



La concertación de actores para el desarrollo local: El caso de El Comité de Pueblo Mágico Malinalco, Estado de México

T E S I S

que para obtener el grado de

**maestro en Ciencias Sociales
con especialidad en Desarrollo Municipal**

presenta

Anyelo Benjamin Flores Guadarrama

Asesor: Dra. Adriana Helia Larralde Corona

Mayo, 2015

Comité

Presidente

Vocal

Secretario

Agradecimientos

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (**CONACYT**) por el apoyo brindado para cursar mis estudios de maestría, en el periodo 2013-2015.

Mi sincero agradecimiento al **Colegio Mexiquense**, institución que me brindó la oportunidad de desarrollarme como profesional y como persona, a través del programa de Maestría en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal.

Quiero agradecerle a mi directora de tesis, la **Dra. Adriana Larralde Corona**, sus conocimientos, su apoyo y sobretodo su paciencia fueron esenciales durante la presente investigación, aún en los momentos en que la conclusión de la maestría y de la investigación parecían llegar a su fin antes de lo previsto.

Agradezco a las asesoras de tesis, la **Dra. Arlette Covarrubias Feregrino** y a la **Dra. Cecilia Cadena Inostroza**, por las valiosas contribuciones que hicieron a lo largo de la investigación y por el tiempo que dedicaron para revisarlo, a pesar de las innumerables actividades que las ocupan.

A **mis padres** fuente de apoyo y confianza incondicional, quienes la ilusión de su existencia ha sido verme convertido en persona de provecho, quiero que sientan que el objetivo logrado también es de ustedes.

Agradezco a **Adriana Flores Escobar** por su cariño, paciencia y comprensión en estos años.

Agradezco a **mis compañeros** de la 18va generación.

Finalmente a los integrantes del **Comité de Pueblo Mágico Malinalco**, sus experiencias son parte esencial de esta investigación.

Índice

Introducción.....	4
Capítulo 1. Perspectiva teórica. Los actores y el proceso de concertación para el desarrollo local.....	11
1.1. El desarrollo local, una perspectiva política y social.....	11
1.1.1. Descentralización institucional.....	15
1.1.2. Los actores del plano local	17
1.2. Desarrollo local y turismo.....	21
1.3. La concertación de lógicas de acción en el espacio local	24
Capítulo 2. Estrategia metodológica	32
2.1. La selección del estudio de caso: Comité de Pueblo Mágico Malinalco.....	33
2.2. Programa de Pueblos Mágicos.....	35
2.3. Descripción de variables.....	40
2.4. Instrumento de medición: entrevistas semiestructuradas.....	42
2.5. Selección de entrevistados	45
Capítulo 3. La localidad de Malinalco: Pueblo Mágico	48
3.1. Aspectos territoriales y demográficos	48
3.2. Condiciones de vida	52
3.3. El turismo, una actividad en crecimiento	54
Capítulo 4. El proceso de concertación en el Comité del Pueblo Mágico Malinalco	63
4.1. Elaboración de la agenda de concertación.....	65
4.1.1. Actores locales claves a involucrar	67
4.1.2. Actores del Comité Pueblo Mágico Malinalco	69
4.1.3. Representación de intereses del Comité	72
4.2. Elaboración de pautas del proceso de concertación	76
4.3. Realización de las reuniones de concertación.....	78
4.3.1. Asistencia a reuniones.....	78
4.3.2. El proceso de concertación.....	80
4.4. Elaboración del documento de síntesis de las acciones concertadas.....	85
4.5. Definición del sistema de monitoreo y evaluación de resultados	87
Conclusiones	89
Fuentes citadas	96
Anexos	102

Introducción

Justificación del estudio

Una crítica reiterada hacia las políticas públicas, desde la década de los noventa, es su carácter centralista; se ha insistido en que éstas se formulan desde arriba, con un desconocimiento del contexto y los intereses de la población a quienes va dirigida. Por lo tanto, los resultados, muchas de las veces, no son los previstos. Dicha situación limita la posibilidad de contribuir en el desarrollo y en general, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Este hecho se puede observar en las políticas de desarrollo económico y social, en las políticas de conservación y aprovechamiento del patrimonio, como la turística, por mencionar algunas.

En este trabajo partimos de la idea de incorporar a la sociedad civil de forma activa en el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas, siendo esta incorporación una necesidad para demostrar la efectividad, el apego a la realidad y equidad de dichas políticas públicas.

En esta investigación se emplea una propuesta de desarrollo local elaborada desde el contexto que impera en los países en desarrollo de América Latina. Cabe señalar que las iniciativas de desarrollo local proliferaron a la par de los argumentos de la globalización, teniendo como fin, promover la mejora de las condiciones de vida en países pobres (Boisier, 1999:7).

El desarrollo local es un proceso basado en el reconocimiento de la diferencia, además, sostiene que las acciones locales poseen una perspectiva territorial o espacial. Al respecto, autores como Vázquez Barquero (2009:5) argumentan que las acciones que realizan los actores conciernen al sistema social, económico, institucional y cultural.

El desarrollo local según el autor José Arocena (1995), debe incluir a la diversidad de actores, individuales y colectivos, pues en conjunto pueden crear sinergia en pro de la colectividad. De acuerdo con este autor se pueden distinguir tres actores locales de acuerdo a su lógica de acción: el político administrativo, el empresarial y el socio-territorial; dichos actores cuentan con la capacidad de representar los intereses y ser la voz de los diferentes grupos y organizaciones que integran la sociedad civil.

Es importante mencionar que cada estrategia de desarrollo local conviene plantearla de forma particularizada, debido a que las necesidades y demandas de las localidades son diferentes; las capacidades de los habitantes, empresas y comunidad local cambian de un lugar a otro. Asimismo cada comunidad visualiza de forma diferente las prioridades que se incorporarán en las estrategias de desarrollo (Vázquez Barquero, 2009:5); es decir, la teoría localista favorece la inclusión de entidades, la cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales para generar iniciativas a partir del aprovechamiento de los recursos particulares de cada territorio.

Desde esta perspectiva, para trabajar sobre el desarrollo local es necesario que exista capacidad de negociación y concertación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, con la intención de articular intereses que desemboquen en la solución de situaciones conflictivas o problemas y la formulación de proyectos colectivos en beneficio de la comunidad local, a través de la generación de acciones consensadas con antelación. De tal manera, la concertación es un proceso indispensable para el desarrollo local.

El presente trabajo se propone estudiar el proceso de concertación de actores para el desarrollo local, debido a que es conveniente la existencia de espacios de consenso y negociación, en los cuales se incluya la participación de todos los actores del espacio local a fin de conocer sus necesidades y poder repercutir en ellas.

Para efectos de la presente investigación se definirá a la concertación como aquel proceso realizado entre actores territoriales para alcanzar acuerdos; es decir, cuando hablamos de concertación nos referimos a la participación democrática, las relaciones entre entidades, la conciliación y el respeto a los intereses de los actores, gubernamentales y no gubernamentales, con la intención de intervenir en problemas comunes; donde la participación de los actores en espacios de consenso depende de la representación que estos manifiesten de un grupo en específico dentro del medio local.

La concertación entre actores locales es un proceso complejo, para analizarlo se recuperó la propuesta de Licha (2003:9-10); dicho análisis está centrado en los tres pasos esenciales del proceso, esto es: la preparación de la concertación, la ejecución del proceso y los resultados del mismo. Estas incluyen cinco pasos: 1) elaboración de la agenda de concertación, 2) elaboración de pautas, 3) ejecución de reuniones del proceso, 4) elaboración documento de síntesis de acciones concertadas y 5) definición del sistema de monitoreo.

El análisis empírico para estudiar la concertación y el desarrollo local se realiza a través de un caso de estudio, en este caso se trata del Programa de Pueblos Mágicos (PPM) que forma parte de la política turística nacional. El Pueblo Mágico es la denominación que se otorga a las localidades que poseen un conjunto de expresiones culturales que se han conservado a lo largo del tiempo, las cuales merecen su conservación y valorización.

El PPM se presenta, al menos en el discurso y su planteamiento formal, como un intento de hacer operativa la idea del desarrollo local y la participación de actores; es decir, el Programa es un esfuerzo que concibe al turismo como medio para motivar el desarrollo en pequeñas comunidades, a través del proceso de toma de decisiones entre los actores públicos y privados de las localidades, dicho proceso tiene lugar en el Comité de Pueblo Mágico.

El Comité es un organismo de representación de la comunidad ante las autoridades gubernamentales; de igual manera, es el espacio que promueve la participación democrática de los actores locales, más allá de los actores gubernamentales. La participación, la inclusión, la negociación y el debate entre actores en torno al desarrollo turístico local son la característica principal de

Programa, por lo tanto, el grado de avance dependerá de la capacidad de articulación de entidades locales.

En particular, se trabaja el caso de Malinalco, Estado de México; en este municipio el nombramiento de Pueblo Mágico sólo atañe a la cabecera municipal y a sus ocho barrios, es decir, a la localidad de Malinalco.

Es importante mencionar que Malinalco es considerado un municipio pobre, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2012), en 2010 el 66% de la población de Malinalco se encontraba en situación de pobreza; no obstante, es uno de los municipios dentro del Estado de México, que en años recientes ha mostrado un crecimiento destacado dentro en el sector turismo. En gran medida, el crecimiento puede corresponder a que en 2006 Malinalco fue nombrado por el gobierno del Estado de México un Pueblo con Encanto del Bicentenario (PEB) y en el año 2010, la Secretaría de Turismo federal (SECTUR) lo denominó Pueblo Mágico.

Pregunta

La pregunta de investigación que intentamos responder con el desarrollo de este trabajo es la siguiente:

¿Cuáles son las características del proceso de concertación en el Comité de Pueblo Mágico Malinalco?

Objetivo general

Analizar el proceso de concertación que tiene lugar en el Comité de Pueblo Mágico Malinalco, en el momento actual (2014).

Para alcanzar este objetivo general, el proceso de concertación se dividió en tres etapas, con lo cual los objetivos específicos son los siguientes:

-  **Describir la etapa de preparación para la concertación.** Ésta incluye: el análisis del contexto y de la pautas del proceso.
-  **Analizar la ejecución de las reuniones del proceso de concertación.**
-  **Analizar los resultados del proceso.** Ésta etapa incluye la existencia de documentos con acciones concertadas y, el sistema de evaluación.

Hipótesis

La hipótesis con la cual se trabajó es una afirmación general que surgió como punto de partida para la investigación, por esta razón, no responde de forma precisa la pregunta de investigación. La explicación tentativa es que: las características del proceso de concertación para el desarrollo local que tiene lugar en el Comité de Pueblo Mágico Malinalco se encuentran obstaculizadas por las particularidades del sistema de gobierno en México, que se distingue por su centralismo y visión sectorial, por la ausencia de vida democrática, por la escasa participación y articulación de la sociedad civil, por la limitada incidencia de la sociedad local sobre las decisiones que se toman desde el nivel estatal y el federal.

Metodología

El análisis empírico es básicamente de tipo cualitativo, dicho análisis consiste en realizar un estudio de caso en la localidad de Malinalco con el objetivo de caracterizar el proceso de concertación para el desarrollo local. En particular se analiza el Comité Pueblo Mágico Malinalco, el cual es un espacio de negociación y debate en función de la actividad turística de la localidad.

La información para el análisis del proceso se obtuvo a través de entrevistas semiestructuradas a los actores que integran actualmente, o aquellos que en algún momento han integrado dicho espacio.

De forma complementaria, el análisis de las fuentes de información secundaria permite realizar una exploración somera del contexto de estudio, en torno a aspectos territoriales, demográficos y el sistema productivo. Las fuentes utilizadas serán censos de población, censos económicos y los planes de desarrollo municipal.

