gobernanza y redes de política pública en México en Francisco Porras (coord.), México, Instituto Mora, 2012, pp. 9-25.

Pulido Fernández, M. y Pulido Fernández, J.

2014. *¿Existe gobernanza en la actual gestión de los destinos turísticos? Estudio de casos*. PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural Vol. 12 no. 4 pp. 685-705.

Quintero, S.; Llanes, R.

2009. *Patrimonio y turismo: el caso del Programa Pueblos Mágicos*. Topofilia volumen I, Número 3, abril de 2009

Rhodes, R.A.W. Y Marsh, D.

1992. *New directions in the study of policy networks*. European Journal of Political Research Volume 21, Issue 1-2, pages 181–205, February 1992.

Rhodes, R.A.W.

1996. *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies. Volume 44, Issue 4, pages 652–667, September 1996.

Rodríguez, I.

2013. *Desafío y dilema en la política pública del “pueblo mágico” mexicano*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.

Rodríguez, S. y Vargas, R.

2013. *Sistema turístico de pueblos mexicanos: Oferta turística a través del programa pueblos mágicos*. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013.

Rodríguez, C. y Pérez, E.

2015. *Turismo Cultural y Políticas públicas en México, El programa Pueblos Mágicos entre el desarrollo económico y la explotación del patrimonio tangible e intangible*. Topofilia <http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/extenso6coloquio-de-turismo-unam-2015.pdf>

Rodríguez, S.; Rojo, S. y Castañeda, M. *La puesta en valor del patrimonio arquitectónico en los pueblos mágicos sinaloenses*. Topofilia [http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/sylviaservandoelizabeth\(1\).pdf](http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/sylviaservandoelizabeth(1).pdf)

Rosique, R. A.

2012. *¿Un nuevo liderazgo económico y político de las grandes metrópolis?: el estudio de dos casos en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México, UNAM.

Salas, I. y Guillén, M.

2013. *Pueblos mágicos: estudios de la identidad cultural e imaginarios sociales de los habitantes de El Fuerte, Sinaloa y Los Álamos, Sonora*. Reflexión conceptual para un objeto de estudio. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013. Topofilia vol. 4 núm. 3. Octubre 2013

Santos, J.

2012. *Logros, pendientes y consecuencias institucionales de la gobernanza local urbana. El caso del municipio de San Luis Potosí* en F. Porras (coord.) *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto Mora.

Secretaría de Turismo (s/f). *Programa Pueblos Mágicos de México. Reglas de operación*. México, Sectur, pp. 1-20. [http://www.sectur.gob.mx/work/models/sectur/Resource/99fbd793-a344-4b98-9633-78607f33cb8f/Reglas\\_de\\_operacion.pdf](http://www.sectur.gob.mx/work/models/sectur/Resource/99fbd793-a344-4b98-9633-78607f33cb8f/Reglas_de_operacion.pdf). Revisión: 03 de abril 2013.

Sánchez, J.

2012. *Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)* en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México, UNAM.

Tirado, R.

2012. *El nuevo espacio político de los empresarios* en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México, UNAM.

Torres y Ramos

2012. *Nueva gestión de lo local. Desarrollo rural y construcción de sistemas agroalimentarios empresarios* en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coord.) *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo*. México, UNAM.

Velasco, M.

2011. *La Política Turística. Una arena de acción autónoma*. Cuadernos de Turismo no. 27, pp. 953-969.

Velasco, M.

2014. *Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal?* Cuaderno Virtual de Turismo, vol. 14, núm. 1, noviembre, 2014, pp. 9-22 Universidade Federal do Rio de Janeiro Río de Janeiro, Brasil.

Velázquez, M.A.

2013. *La formulación de las políticas públicas de turismo en México. El caso del programa federal "Pueblos Mágicos" 2001-2012*. Diálogos Latinoamericanos, núm. 21, diciembre, 2013, pp. 89-110 Aarhus Universitet Aarhus, Dinamarca.

Vicher, D.

2014. *El laberinto de "governance". La gobenancia de los antiguos y la de los modernos*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México.

Yüksel, F.; Bramwell, B. y Yüksel, A.

2005. *Centralized and decentralized tourism governance in Turkey*. *Annals of Tourism Research*, Vol. 32, No. 4, pp. 859-886, 2005.

Zahra, A.

2011. *Rethinking regional tourism governance: the principle of subsidiarity*. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 535-552.

Zaremborg, G.

2012. Ni Dowding ni Marsh-Smith: aportes para avanzar en la explicación del cambio en redes de política, en F. Porras (coord.) *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto Mora.

Zurbriggen, C.

2011. *Gobernanza: una mirada desde América Latina*. Perfiles Latinoamericanos, núm. 38, julio-diciembre, 2011, pp. 39-64 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México

## Notas

<sup>1</sup> Este artículo corresponde a la construcción teórica de la investigación "El Programa Pueblos Mágicos, una política turística y su contribución a la gobernanza: Chiapa de Corzo Chiapas", correspondiente al Programa de Doctorado en Estudios Turísticos, de la Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México.

Recibido: 04/01/2016

Reenviado: 07/05/2016

Aceptado: 26/05/2016

Sometido a evaluación por pares anónimos