Contenido

El presente documento se encuentra integrado por esta introducción, cuatro capítulos y las conclusiones. En el primer capítulo se desarrolla la perspectiva teórica que se utiliza para realizar la investigación, sobre el desarrollo local y la concertación entre actores; en el segundo se muestra la estrategia metodológica; el tercero contiene una descripción general de la zona de estudio, esto es, la localidad de Malinalco; en el

cuarto capítulo y último capítulo se presentan los resultados de la investigación. En la última parte del trabajo se muestran las conclusiones que se obtuvieron a lo largo de la investigación.

Capítulo 1. Perspectiva teórica. Los actores y el proceso de concertación para el desarrollo local

El presente capítulo tiene como objetivo desarrollar el marco teórico que sustenta la presente investigación, es decir, el panorama del desarrollo local y la importancia de la concertación de actores para generar procesos de desarrollo desde la escala local. Para tal efecto el capítulo está integrado por tres apartados, el primero de ellos aborda el modelo teórico del desarrollo local; en el segundo, se alude la relación entre el desarrollo local y el turismo; en el tercero, se muestran los tópicos que se necesitan considerar para el análisis la concertación de actores.

1.1. El desarrollo local, una perspectiva política y social

El desarrollo local como política de desarrollo prolifera con la globalización, esta nueva fase del capitalismo fue resultado, entre otros factores, de la profunda crisis económica mundial de la década de los setenta del siglo pasado. Dicho contexto trajo consigo la necesidad de ajustes estructurales que incluían cambios institucionales, tecnológicos, organizacionales, monetarios y comerciales, que se fueron obteniendo a lo largo de la década de los 80 y consolidándose durante los 90.

La globalización trajo consigo un cambio de lo regional por lo planetario y un funcionamiento simultáneo de la economía a nivel global; no obstante, el proceso ha generado una integración incompleta, desigual y jerarquizada debido a que no todos los países tienen la posibilidad de acceder y pertenecer a bloques económicos, ya

sea por sus condiciones competitivas, sociales y principalmente económicas, dicha situación limita las acciones encaminadas a motivar el desarrollo en los países pobres (Boisier, 2005:49).

En este sentido, con motivo del agotamiento del modelo de desarrollo económico a principios de los ochenta y con el aprovechamiento de los intercambios globales, el Estado adoptó una nueva estrategia de crecimiento fundada en la regionalización interna de los países, a través de la formulación de políticas centradas en el aprovechamiento de las especificidades locales y regionales, para de esta manera establecer sistemas productivos competitivos que ayudaran a disminuir los niveles de pobreza y marginación (Boisier, 1999:1; Camagni, 2005:268).

Esto trajo como resultado el surgimiento de supuestos teóricos alternativos de desarrollo alejados de la visión netamente económica como el desarrollo humano o, el desarrollo sustentable; de igual manera, tomaron fuerza las ideas del desarrollo regional y recientemente, el desarrollo local.

De acuerdo con Polesé (1998:241), el desarrollo local como modelo de análisis y como estrategia de intervención data de los años setenta, los escritos surgieron como crítica a los modelos de desarrollo regional clásicos, como los de base económica, polos de desarrollo, etcétera; el desarrollo local otorga gran importancia a los factores locales (sociales, culturales, políticos y económicos).

El desarrollo local es un ideal porque se plantea como una opción para superar el desarrollo desigual y la pobreza, para alejarse de las determinantes y la dependencia externa. En América Latina, comenta Polesé, también surge por “... *la falta de legitimidad del Estado central, la desconfianza hacia las élites políticas tradicionales, la escasez de recursos del Estado central, la necesidad de crear estructuras locales de decisión y administración...*” (Polesé, 1998:243).

Desde el desarrollo local se han desarrollado múltiples enfoques, Camagni (2005:267) elabora la siguiente revisión acerca de los primeros escritos sobre desarrollo local, que en la década de los setenta se orientaron hacia el estudio de las pequeñas y medianas empresas, pues se consideraba que la empresa era la base de la economía de mercado y que el desarrollo local no existiría sin la creación de éstas (véase cuadro 1). A finales de los ochenta, las estrategias se enfocaron en el reforzamiento de las sinergias y de las especializaciones o vocaciones locales

ubicadas en los distritos industriales y los ambientes (*milieux*) innovadores, esto trajo como consecuencia la capacidad de evidenciar la centralidad del territorio, no tanto de su aspecto físico, sino de sus aspectos sociales y relacionales. Además, de que mostró la necesidad de valorizar el empresariado local y los poderes públicos, en el sentido de identificar y concebir proyectos locales comunes, orientados a reforzar las vocaciones locales.

Cuadro 1	
Evolución de las teorías y estrategias de intervención local	
1970-80	Desarrollo endógeno: PYMES, competencias locales, distritos
1980-90	Innovación, difusión tecnológica, <i>milieux</i> innovadores
1990-00	<i>Knowledge base</i> , factores inmateriales, aprendizaje colectivo
2000-10	Capital relacional, <i>internet working</i> , cultura local, <i>governance</i> local

Fuente: Elaboración propia con base en Camagni, 2005:267

Posteriormente en la década de los 90, el elemento del conocimiento como base del desarrollo (*knowledge base*) fue referido a procesos continuos de innovación, señalando una fuente de desarrollo a largo plazo. Este factor de desarrollo, estaba dirigido a incentivar la investigación y el desarrollo; a intervenir en la construcción de lugares dedicados a la investigación y a la innovación; a construir una atmosfera a los procesos innovadores (uso de tecnologías), a través de la asociación entre el sector público y privado. El papel se centra en motivar la creatividad local en casos como el Silicon Valley, el Orange County y el área de Cambridge, en el Reino Unido.

Los elementos de la confianza, del capital social, y el aprendizaje colectivo, son vistos como elementos esenciales para motivar un entorno innovador, estos elementos aún en la actualidad requieren nuevas estrategias de intervención territorial que inciten un desarrollo desde lo local, desarrollo que motive nuevas prácticas para dirigir a la sociedad (Camagni, 2005:269-270).

Finalmente, en la década del año 2000 el análisis del desarrollo local se centró en nuevos métodos de gobernanza, donde se estimule: la integración intersectorial para la formulación de políticas, la asociación entre el sector público y privado y, la participación de los ciudadanos en las decisiones del Estado (Camagni, 2005:271).

Es dentro de este enfoque del desarrollo local donde se enmarca nuestro análisis. En particular, reconocemos el modelo de desarrollo local del paraguay, José Arocena (1995 y 2005). Este autor funda su teoría del desarrollo local con una visión político-social, donde advierte que un modelo de desarrollo local no puede generar leyes generales aplicables a otros territorios; es decir, cada sociedad (local) es única y sus acciones no pueden ser reproducidas en otras. Además de que manifiesta una crítica al sistema de gobierno vertical (centralismo), al expresar que es necesario otorgar importancia a los procesos de desarrollo de la diferencia o especificidades territoriales, para lo cual las reformas de descentralización son un avance. También reconoce la capacidad de acción de los actores locales para aprovechar las especificidades territoriales en función del desarrollo, desde el punto de vista que la participación de los actores desempeña un papel preponderante para impulsar “... *procesos de desarrollo localmente controlados...*” (Arocena, 2001:9-10).

Recientemente los debates sobre el desarrollo local indican una disparidad de opiniones en relación con la capacidad de acciones de los actores por ejemplo, se menciona que el actor se encuentra en desventaja frente a las estructuras que determinan el rumbo de las sociedades, llamase Estado, mientras que por otro lado se encuentran las opiniones que sitúan al actor local como agente con capacidad ilimitada de acción.

En relación con esta segunda vertiente que se desarrollan las siguientes líneas, este nuevo proceso de desarrollo reconoce la existencia de la diferencia, misma que, permite confrontar las distintas racionalidades que se encuentran en la escena local. En este sentido, Arocena (2005:16-17) menciona que los actores locales (individuos, grupos o instituciones) son aquellos agentes de capacidad ilimitada que se ubican en la escena social, capaces de generar acciones que tengan como fin último la creación de riqueza; esto no significa que todo individuo o institución al momento de realizar sus acciones en el medio local, pueda ser considerado como actor local del desarrollo o agente de desarrollo local. De igual manera, no todas las acciones que realizan los actores o la comunidad local pueden incidir de manera directa en el impulso del desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, en términos prácticos resulta complicado aprovechar el potencial del

conjunto de actores, vicios en la participación y en la concertación de ideas limitan esta función.

Lo que es un hecho es que la presencia de este tipo de actores representa una clave para el éxito de procesos de desarrollo a escala local, en el sentido de que son ellos quienes mejor conocen las condiciones, las oportunidades y las amenazas a las que se enfrenta su comunidad o territorio. Por tal motivo, “... *el desarrollo local supone la inclusión de procesos de concertación, negociación e interacción entre actores...*” (Barreiro, 1988; citado en Arocena, 2005:17).

En este sentido, tanto el enfoque del desarrollo local como los procesos de descentralización aportan modelos alternos para concebir la articulación entre el Estado y la sociedad civil; por tal motivo, a continuación abordemos en mayor profundidad el tema de la descentralización, considerando que el camino para lograr la valorización de la escala local es superar las formas de decisión centralistas.

1.1.1. Descentralización institucional

Acto seguido a la independencia de México, la dinámica institucional estuvo marcada por la centralización del poder, esto trajo como consecuencias la existencia de gobiernos locales débiles, incapaces de ejercer un papel protagonista enfocado en el desarrollo. En este sentido, autores como Arocena (2005:19-20) identifican una serie de deficiencias en los gobiernos locales como lo son la escasa información y los medios necesarios para cumplir cabalmente con sus obligaciones como agente prestador de servicios públicos; la falta de capital humano eficiente, seguido de las limitadas remuneraciones y de meritocracia; y la carencia de recursos financieros, causado esencialmente por la centralización de la recaudación fiscal.

Para tratar de revertir esta situación se optó por formular procesos de descentralización institucional. En el caso de México se formalizó con la reforma al Artículo 115 en 1983. La descentralización hace referencia a la “... *transferencia de facultades o atribuciones del Gobierno Central hacia otros órdenes de gobierno (regiones, estados y municipios)*...” (Prud’homme R, 1995; citado en INAFED, 2006:14;); es decir, con la descentralización se genera una nueva organización política y administrativa de un territorio; un proceso que busca el fortalecimiento de la democracia, la integración de las regiones marginadas y, la lucha contra la pobreza.

En este sentido Arocena (1995:65-68) propone cuatro elementos que vinculan las iniciativas de descentralización con el desarrollo local, dicho autor justifica su propuesta a partir de evidencia de la centralización de poder, una consecuente debilidad de los municipios, la desarticulación entre la comunidad local, y principalmente, en el fortalecimiento de la institución local desde de la sociedad civil y no a través de reformas político-institucionales. Dichos elementos se describen a continuación:

- a. *Modelo de acumulación.* La descentralización se concibe como un modelo “microdesarrollista”, el cual representa el medio y la condición para alcanzar el desarrollo permitiendo procesos de fortalecimiento de actores locales, motivando las iniciativas y dinamizando la estructura social. Todo esto bajo el supuesto que en el medio local existen actores con un “interés local” capaz de limitar los efectos de los propósitos centralistas.
- b. *Agente de desarrollo.* Los pensamientos “privatistas” proceden de la crisis del Estado benefactor e intervencionista y el surgimiento de nuevos enfoques que privilegian la articulación entre el Estado y la sociedad civil. Por lo tanto, las sociedades y territorios consolidados son la condición del desarrollo a través de la formulación de políticas específicas encaminadas a disminuir las disparidades territoriales.
- c. *Sistema de decisión.* El término “basista” se funda en la apertura de mayor alcance para la toma de decisiones; es decir, el actor local tiene la capacidad de crear mejores condiciones de producción y de distribución de la riqueza, gracias a una planificación local que involucre a la totalidad de actores y organizaciones. Tanto la planificación como el aumento de la participación permiten dar a conocer y potenciar las especificidades y recursos disponibles.
- d. *Organización del territorio.* Los localistas o autonomistas reclaman la descentralización del poder político y administrativo para devolver a los diferentes territorios su capacidad de autodeterminación (autogobernarse).

Cabe aclarar que, la descentralización político-administrativa es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo, desde el punto de vista que cuenta con la capacidad de incidir en la agilidad y eficiencia de las tareas gubernamentales; en el

mejoramiento del diseño y ejecución de políticas públicas; y puede lograr mayor cercanía y legitimidad ante la sociedad, a través de la participación ciudadana. No obstante, los procesos de descentralización no son suficientes, debido a que durante su ejecución es común la emergencia de intereses particulares, lo cual limita la capacidad de generar iniciativas colectivas, por lo tanto, es necesaria la existencia de espacios de consenso a escala local (Arocena, 1995:69-70).

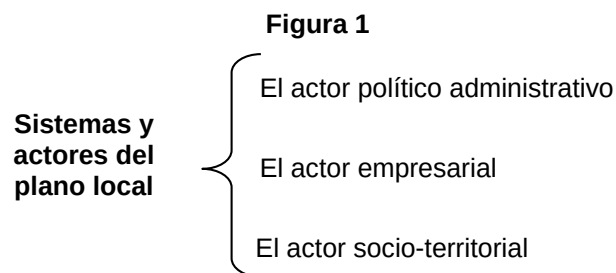
En suma con la descentralización se puede alcanzar la gobernabilidad, pero no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de la gestión local, sino que es necesario que se incluya su modernización administrativa y la capacitación de su personal, para de esta manera convertirse en animadores y promotores del desarrollo local, a fin de crear en coordinación con el resto de actores, un espacio territorial innovador. Solamente de esta manera, los ayuntamientos colaborarán en la generación de riqueza y empleo, superando por esta vía su tradicional actuación asistencial (Paredes, 2009:3-4; Albuquerque, 2004:23-27).

Con esto en mente, parece oportuno y urgente la articulación entre el Estado y la sociedad con el objeto de unificar objetivos y medios para tomar decisiones colectivas; por ejemplo, los procesos de descentralización se pueden emplear para fomentar la participación representativa de la sociedad y para generar procesos localmente generados basados en el consenso entre actores.

1.1.2. Los actores del plano local

Al interior de la escena local se presenta la interacción de diferentes lógicas de acción que siguen sus propios intereses y que producen permanentemente zonas de intercambio, de bloqueos y de articulación. Como una forma de sistematizar esta idea, el autor organiza la acción local según tres tipos o sistemas de acción: 1) el político-administrativo, 2) el empresarial y, 3) el socio territorial, (véase figura 1)¹.

¹ Según el análisis organizacional en todo conjunto humano organizado coexisten dos lógicas que es necesario tomar en cuenta: el actor persiguiendo sus objetivos "egoístas" y el sistema organizado estructurado. Además, es al interior de las organizaciones donde los individuos y los grupos constituyen sus estrategias (Arocena, 2005:16).



El actor político administrativo

Arocena (1995:74) plantea el reconocimiento de este actor a partir de la inquietud de conocer cómo puede definirse el modo de funcionamiento de la entidad política-administrativa, cuando el modelo organizacional obedece a una racionalidad centralizada. Es decir, la lógica dominante puede ser catalogada como sectorial-vertical donde la administración central está formada por secretarías especializadas que funcionan según su lógica, extendiendo una acción uniforme a lo largo y a lo ancho de todo el territorio sin considerar las especificidades geográficas, sociales, culturales y políticas de los diferentes territorios.

El principal problema que presenta este actor concierne al dominio absoluto de administrar la cosa pública, característica presente en un gobierno central, en donde los municipios ven reducida su capacidad de acción en las áreas atendidas por los organismos sectoriales. Por esta razón, surge el discurso de generar un actor político-administrativo con una lógica de acción territorial, donde se otorgue capacidad de respuesta a los gobiernos locales, para poder actuar de acuerdo con el conocimiento y la proximidad que mantienen en el territorio (Arocena, 2005:21).

El actor político-administrativo incluye al conjunto de organismos que integran la administración local y su relación con el gobierno nacional, concretamente son objeto de análisis los municipios, los organismos locales que dependen de la administración central y las agencias locales de las empresas nacionales.

A manera de ejemplo, el municipio turístico tiene la capacidad de dirigir y gestionar la actividad turística dentro de su territorio, tomando en cuenta que existen lazos con la administración central. Porque al menos en el caso de México, la mayoría de los proyectos de aprovechamiento de recursos son diseñados por el gobierno federal sin tomar en cuenta la opinión de la comunidad local. En este caso, el gobierno local puede convocar la participación de los prestadores de servicios turísticos y de la

comunidad receptora para concertar opiniones sobre el rumbo que seguirá el turismo en su municipio.

A pesar de los procesos de descentralización que ha formulado y ejecutado el Estado, aún se encuentra evidencia de que los municipios se encuentran en proceso de transformación y consolidación institucional; en este sentido, la definición de los gobiernos locales supone adherir nuevas funciones, como la formulación de políticas sociales y como promotor del desarrollo, por mencionar algunos. Todo ello con la intención de dejar de lado el papel tradicional, en donde, los municipios son percibidos como simples prestadores de servicios públicos y como entidades subordinadas al gobierno central.

El actor empresarial

El análisis de este actor procede de la crítica a la concentración del capital y al desarrollo industrial, característica en el actual modelo de desarrollo, en este contexto, las empresas han ido aumentando sus dimensiones hasta llegar a formar verdaderos consorcios comerciales, con alcances en todos los rincones de nuestro planeta. Empresas que se instalan en una región determinada sin tomar en cuentas las características específicas del territorio como sus necesidades y la conservación de recursos. Por lo tanto, este tipo de compañías difícilmente tienen como su prioridad el territorio local y mejoramiento de la calidad de vida la población (Arocena, 2005:22).

En este sentido, Arocena (2005:22-23) sostiene que el fortalecimiento de la pequeña empresa como actor local, surge con el fin de “... *generar los puestos de trabajo de la población desocupada...*”, a través de una gama de empresas industriales, artesanales, de servicios, comerciales, por mencionar algunas. La cuestión a resolver es conocer si la pequeña empresa local cuenta con capacidad de articularse con el consumidor y por ende generar iniciativas para un desarrollo local autónomo.

Ante esta cuestión podemos argumentar que al menos en el ámbito turístico, son las pequeñas empresas turísticas al interior del país, las que ofrecen servicios a un segmento de mercado específico, centrado en turismo cultural y turismo de naturaleza; lo que significa que estas empresas aprovechan el patrimonio local y lo convierten en su principal ventaja competitiva e integran una fuerza con tales dimensiones que pueden ser promotoras de desarrollo de sus comunidades.

Desde esta perspectiva del desarrollo local, la pequeña empresa desempeña un papel importante en las localidades, debido a que se vincula naturalmente al contexto y se convierte en uno de los actores de mayor alcance en la localidad.

El actor socio-territorial

Este actor centra su atención en una lógica territorial y se orienta a responder a las necesidades básicas de las comunidades locales, considerando que las formas de organización humana han tenido una *base territorial*. Cuando incluimos el término “socio” estamos afirmando que en el territorio hay *actores* y que dichos actores se relacionan entre sí, lo cual genera “... *relaciones de poder y procesos constitutivos de identidad...*”, es por ello que lo denominamos actor socio-territorial (Arocena, 2005:25); dentro de este actor convergen una gama de lógicas de acción: la lógica militante, la del voluntariado y la profesional.

En primer lugar dentro de la *lógica militante* encontramos a vecinos que participan en asambleas barriales o comunales, esta forma de participación y negociación se consolidó gracias a las movilizaciones para obtener la satisfacción de necesidades básicas, además de que permitió el acceso de grupos marginados. No obstante, en este tipo de reuniones es posible incurrir en mecanismos de dominación y de exclusión.

El voluntariado tiene otra lógica de acción, este actor no busca crear organizaciones entre los habitantes, sino que propone simplemente satisfacer una necesidad o dar solución a problemas concretos y puntuales. Además, este tipo de actor no busca presionar a los poderes públicos para obtener respuestas a sus dificultades, más bien, confía en su capacidad de acción; es decir, presta un servicio a la comunidad sin obtener remuneración por su acción (Arocena, 2005:25-27).

Finalmente la *lógica profesional* hace referencia a la intervención de profesionales en las sociedades locales, específicamente en los procesos de desarrollo local, a través de los trabajadores sociales, los docentes, los dirigentes religiosos, los psicólogos, sociólogos y antropólogos, los agrónomos, veterinarios y técnicos agrícolas, además de las profesiones médicas. Los cuales, son importantes debido a que, poseen conocimiento sobre un área específica, dicha actividad supone una remuneración. El aumento del capital social a través de la formación académica

por si sólo puede ser causa de procesos de desarrollo de un territorio; por lo tanto, es prudente promoverlo entre los habitantes para que se forjen nuevas aristas de intervención territorial (Arocena, 2005:28).

En suma, en la escena social existe una gama de lógicas que pueden articularse para formular acciones a favor de su comunidad, lo cual hace pertinente su reconocimiento. Asimismo, para generar desarrollo local es indispensable que los distintos actores (gobierno, empresas y sociedad) tomen el papel que les corresponde; es decir, a la sociedad le incumbe participar en la toma de decisiones, buscar las estrategias para monitorear a sus gobernantes y articularse con otros actores para motivar el desarrollo. En el caso del gobierno, es primordial que centren su atención en promover la inversión, el ahorro de capital, promover la integración y participación de los actores dentro de sus localidades, debido a que son los medios para conducir al crecimiento. El sector empresarial se ocupará en alcanzar beneficios colectivos, tomando en cuenta que utilizan los diferentes recursos locales (Paredes, 2009:11-12).

Por otra parte, el turismo ha sido reconocido como una actividad capaz de promover el desarrollo de las naciones a través del aprovechamiento de los recursos locales, la generación de empleo e ingresos para las localidades. Por tal motivo es necesario abrir un espacio para su análisis a fin de conocer sus implicaciones como promotor del desarrollo.

1.2. Desarrollo local y turismo

A partir de la década de los noventa tomó fuerza el discurso del aprovechamiento de las especificadas locales, tanto naturales como culturales, como medio para mejorar la calidad de vida de la población y superar la pobreza de los países en desarrollo. En la misma época, el turismo fue vinculado con el ámbito local debido que es una actividad que emplea el patrimonio de los territorios para generar actividades económicas alternativas en las localidades; a partir de este hecho el turismo se ha entendido como factor interno y propio de los procesos de desarrollo local.

Otros autores mencionan que el desarrollo local basado en el turismo, debe su aceptación al creciente flujo de personas y al hecho de que varios territorios han experimentado procesos de recuperación y expansión debido a los beneficios

sociales, económicos, ambientales y culturales, que esta actividad ofrece (Meixueiro, 2008:2).

Al respecto, la Organización Mundial del Turismo (OMT) establece que:

“... el turismo puede servir para generar un desarrollo económico a escala local que beneficie a los grupos desfavorecidos y cree criterios de lucha contra la pobreza, con un papel más relevante en las decisiones sobre desarrollo turístico. Los efectos de la reducción de la pobreza deberían figurar en cualquier evaluación de sustentabilidad, ya que es la piedra angular del bienestar de las comunidades pobres y de su entorno...” (OMT, 2003:21).

Existen evidencias de que si la actividad turística se desarrolla y se gestiona de manera sostenible puede atenuar los niveles de pobreza, generar empleo y mejorar la calidad de vida de las comunidades locales; por ejemplo, países como España, Italia, México y Costa Rica, han adoptado al turismo como factor estratégico de crecimiento económico nacional. Sin embargo, este no es un fenómeno reciente en América Latina, Schlüter (1994:151) menciona que el uso del turismo como instrumento de desarrollo regional fue empleado desde 1930, en Argentina.

Torres (1994:98) menciona que el turismo tiene la capacidad de impactar en dos ámbitos la economía nacional:

-  Como financiador del proceso de desarrollo nacional; al ser un sector exportador y generador de divisas (en mayor medida que las producidas por la agricultura). Las exportaciones han funcionado como medio para equilibrar la balanza de pagos, la cual presenta deficiencias debido a las importaciones de tecnología, maquinaria y energía, insumos esenciales para los planes de crecimiento.
-  Como sector de arrastre de la economía; el turismo al basarse en la prestación directa de servicios, lleva consigo la generación de empleo y renta. Asimismo, la creación de un producto turístico requiere la intervención de otros sectores (efecto multiplicador del turismo) como lo son la construcción de infraestructura, la conservación del medio ambiente, agroalimentos, por mencionar algunos.

El turismo se concibe como una estrategia que lleva consigo las premisas del desarrollo, debido a que es una actividad que reconoce y aprovecha las especificidades locales, como lo son los espacios naturales, las prácticas culturales, historias orales de vida, redes de intercambio, solidaridad comunitaria, entre otros. Dichas especificidades en su conjunto representan una ventaja competitiva frente a otros territorios; es decir, la actividad turística representa una estrategia novedosa para impulsar el desarrollo local desde una óptica de conservación de los recursos.

Sin embargo, Schlüter (1994:159) señala que en América Latina existen problemas o vicios que afectan el vínculo entre el turismo con los procesos de desarrollo local, tomando de ejemplo la falta de compromiso y eficacia de los actores administrativos en las tareas de fomento de la actividad turística. Asimismo, la presencia de proyectos turísticos que obedecen a intereses administrativos que no reportan beneficios para la población local.

Por su parte, Solari y Pérez (2005:55-59) agregan que en los planes y programas nacionales no se estimulan las iniciativas locales basadas en el turismo, además de que se carece de coordinación entre las esferas de gobierno para la formulación y ejecución de políticas de incidencia local.

En este sentido, los proyectos de desarrollo local basados en el turismo enfrentan grandes retos para el futuro, siendo pieza clave el trabajo realizado por las administraciones locales, estatales y nacionales.

Al gobierno federal y a los gobiernos locales les atañe el fortalecimiento de la capacidad para la recepción de turistas, conformar una red de infraestructura eficiente y de calidad; ofrecer las condiciones necesarias para el flujo de turistas y hacer uso de una planeación turística. En esta última es conveniente que se incluya a la comunidad receptora, en el sentido de que los habitantes son los que tienen mejor conocimiento de su entorno y son ellos quienes pueden aportar su experiencia para diseñar proyectos de aprovechamiento turístico (Flores, 2008:4).

El turismo puede ser una puerta al crecimiento económico debido a que es un sector generador de riqueza, proporciona empleos y alternativas para que la gente pueda desempeñar un oficio o profesión dentro del sector turístico; además de que cumple una función social, pues estimula el desarrollo a través de la creación de

infraestructura, la creación de vías de acceso a las comunidades locales y el establecimiento de empresas vinculadas a la prestación de servicios turísticos.

El turismo puede ser visto como estrategia para pequeños territorios, pero para ello, es necesario incorporar las perspectivas e ideales de los actores locales y respetar el contexto socioeconómico, cultural y ambiental de las comunidades. En este proceso la administración juega un papel central para regular la participación de los diversos actores para formular políticas públicas encaminadas al correcto uso de los recursos naturales y culturales.

1.3. La concertación de lógicas de acción en el espacio local

En la búsqueda por mejorar los procesos de planificación y gestión realizados por el Estado, se están adoptando estrategias como la concertación público-privada; este tipo de prácticas promueven la articulación de intereses de los diversos actores, con el objeto de emprender acciones colectivas y de esta manera responder a las demandas de los diferentes actores sociales que habitan en el espacio local. Este modo de gestión se desarrolla en el marco de las políticas de descentralización y al nuevo rol del Estado, no sólo como regulador sino también como promotor del desarrollo y de la participación de la sociedad (Parra y Dooner, 2001:5)

Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo concluyó que la superación de sistemas que funcionan bajo la dualidad central-sectorial en la formulación de políticas públicas, sólo se logra a través de arreglos institucionales a nivel local con la creación de mesas de concertación y/o consejos locales (BID, 2005, citado en Craviotti, 2006:30).

En este sentido, los arreglos a nivel local permiten una lógica de acción “territorial-horizontal”. La cual, necesita de la participación de la totalidad de lógicas de los actores locales en torno a situaciones comunes, en donde la acción se genera y moviliza territorialmente (Arocena, 1995:78-79).

Qué entendemos por concertación

La concertación es una tendencia de la democracia contemporánea, caracterizada por una sociedad civil cada vez más estructurada y diversificada; conceptualmente, es la acción de sumar voluntades y actitudes para determinar o resolver asuntos,

mediante la conciliación de intereses. La concertación de acuerdo con Fortunalti (1990:7-8) se asocia con conceptos tales como el de contrato social, cooperación, consenso, adaptación y conformidad, todos estos constituyen formas de integración social cuya realización supone el acuerdo (concertación) entre las partes². Es decir, toda concertación contempla cierto grado de consenso, conformidad, predisposición a la cooperación y a adaptación. De igual manera, puede haber concertación en presencia de conflicto o crisis dentro del proceso.

Compston, basado en las relaciones laborales, define la concertación como “... un proceso de toma de decisiones basado en acuerdos entre el Estado, los empresarios y los sindicatos...” (Compston, 2002; citado en Licha, 2003:2). En esta definición queda de manifiesto la participación y organización de actores sociales con el propósito de influir en la elaboración de políticas y no solamente como actores de consulta sobre las mismas.

De igual manera Cano (2004:15) indica que la concertación es un proceso vinculado a la existencia de una situación crítica (problema), el cual exige la participación y negociación entre los actores para generar acuerdos y soluciones.

En términos de lo local, la concertación está vinculada con la “... producción de consensos y solidaridades, con la movilización y reconstrucción de identidades sociales, con la organización de los sectores sociales y a la asunción de responsabilidades de los mismos en la toma de decisiones...” (Dos Santos, 1987, citado en Craviotti, 2006:32).

Cuando se considera a la concertación como elemento sustancial en la búsqueda del desarrollo de las localidades es necesario que la articulación de actores se convierta en un mecanismo fundamental, en el cual es conveniente involucrar al Estado, los gremios empresariales, las asociaciones, las universidades, entre otras³. Dichos actores pueden conformar mesas de dialogo o comités que tengan como fin la formulación de estrategias, el financiamiento, el asesoramiento, la capacitación y

² Contrato social, el convenio por medio del cual los individuos otorgan su libertad al Estado con el fin de hacer posible el bien común.

Cooperación, acuerdo entre partidarios de un sistema común o diferente, en orden a la consecución de ciertas metas. Adaptación, proceso que permite que las personas se relacionen dentro del mismo ambiente social.

Conformidad, la tendencia a la acomodación a una norma de grupo o aceptación que ocurre entre grupos ante la ausencia de modelos de comportamiento (Fortunalti, 1990:8).

³ La articulación de actores para el desarrollo local puede definirse “... como un proceso por el cual se establecen relaciones permanentes entre los actores-agentes de desarrollo de un territorio, en función de la búsqueda de objetivos comunes que trascienden los intereses particulares o sectoriales, sin anularlos, aunque puestos en situación de cooperar...” (Marsiglia, 2009:39).

la generación de un ámbito propicio para el tratamiento y resolución de conflictos (Fernández y Narváez, 2012:234).

Antecedentes del proceso

La concertación como proceso sociopolítico reaparece a principios de los años 90 en Europa; en aquella época, se utilizó como proceso orientado al logro de pactos sociales para asegurar la competitividad económica. Mientras que, en América Latina se presentó a finales de la década de los 90, motivado por la búsqueda de acuerdos que redujeran los riesgos de la ingobernabilidad, causados por el aumento de conflictos sociales, asociados con el aumento de la pobreza y la desigualdad. La concertación fue un mecanismo que sirvió para facilitar los acuerdos entre los diferentes sectores de la sociedad (Licha, 2003:1).

Por ejemplo, en México el presidente Fox impulsó un acuerdo político para el desarrollo nacional conocido como Pacto de Chapultepec, que fue aprobado en octubre del 2001 por los partidos políticos y luego por el sector empresarial; dicho acuerdo se basaba en una práctica social y política más democrática, plural e incluyente (Licha, 2003:8).

Parra y Dooner (2001:41-42) analizan dos corporaciones en Chile con el objeto de observar la articulación de intereses entre actores públicos y privados, dichas autoras concluyen que en los procesos de concertación es necesaria la existencia de los siguientes elementos:

- 🌈 Capacidad de liderazgo por parte de un actor, ya sea persona o institución
- 🌈 Presencia del sector público para regular y representar los intereses y objetivos de la comunidad.
- 🌈 Políticas y resultados de largo alcance, debido a la permanencia de los gobiernos locales.
- 🌈 La institucionalización del proceso para lograr que se mantenga más allá de la permanencia de sus líderes.
- 🌈 Coordinación entre el gobierno local y los espacios de concertación.
- 🌈 Priorizar objetivos, puesto que no es posible abordar la totalidad de problemáticas
- 🌈 Capacidad comunicacional para informar los logros alcanzados.

- 🌈 Clima de cooperación, es decir, trabajar por objetivos comunes.
- 🌈 Adaptación y flexibilidad, especialmente ante las transformaciones del entorno, las cuales pueden generar nuevas problemáticas y nuevos actores.
- 🌈 Resolución abierta de conflictos. La perdurabilidad del proceso se juega en la capacidad de resolver los conflictos y de anticipar la crisis.

Ventajas de la concertación

Los análisis en América Latina y en Europa han concluido que la concertación es un proceso eficaz que contribuye en los siguientes aspectos: al enriquecimiento de la vida social; es una forma de profundizar la democracia, la vida democrática funciona con la participación de los ciudadanos, no sólo al elegir a sus autoridades, sino que en todos los ámbitos de la vida cotidiana; además, es una forma de favorecer el desarrollo económico. Finalmente, hace posible la construcción de consensos sociales que provean estabilidad política, social y económica (Cortázar, 2001:1-2).

En relación con el desarrollo económico, la vinculación de actores públicos y privados de un mismo territorio representa una alternativa novedosa, en virtud de que se aprovechan recursos, potencialidades y capacidades territoriales; además de generar mejoras productivas innovadoras que inciden en el crecimiento de las localidades (Fernández y Narváez, 2012:232).

Dificultades en el proceso

A pesar de los beneficios que puede traer la concertación para el desarrollo, esta es una estrategia y práctica en América Latina, concretamente en México, escasa. Rivera (2001, citado en Licha, 2003:5) advierte algunas razones por las cuales la concertación no ha logrado ubicarse como práctica institucionalizada de la democracia deliberativa en dichos países:

- 🌈 La ausencia generalizada de tradición y vida democrática;
- 🌈 El débil desarrollo institucional;
- 🌈 El uso político (manipulación) de las iniciativas;
- 🌈 El cortoplacismo de las experiencias;
- 🌈 La prevalencia de una visión centralista y sectorial

Asimismo, Cortázar (2001:2) agrega que existe una visión neoliberal que atenta contra la concertación, dicha visión indica que los sindicatos y los gremios interfieren con las normas de ajuste del mercado, siendo los mercados los que aseguran el bienestar social. Es decir, impera una desconfianza hacia la sociedad civil, debido a que hoy en día se pone la mirada en el potencial de la sociedad civil como agente articulador y regulador de la acción del Estado y de los mercados.

En este sentido Craviotti (2006:33) señala la existencia de una serie problemáticas dentro del análisis de los procesos de concertación:

- a. Entre cooperación y conflicto. Realizar un proceso de consenso implica una relación estable de intercambio entre actores; no obstante, dicha relación se puede fracturar cuando se elige un curso de acción que beneficia a ciertos intereses por encima del resto. La evidencia, tanto en Europa como en América Latina, indica que dichos procesos son ejercidos con la intención de prevenir y/o amortiguar conflictos sociales y no como arreglos institucionalizados que permitan la reformulación de la agenda y el mejoramiento de la gestión estatal.
- b. Entre eficacia y legitimidad. Es importante que cada actor que participa en una mesa de consenso cuente con representatividad, que represente a un grupo en específico dentro del medio local. Una vez alcanzado este requisito es conveniente la articulación entre los actores participantes para formular acciones colectivas.
- c. Entre el nivel local y los niveles extra-locales. Los procesos de descentralización realizados hasta el momento aún son precarios, debido a que la articulación entre los municipios y el gobierno central es débil; por ejemplo, no existe correspondencia entre los recursos y las responsabilidades de cada esfera de gobierno. Ante este panorama el fortalecimiento del espacio local, a través de sus actores, posibilita una negociación más equitativa con las diferentes esferas de gobierno.

Elementos básicos de la concertación

Isabel Licha (2003:9) trabaja en una metodología para generar condiciones para la creación e institucionalización de proceso de concertación social; de acuerdo con la

autora es necesario que se trabaje en una articulación adecuada de contextos, actores, espacios y resultados.

Además, Licha propone una metodología de la concertación, la cual consiste en una serie de pasos consecutivos que tiene como fin generar acuerdos entre actores en torno a decisiones públicas. Las etapas del proceso de concertación son: la preparación de la concertación (incluye los pasos 1, 2, y 3), la ejecución del proceso concertación (incluye el paso 4) y los resultados del proceso (incluye los 5 y 6). Dichos pasos se describen a continuación (véase cuadro 2):

Cuadro 2		
Etapas del proceso de concertación		
Etapas	Pasos	Descripción
I. Preparación de la concertación	1. Elaboración de la agenda de concertación  Análisis del contexto  Situación a enfrentar  Actores claves a involucrar  Agenda de problemas a debatir  Especificación de los resultados a alcanzar	En esta etapa inicial se requiere de análisis (situacional y de actores). Además es preciso elaborar la agenda de problemas a debatir con el fin de generar acuerdos.
	2. Elaboración de pautas e instrumentos del proceso de concertación	Identificar las técnicas de concertación a seguir y planificar los detalles, reglas y procedimientos
	3. Generación de alternativas para lograr acuerdos	Elaborar cuadro de posibles alternativas para que los participantes puedan definir sus respectivas opciones para someterlas a discusión.
II. Ejecución del proceso	4. Realización de las reuniones de concertación (mesas, talleres, asambleas, etc.)	Rol de facilitación imparcial de reuniones y talleres con los diferentes actores. Relatorías de las reuniones.
III. Resultados del proceso	5. Elaboración del documento de síntesis de las acciones concertadas	Consolidación de resultados de las mesas y elaboración de la estrategia con cuadro de compromisos y responsabilidades acordadas.
	6. Definición del sistema de monitoreo y evaluación de resultados	Creación de espacios o mesas de evaluación periódica de las acciones concertadas realizadas y rendición de cuentas a la ciudadanía en general sobre resultados (informes periódicos de monitoreo por parte de las agencias comprometidas).

Fuente: Licha, 2003:10

Las etapas del proceso de concertación que propone Licha (2003), junto con la propuesta sobre los actores del plano local, de Arocena (1995), guiarán el análisis del Comité de Pueblo Mágico de Malinalco.

Capítulo 2. Estrategia metodológica

El presente capítulo contiene la estrategia metodológica que se empleó para realizar la investigación. El análisis empírico es básicamente de tipo cualitativo. Dicho análisis consiste en realizar un estudio de caso en la localidad de Malinalco con el objetivo de conocer el proceso de concertación para el desarrollo local. En particular se analiza el Comité Pueblo Mágico Malinalco, el cual es un espacio de negociación y debate en función de la actividad turística de la localidad. La información se recaba a través de una entrevista semiestructurada a los actores que integran y han integrado dicho espacio.

Además, con base en fuentes de información secundaria se realiza la descripción del contexto geográfico, social y económico, del espacio donde tiene lugar el proceso de concertación, esto es, la localidad de Malinalco. Las fuentes utilizadas son censos de población del año 1990, 2000 y 2010, censos económicos de 2010, los planes de desarrollo municipal 2009 y 2013, el directorio estadístico nacional de unidades económicas (DENUE), entre otros.

A continuación se presentan los cinco apartados que integran el diseño metodológico. En el primero, se aborda la selección del estudio de caso; en el segundo, se detallan las reglas de operación del Programa de Pueblos Mágicos; en el tercero, se hace la descripción de las variables de análisis; en el cuarto, se

desarrolla el instrumento de medición; y finalmente, se alude la selección de entrevistados.

2.1. La selección del estudio de caso: Comité de Pueblo Mágico Malinalco

La investigación empírica hace uso de la herramienta de estudio de caso, debido a que, permite ilustrar y profundizar en el problema de la participación de los actores y el proceso de concertación para el desarrollo local.

La selección del Programa de Pueblos Mágicos (PPM) fue intencional, debido a que, es un programa, de la política pública nacional, que promueve la imagen del desarrollo de las localidades. Dicho Programa hace operativa esta idea a través del reconocimiento de actores y los procesos de concertación, en un espacio denominado Comité de Pueblo Mágico, el cual constituye el objeto de estudio.

El PPM reconoce los pueblos y localidades que cuentan con potencial turístico como medio para diversificar la oferta turística, y promueve la articulación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno de nuestro país con la sociedad civil, en función de generar acciones que incidan en el bienestar de la comunidad receptora. Básicamente, el PPM establece como uno de sus objetivos “... *que el turismo local se constituya como una herramienta del desarrollo de las localidades incorporadas al programa, así como en un programa de apoyo a la gestión municipal...*”. Es decir, el Programa apuesta por la diversificación como medio para superar condiciones socioeconómicas poco favorables de las localidades, así mismo, es un Programa que reúne las nociones de desarrollo, participación y el consenso entre actores, las cuales son el punto de central de la investigación (SECTUR, 2001:2; 2014:1).

En el caso de la selección de la localidad de Malinalco, su elección también fue intencional; por los elevados índices de pobreza y por la necesidad de detonar el desarrollo en el municipio; segundo, por la dinámica de crecimiento turístico que presenta la localidad en actualidad; tercero, por ser una de las cinco localidades del Estado de México que cuenta con el nombramiento de *Pueblo Mágico*; y finalmente, por la accesibilidad física a la zona de estudio. En el capítulo tres se abordan estos aspectos.

La elección del Comité Pueblo Mágico Malinalco. Un espacio de concertación

El Programa requiere como elemento esencial para su ejecución de la participación y coordinación de actores públicos y privados, dicha participación se concibe a través de la creación de un Comité. El Comité es un organismo de representación de la comunidad ante las autoridades gubernamentales. Es decir, el Programa está diseñado con el propósito de descentralizar y promover la participación democrática de todos los actores locales, más allá de los actores gubernamentales.

De acuerdo con las reglas de operación del Programa, en la localidad de Malinalco se creó el “Comité Pueblo Mágico Malinalco”, el cual, es el espacio que permite la participación del conjunto de actores locales para desarrollar un proyecto turístico integral.

En palabras de la propia SECTUR se apela la característica de la participación de actores, y dice “... *el Programa Pueblos Mágicos basa su estrategia en la participación comunitaria, su inclusión y permanencia, sus avances y logros serán resultado del nivel de trabajo que la propia comunidad realice...*” (SECTUR, 2001:3). Por lo tanto, el PPM nos proporciona el medio idóneo para tratar de responder la pregunta que guía la investigación, debido a que, el “Comité Pueblo Mágico Malinalco” concibe las ideas del desarrollo local, los actores locales y los procesos de concertación.

En suma, recocemos a la localidad de Malinalco como nuestro espacio de estudio y al “Comité Pueblo Mágico Malinalco” como la entidad donde se analizará cuáles son las características del proceso de concertación para motivar el desarrollo local en función de la actividad turística.

Antes de continuar con la operativización de los conceptos, se presentan las reglas de operación del PPM, pues fueron indispensables para dirigir los instrumentos de medición sobre la concertación dentro del Comité.

Como antecedente del PPM, en 2005 el gobierno del Estado de México formuló el programa de Pueblos con Encanto del Bicentenario (PEB). Básicamente, el PEB plasma criterios y objetivos similares a los mencionados por el PPM, debido a que, el PEB fue una iniciativa para lograr que otras localidades del Estado participaran como candidatas a recibir el nombramiento de Pueblo Mágico. Localidades como Malinalco, El Oro y Metepec, son algunos ejemplos. No obstante, el programa de

Pueblos con Encanto se centra en el rescate del patrimonio histórico-cultural, y principalmente, en el mejoramiento de imagen urbana (SECTUR GEM, 2005:7-17).

2.2. Programa de Pueblos Mágicos

El PPM nace en 2001 con la intención de promover el desarrollo turístico integral. Es decir, el nombramiento de Pueblo Mágico busca aprovechar los recursos naturales y culturales para crear destinos competitivos, capaces de detonar el desarrollo y el bienestar para los habitantes de la comunidad receptora; y consolidar la oferta a través de planes de financiamiento, asesoría técnica y la planificación para regiones por estados, municipio y destinos. Así mismo, uno de sus principios primordiales es la participación, la inclusión y permanencia de la sociedad local, en donde “... *sus avances y logros serán resultado del nivel de trabajo que la propia comunidad realice...*” (SECTUR, 2012:15-16)⁴.

¿Qué es un pueblo mágico?

Un *Pueblo Mágico*, dice el discurso del Programa, es el testimonio espontáneo de nuestro México, a través del conjunto de expresiones culturales que se han conservado a lo largo del tiempo, las cuales merecen su conservación y valorización. La SECTUR define al Pueblo Mágico como “... *una localidad que tiene atributos simbólicos, leyendas, historia, hechos trascendentes, cotidianidad, en fin MAGIA que emana en cada una de sus manifestaciones socio - culturales, y que significan hoy día una gran oportunidad para el aprovechamiento turístico...*” (SECTUR, 2001:1).

El alcance del Programa va más allá del simple mejoramiento de la imagen urbana, se funda en la necesidad de sumar esfuerzos en función de objetivos mutuos, hablamos de participación de actores en la toma de decisiones. Los cuales, tienen la capacidad de detonar la economía a escala local y regional. Algunos de los objetivos que abordan lo anterior se presentan a continuación:

⁴ Cabe aclarar que el pasado mes de septiembre (2014) con motivo del día internacional de turismo el gobierno federal a través de la SECTUR relanzó el PPM con la intención de reestructurar y consolidar el Programa. Para tal efecto generó los nuevos Lineamientos generales para la incorporación y permanencia al PPM. No obstante, en la presente investigación se trabajó con las reglas de operación del 2001, debido a que eran las que estaban vigentes cuando se levantó la información empírica.

- 🌈 Estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el interior del país, basada fundamentalmente en los atributos históricos - culturales de localidades singulares.
- 🌈 Que el turismo local se constituya como una herramienta del desarrollo sustentable de las localidades incorporadas al programa, así como en un programa de apoyo a la gestión municipal.
- 🌈 Que las comunidades receptoras de las localidades participantes aprovechen y se beneficie del turismo como actividad redituable como opción de negocio, de trabajo y de forma de vida (SECTUR, 2001:2).

Criterios de incorporación y no negociables del Programa

El proceso para recibir el nombramiento de *Pueblo Mágico* inicia con la solicitud de incorporación al Programa, hecha por las autoridades municipales y estatales, hacia la SECTUR. Posteriormente, se realizan visitas de reconocimiento de la localidad, por parte de la Dirección General de Programas Regionales y/o de la Dirección General de Desarrollo de Producto Turístico. Las visitas tienen como objeto evaluar la potencialidad de los recursos.

En caso de que el dictamen de las visitas sea favorable, la comunidad estará en posición de iniciar con el proceso de integración del expediente, el cual incluye los siguientes puntos (SECTUR, 2001:3-13):

- 🌈 Involucramiento de la Sociedad y de las Autoridades Locales
 - Compromiso con la sociedad local
 - Compromiso de las autoridades estatales y municipales
- 🌈 Instrumentos de Planeación y Regulación
 - Planes de Desarrollo Estatal y Municipal
 - Reglamento de imagen urbana y plan de manejo en función del Programa Pueblos Mágicos
 - Programa de reordenamiento del comercio semifijo y/o ambulante
- 🌈 Impulso al Desarrollo Municipal
 - Programas diversos de apoyo al desarrollo municipal
 - Continuación y consolidación de programas y/o acciones de desarrollo turístico

-  Oferta de Atractivos y Servicios
 - Contar con un atractivo turístico simbólico
 - Contar con atractivos turísticos diferenciados
 - Servicios turísticos que garanticen su potencial comercialización.
 - Servicios de asistencia y seguridad
-  Valor Singular “La Magia de la Localidad”
 - Sustentar una tesis sobre la magia de la localidad
 - Declaratoria de “Zona de Monumentos Históricos”
 - Acciones de conservación del patrimonio tangible e intangible
-  Condiciones y Espacios Territoriales
 - Accesibilidad terrestre
 - Factibilidad para la comercialización turística
 - Producto turístico
-  Impacto del Turismo en la Localidad y Área de Influencia
 - Sistema de información turística estatal

Valoración del impacto turístico a nivel regional y/o municipal
-  Desarrollo de Capacidades Locales
 - Taller de inducción al PPM
 - Taller de planeación y gestión del turismo cultural

Por otra parte, las reglas de operación mencionan tres criterios que son indispensables, los cuales, deben ser cumplidos por las localidades candidatas:

1. Comité Pueblo Mágico

Considerando el compromiso por parte de la comunidad local se deberá acreditar la existencia del Comité de Pueblo Mágico, el cual, será el portavoz de la comunidad ante autoridades e instancias gubernamentales. Las reglas de dicho organismo se presentan más adelante.

2. Compromiso de las autoridades estatales y municipales hacia el Programa

La localidad candidata presentará la documentación pertinente en donde se establezca la articulación entre el gobierno municipal y el gobierno estatal, para generar proyectos que incidan en el desarrollo turístico local.

3. Aplicación del Programa de reordenamiento del comercio semifijo y/o ambulante

La localidad deberá de contar con un programa de reordenamiento del comercio semifijo y/o ambulante para las zonas de alta concentración y afluencia turística. La comprobación será a través de material fotográfico o con visitas por parte del Comité Interinstitucional de Evaluación y Selección (CIES) y/o la SECTUR.

No se permiten reglamentos de mercados públicos. Al respecto, no confundir el ambulante con la venta de productos tradicionales que dan vida a las plazas públicas, siempre y cuando se encuentren ordenados (SECTUR: 2001:14).

Comité Pueblo Mágico

Una cláusula no negociable para obtener el nombramiento de *Pueblo Mágico* es acreditar la existencia del Comité Pueblo Mágico, mismo que se concibe como herramienta que permite “... *la participación y coordinación de esfuerzos entre los actores públicos y privados...*” (SECTUR, 2001:17). Las reglas de operación que rigen el trabajo de los comités se detallan a continuación:

1. El Comité tiene como fin ser interlocutor entre los diferentes niveles de gobierno y la población local; ser la instancia de consulta y análisis de los proyectos turísticos que serán sometidos a escrutinio de la Secretaría de Turismo Federal como parte del apoyo del Programa; y el Comité dará seguimiento permanente a las acciones realizadas por parte del Programa a través de reuniones periódicas.

Así mismo, el Comité deberá contar con un plan de trabajo que contemple acciones en relación con lo mencionado en el inciso 13 del presente listado. Durante la ejecución de las acciones y proyectos planeados, en ningún momento el comité administrará o tendrá acceso a los recursos canalizados a través del Convenio de Coordinación en Materia de Reasignación de Recursos.

2. Está prohibido que el Comité realice actividades proselitistas y/o ser una entidad politizada.

3. El Comité permite la participación de los siguientes actores, los cuales tiene voz y voto, sin tener un máximo de diez representantes. En caso de que, alguna localidad cuente con un número mayor de representantes, estos podrán tener voz más no voto.
-  Un representante de la Dependencia Estatal de Turismo
 -  Un representante de la Autoridad Municipal
 -  Un representante del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).
 -  Representantes sociales, como pueden ser:
 - Asociación de Restauranteros
 - Asociación de Hoteles
 - Asociación de Agencias de Viajes
 - Asociaciones y Cámaras de Comercio
 - Colegio de Arquitectos
 - Artesanos
 - Líderes de opinión
4. El Comité estará dirigido por un presidente que sea de representación social. El cual, es elegido por votación de los miembros del mismo en la primera sesión de cada año, no existe impedimento para la reelección. Para validar la elección del presidente es conveniente contar con la mayoría de los miembros. Sus funciones son las siguientes:
-  Proporcionar facilidades para realizar las acciones del Plan de trabajo del Comité
 -  Ser interlocutor entre el Comité y los diferentes niveles de gobierno
 -  Ser el representante de la localidad en las reuniones que así lo requieran
5. Es necesario designar un secretario dentro del Comité, mismo que puede ser el representante de turismo estatal o municipal. El secretario se encarga de:
-  Convocar a los integrantes del Comité, con cinco días de anticipación
 -  Redactar las minutas de las reuniones
 -  Dar seguimiento a los acuerdos logrados.

6. El Comité establecerá un calendario con las reuniones de trabajo, con un mínimo de tres al año. Las reuniones tienen por objeto discutir los avances del Plan de Trabajo previamente establecido y los avances de los proyectos en ejecución.
7. La acreditación de la existencia del Comité correrá a cargo de la dependencia de turismo estatal. En dicha notificación se proporcionarán los datos del presidente y de los integrantes del mismo, así como el sector que representan. De forma complementaria, se indicará la periodicidad de las reuniones y se anexará el plan de trabajo anual.
8. Para llevar a cabo las sesiones del Comité es indispensable contar con la mayoría de integrantes.
9. En las sesiones de trabajo se permite la participación de los ciudadanos (invitados), siempre y cuando esté aprobado por la mayoría de los miembros del Comité. No exceder de cinco personas, los invitados tienen voz más no voto.
10. En cada sesión se hará un listado de los participantes, en caso de existir invitados, también es conveniente incluirlo en la lista.
11. Al final de la sesión se redactará una minuta que incluya los acuerdos correspondientes y estará firmada por todas las partes. En caso de existir inconformidad por parte de algún miembro, se incluirá en la minuta.
12. En caso de que sea necesario un voto de calidad para alcanzar un acuerdo, este será emitido por la SECTUR Federal o Estatal.
13. Finalmente, el Comité formulará un plan de trabajo en donde se pongan en funcionamiento los programas de la SECTUR:
 -  Programas de competitividad
 -  Programas de capacitación
 -  Talleres de desarrollo de producto turístico

2.3. Descripción de variables

Los indicadores que se van a observar provienen de la metodología del proceso de concertación de la autora Isabel Licha, presentada en el capítulo anterior, y de la propuesta de Arocena, sobre la acción local, la cual se incluye dentro de la primera.

Recordemos que, la autora divide el proceso de concertación en tres etapas, las cuales incluyen un total de seis pasos (Cuadro 2. Etapas de proceso de concertación).

No obstante, para el análisis excluimos uno de los pasos, debido a que, el tercer paso “generación de alternativas para lograr acuerdos” se describe como una etapa dentro del proceso de consenso que tiene lugar en el Comité. En este sentido, las etapas son: I) la preparación de la concertación, incluye los pasos 1 y 2; II) la ejecución del proceso, incluye el paso 3; y III) los resultados del proceso, incluye los pasos 4 y 5. Dichos pasos se describen a continuación:

I. Preparación de la concertación

1. Elaboración de la agenda de concertación

En este paso es necesario contar con un diagnóstico del contexto donde tienen lugar la concertación para el desarrollo local, y plantear los problemas y proyectos a desarrollar. Para conocer si en el Comité se realiza este paso, utilizamos las entrevistas semiestructuradas. Además, se desarrolla, con base en información secundaria, un panorama general del contexto social de la localidad de Malinalco, el cual se presenta en el siguiente capítulo.

Sobre los actores claves a involucrar, que forma parte central de la tesis, empleamos la propuesta del desarrollo local que fue expuesta en el capítulo anterior, específicamente las lógicas de acción local. Dicho enfoque nos permiten reconocer y caracterizar tres tipos actores que integran el espacio local (véase el cuadro 3). El reconocimiento de actores es esencial en nuestro estudio, debido a que, son las entidades que participan en el proceso de concertación que se realiza al interior del Comité.

Cuadro 3
Actores del “Comité Pueblo Mágico Malinalco”
1. Actor político administrativo
2. Actor empresarial
3. Actor socio-territorial

Fuente: Elaboración propia con base en Arocena (1995:75-96)

2. Elaboración de pautas del proceso de concertación

Este paso se utiliza para identificar las etapas y los procedimientos del proceso de concertación que se realiza en el Comité. Considerando que, los mecanismos para el tratamiento de problemas sociales incide directamente en la eficiencia del proceso.

II. Ejecución del proceso

3. *Realización de las reuniones de concertación*

Este paso incluye el proceso de convocatoria y la asistencia a las reuniones del Comité. Así como, la opinión de cada uno de los actores sobre los procesos de concertación que se llevan a cabo.

III. Resultados del proceso

4. *Elaboración del documento de síntesis de las acciones concertadas*

Este paso lo empleamos para establecer si el Comité genera un plan de acciones que puedan incidir en el desarrollo local de Malinalco. Desde el punto de vista que, la formulación de estrategias para atender los problemas es resultado del dialogo realizado entre la totalidad de actores.

5. *Definición del sistema de monitoreo y evaluación de resultados*

Este paso se retoma con la intención de detallar los procedimientos que se siguen al interior del Comité con la intención de dar seguimiento a las estrategias y/o acciones previamente concertadas. Debido a que, resulta enriquecedor conocer el resultado de las acciones realizadas.

Es suma, el análisis del proceso de concertación que se realiza al interior del Comité de Pueblo Mágico Malinalco consta, en primer momento, de la definición del contexto, así como, de la identificación y caracterización de los actores locales; y posteriormente, centramos nuestra atención en la descripción de las etapas que emplean los actores para el tratamiento de problemas y los procedimientos para dar seguimiento a las acciones emprendidas.

2.4. Instrumento de medición: entrevistas semiestructuradas

La información primaria se recaba mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas. Estas se desarrollan cara a cara, entre el entrevistador y el entrevistado (en el apartado de anexos se muestra la entrevista).

La entrevista está integrada por dos apartados: en el primero, se solicita información sociodemográfica del participante; y en el segundo, se recaba la información referente al proceso de concertación. En lo que se refiere al segundo apartado de la entrevista, sobre procesos de concertación, a continuación se

desglosan las preguntas de acuerdo con cada uno de los indicadores o variables de análisis (véase cuadro 4):

Cuadro 4			
Matriz relacional de variables y preguntas			
Etapas del proceso	Variables de análisis	Preguntas	Objetivo de la pregunta
I. Preparación de la concertación	Paso 1. Elaboración de la agenda de concertación (situación de actores)	Nombre del organismo de representación	Identificar al actor, individual o colectivo
		Objetivos principales de la organización	Conocer los objetivos de cada actor
		Número de personas que pertenecen a la organización	Conocer el la cantidad de personas que representa
		¿Cuándo se creó?	Conocer brevemente sus historia
		¿Considera que el Comité integra (a través de sus representantes) a la totalidad de la población de Malinalco? Si la respuesta es no, ¿quién falta?	Conocer si los actores que integran el Comité representan a la población de Malinalco
		¿Considera que el Comité integra (a través de sus representantes) a la totalidad de actores turísticos de Malinalco? Si la respuesta es no, ¿quién falta?	Conocer si los actores que integran el Comité representan al sector turístico de Malinalco
	Paso 2. Elaboración de pautas e instrumentos del proceso de concertación	¿Qué entiende el entrevistado por Ejemplo	Conocer la percepción del entrevistado sobre la concertación
		¿Existen procedimientos de concertación y debate dentro del Comité? ¿Cuáles? Ejemplo	Conocer los mecanismos empleados al interior del consejo para consensar, negociar, debatir ideas.
II. Ejecución del proceso concertación	Paso 3. Realización de las reuniones de concertación	¿Quién y cómo se convoca a las reuniones de trabajo del Comité?	Identificar al responsable de convocar a las reuniones, así como los medios utilizados en esta actividad

		¿Existe participación del conjunto de integrantes al Comité a todas las reuniones?	Conocer si existe participación de la totalidad de los integrantes en las sesiones de trabajo
		¿Las sesiones son abiertas al público? si, no, ¿por qué	Conocer si se permite el acceso a personas externas al consejo, así como el lugar donde se realizan las reuniones
		¿Considera que existe cooperación por parte de cada uno de los integrantes del Comité?	Conocer si los integrantes reconocen la cooperación del resto de los integrantes del Comité
		La organización que usted representa ha establecido alguna alianza o cercanía con algún otro miembro del Comité. Si es así, ¿con quién? ¿Qué motivó dicha alianza?	Conocer si al interior del Comité se fraguan alianza para generar o impulsar acciones y proyectos
		¿Desde su incorporación al Comité algún representante ha limitado su participación? Si es el caso, ¿quién?, ¿cuándo ocurrió?, ¿por qué razón?, ¿se buscó un nuevo representante?	Conocer si algún representante ha dejado de participar en las actividades del Comité
		¿En las actividades y decisiones que toma el Comité, los intereses y perspectivas de su organización son tomados en cuenta?	Conocer si las opiniones, demandas e intereses de los actores, individuales y colectivos, son tomadas en cuenta en la negociación
		¿Cuáles son las acciones y proyectos realizados hasta el momento?	Conocer el conjunto de acciones y proyectos realizados desde la conformación del Comité
		¿Cuáles no han podido ser realizados? ¿Por qué?	Conocer las acciones que no ha podido desarrollar el Comité

		¿Desde su incorporación al Comité ha tenido algún conflicto o diferencia con las acciones que se han llevado a cabo? Si, ¿cuál? ¿Por qué?	Conocer los principales conflictos que se han suscitado al interior de Comité
		¿Alguno de los miembros del Comité fungió como mediador durante éste, quién?	Conocer que integrantes fungen como mediador durante el debate de los conflictos o diferencias
		¿Cómo se resolvió el conflicto?	Identificar las negociaciones y acciones que se utilizaron para resolver el o los conflictos
III. Resultados	Paso 4. Elaboración del documento de síntesis de las acciones concertadas	¿Desde su incorporación al Comité se ha elaborado algún plan/programa de acciones? Lo considera importante.	Conocer si el Comité realiza un plan o programa de acciones y proyectos
		¿Cuáles son las prioridades en el plan?	Obra pública, conservación del patrimonio, otros.
		¿Usted participó en la elaboración de este plan? ¿De qué forma?	Conocer si dicho plan/programa contó con la participación, en la formulación, de todos los integrantes
	Paso 5. Evaluación de resultados	¿Cuál ha sido el impacto que han tenido las acciones realizadas en Malinalco, tanto en la localidad como en el municipio?	Conocer si el entrevistado identifica el impacto, tanto en Malinalco como en su gente, de las acciones y proyectos realizados

Fuente: Elaboración propia

2.5. Selección de entrevistados

De acuerdo con las reglas de operación del PPM, el Comité estará formado por diez representantes como máximo, entre ellos actores gubernamentales como no gubernamentales. No obstante, en la actualidad el Comité Pueblo Mágico Malinalco

únicamente cuenta con la participación de cuatro integrantes activos más tres actores activos-esporádicos.

Con la intención de complementar la información empírica, se concretaron entrevistas con la mayoría de los actores que han dejado de participar en dicho espacio de debate, desde 2010. Es decir, 4 ex miembros o como también se les denomina en el texto, miembros inactivos. En el cuadro 5 se muestran los 11 actores locales que fueron entrevistados.

Cuadro 5			
Actores entrevistados del Comité			
Actores	Activos	Activos-esporádicos	Inactivos
Actor político administrativo	Cuarta regidora Representante del INAH	Dir. de Turismo Dir. de Desarrollo Urbano Dir. de Obras Públicas	
Actor empresarial			Representante de Comerciantes Representante de Artesanos
Actor socio-territorial	Líder de opinión (presidente del Comité) Representante de Amigos del jardín botánico		Líder de opinión Representante del Museo Luis Mario Schneider

Fuente: Elaboración propia con base en Arocena (1995:75-96)

Capítulo 3. La localidad de Malinalco: Pueblo Mágico

El presente capítulo introduce algunas características generales para conocer la zona de estudio y a su población. La información se refiere a la localidad de Malinalco, es decir, el Pueblo Mágico. Cabe aclarar que en ocasiones nos referimos al municipio, con el propósito de contextualizar la localidad; o bien, porque la información disponible no se desagrega a nivel de la localidad. Primero, mostramos la ubicación de la localidad de Malinalco y su población; en segundo lugar, presentamos algunos datos que dan cuenta del nivel de vida de la población; y en tercer lugar, exponemos las características económicas de la zona, en particular se desarrolla el aspecto sobre la actividad turística.

3.1. Aspectos territoriales y demográficos

La localidad de Malinalco se ubica en el municipio del mismo nombre. El municipio de Malinalco se localiza en la parte sur-suroeste del Estado de México. Colinda al norte con Joquicingo y Ocuilan; al sur, Zumpahuacán y Tetecala (Estado de Morelos); al oriente con Miacatlán (Estado de Morelos) y al poniente, Tenancingo (véase mapa 1).

El municipio de Malinalco pertenece a la región XI de Ixtapan de Sal, dentro de la cual puede considerarse como uno de los municipios con potencial turístico, en conjunto con Ixtapan de Sal y Tonicato. Su extensión territorial corresponde a 18,651.74 has, que representa tan sólo el 0.82% del territorio estatal.

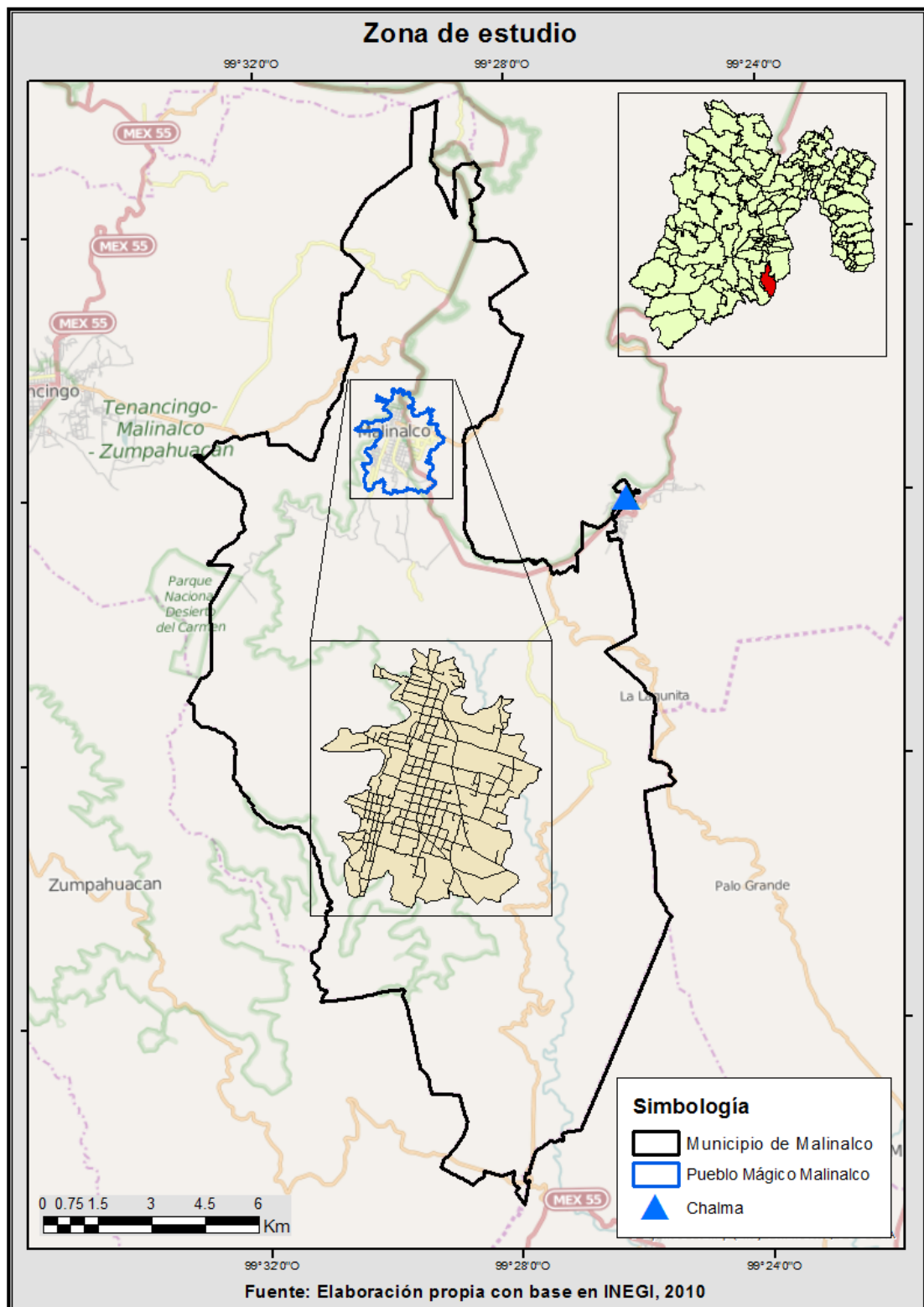
El territorio municipal se define de la siguiente manera: Cabecera Municipal y sus respectivos barrios (8 barrios), 3 pueblos, 24 caseríos y 6 rancherías (véase cuadro 6).

Cuadro 6 Distribución territorial	
Cabecera Municipal y Barrios	<u>Malinalco</u> ; Bo. San Andrés; Bo. San Guillermo; Bo. San Juan; Bo. San Martín; Bo. San Pedro; Bo. Santa María; Bo. Santa Mónica; Bo. La Soledad.
Pueblos	Chalma; San Simón el Alto; San Andrés Nicolás Bravo
Caseríos	Col. Aldama; La Angostura; Campos de San Martín; Col. Emiliano Zapata; La Huerta; Loma del Coporo; Noxtepec de Zaragoza; Palmar de Guadalupe; Planta Alameda; El Puentequito; San Pedro Chichicasco; Santa María Xoquillac; Amate Amarillo; El Campanario; Chichicasco el Viejo; Col. Hidalgo; Joya Redonda; La Loma; Monte Grande; Palo Dulce; Puente Caporal; Los Sauces; Tepehuajes; Tepopula.
Rancherías	Col. Juárez; Jalmolonga; El Platanar; La Ladrillera; San Nicolás; San Sebastián.

Fuente: H. Ayuntamiento de Malinalco, 2009:56

Del conjunto de localidades que integran el municipio de Malinalco resaltan la localidad de Malinalco (cabecera municipal), así como Chalma. La primera, debido a que, es el territorio que comprende el nombramiento de Pueblo Mágico; y la segunda, porque es uno de los principales centros religiosos del país.

Mapa 1

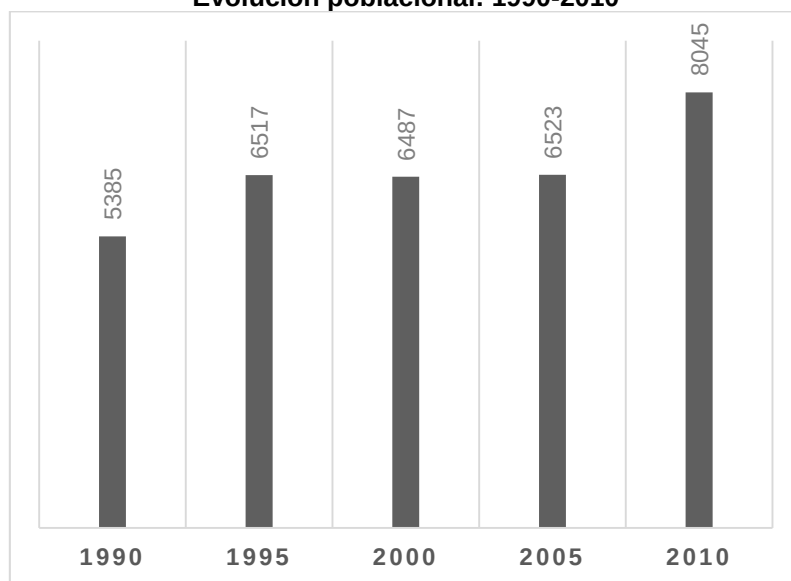


En relación con la población, el último Censo de Población y Vivienda menciona que, el municipio de Malinalco cuenta con 25,624 habitantes, de los cuales 12,585 son hombres y 13,039 son mujeres. Del total de habitantes una cuarta parte se ubica en la localidad de Malinalco, 8,045 personas (INEGI, 2010).

La evolución poblacional de la localidad de Malinalco de 1990 a 2010, se puede observar en la figura 2. Podemos notar que, el mayor crecimiento se presentó en el periodo de 2005 a 2010. El crecimiento de población, por lo general, se atribuye a una serie de acontecimientos que se han suscitado en el territorio, como los siguientes:

- La construcción de las carreteras a Toluca y al Distrito Federal, de 1990 a 1995, así como la carretera a Tenancingo, lo cual permitió la movilidad de sus habitantes por cuestiones de trabajo y la llegada de nuevos residentes.
- La apertura turística, entre 2005 y 2010, que consistió en el arribo de una población joven asociada a la prestación de servicios turísticos (H. Ayuntamiento de Malinalco, 2013:25).

Figura 2
Evolución poblacional: 1990-2010



Fuente: Elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010; y Conteo de Población y Vivienda 1995 y 2005

No obstante, según el H. Ayuntamiento de Malinalco (2013:25) el decrecimiento de población ocurrido en el año 2000 se debe a que, en ese año se presentó una migración importante hacia Estados Unidos de mano de obra masculina. Dicha fenómeno también tuvo lugar en otras localidades del municipio.

3.2. Condiciones de vida

En relación con las condiciones de vida en el municipio, estimaciones hechas por CONEVAL (2012) indican que, el 66% de la población presenta algún tipo de pobreza, 45.8% se encuentra en situación de pobreza moderada y el restante 20.2% en pobreza extrema. Es decir, del total de población municipal, 16,920 habitantes se encuentran en condición de pobreza.

Otras cifras que nos pueden ayudar a comprender la situación socioeconómica del municipio Malinalco se muestran en el cuadro 7.

Cuadro 7 Evolución de las dimensiones de pobreza: 1990 a 2010			
Dimensión	Año		
	1990	2000	2010
Porcentaje de la población con rezago educativo	37.9	32.4	28.6
Porcentaje de la población con carencia de acceso a servicios de salud	--	89.6	28.5
Porcentaje de la población con pobreza alimentaria	36.2	42.1	28.7
Porcentaje de la población con pobreza de capacidades	45.5	51.7	38.5
Porcentaje de la población con pobreza de patrimonio	68.6	72.7	64.7

Nota: el "Porcentaje de la población con carencia de acceso a servicios de salud" no se encuentra disponible para 1990.

Fuente: CONEVAL, 2012

En primer momento notamos que, el rezago educativo se ha reducido en el periodo de 1990 a 2010⁵. Sin embargo, si lo comparamos con el total de la población, notamos que para el año 1990 la población con rezago educativo ascendía a 6,394, mientras que en 2010 fue de 7,328. Por lo tanto, el rezago educativo aumentó en relación directa con el crecimiento demográfico. Con respecto al acceso a servicios

⁵ Se considera una persona con *rezago educativo* si cumple con alguno de los siguientes criterios: tiene de tres a quince años de edad y no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); y nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa) (CONEVAL, 2010:96).

de salud, la reducción ha sido notable, se logró la cobertura médica de dos terceras partes de la población, pasando de 89.6% al 28.5%⁶.

En referencia a la pobreza por ingresos, dividida en alimentaria, de capacidades y de patrimonio, se observa un aumento considerable entre el año de 1990 y el año 2000 en los tres rubros⁷. A pesar del aumento en el año 2000, la pobreza alimentaria (de 42.1 a 28.7) y de capacidades (de 51.7 a 38.5) disminuyeron considerablemente en la última década.

A nivel localidad no se generan datos de pobreza, por esta razón, a continuación exponemos algunas cifras que reflejan las condiciones de vida de la localidad de Malinalco:

Educación

Considerando la educación básica tenemos que, 289 habitantes de 3 a 14 años de edad no asisten a la escuela, de los cuales, 161 son del sexo masculino y 128 femenino. En este sentido, las personas de 15 años en adelante con primaria y secundaria completa son 2,449, mientras que los habitantes con educación básica incompleta es de 1,224.

Asimismo, las personas de 8 a 14 años que no saben leer y escribir son 19. Mientras que, la población analfabeta de 15 años en adelante asciende a las 512 personas, donde 211 son hombre y 301 son mujeres. Es decir, el 6.6% de los 8,045 habitantes de la localidad de Malinalco son analfabetas (INEGI, 2010).

Servicios de salud

De los 8,045 habitantes que tiene la localidad de Malinalco, sólo el 58% de las personas (4,674) tienen derecho a recibir servicios médicos en alguna institución de

⁶ Se considera que una persona carece de *acceso a servicios de salud* cuando: no se encuentre adscrita para recibir servicios médicos por parte de alguna institución, incluyendo el Seguro Popular, el IMMS, el ISSSTE, Pemex, Ejército y Marina, o servicios médicos privados (CONEVAL, 2010: 98).

⁷ La estimación de *pobreza por ingresos* que realiza el CONEVAL emplea los siguientes niveles de pobreza:

a) La pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

b) La pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.

c) La pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios. (CONEVAL, 2010:25:31).

salud pública o privada. De los cuales, la mayoría se encuentran afiliados al Seguro Popular (3,643), seguido del ISSSTE estatal y el IMSS (INEGI, 2010).

Vivienda

En la localidad de Malinalco existen 2,633 viviendas, pero únicamente 2,018 se encuentran habitadas. Del total de viviendas habitadas, 1,970 cuentan con luz eléctrica, 1,884 disponen de agua entubada y 1,846 tiene drenaje. Según el INEGI (2010) sólo 1,771 viviendas habitadas cuentan con los tres servicios mencionados.

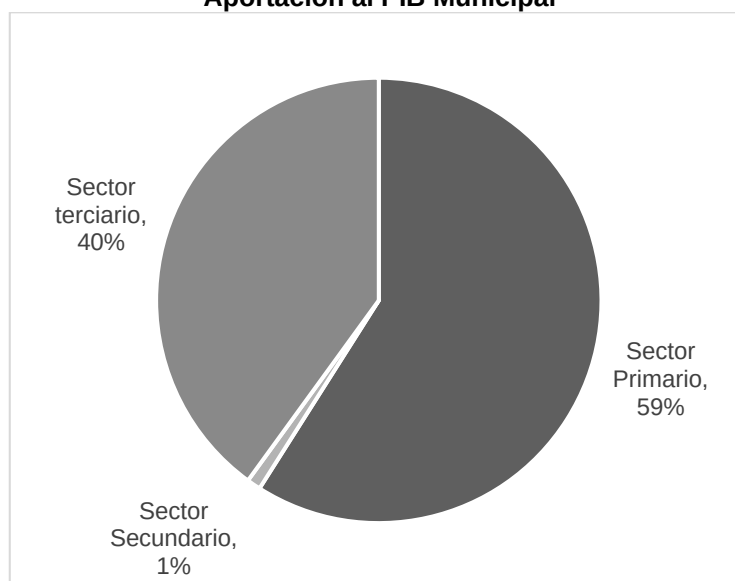
3.3. El turismo, una actividad en crecimiento

Antes de exponer la situación de la actividad turística en la localidad de Malinalco, presentamos algunos datos sobre la actividad económica del municipio. Según INEGI (2005, citado en H. Ayuntamiento de Malinalco, 2009) la actividad económica desarrollada en el municipio, aportó el 0.06% al PIB estatal, en el año 2005⁸.

La participación por sector económico al PIB municipal muestra que, la vocación del municipio de Malinalco es la producción agropecuaria, debido a que, de la aportación total el 59% corresponde al sector primario (véase la figura 3). Así mismo, resalta la contribución del sector terciario con un 40%, donde se ubican la prestación de servicios turísticos; y la escasa derrama del sector secundario.

⁸ El Producto Interno Bruto (PIB) es la suma de los valores monetarios de los bienes y servicios producidos por los sectores y ramas de actividad económica, de un país o región, durante un periodo determinado, que por lo general es de un año (IGECEM, 2012:67).

Figura 3
Aportación al PIB Municipal



Fuente: Elaboración propia con base en H. Ayuntamiento de Malinalco, 2009:38

En este sentido, la población económicamente activa (PEA) del municipio es de 9,459⁹. Si se desagrega la PEA en población ocupada y desocupada resulta que, la PEA ocupada es de 9,044 y la PEA desocupada es de 415. Es decir, sólo el 35% la población total de Malinalco (25,624 habitantes) desarrolla alguna actividad productiva.

Con respecto a la localidad de Malinalco tenemos que, la PEA es de 3,314, de los cuales 2,179 son hombres y 1,135 son mujeres. Además, la población ocupada de la localidad es de 3,164. Por lo tanto, el 41% de los 8,045 habitantes de la localidad de Malinalco se encuentran empleados (INEGI, 2010).

Turismo en la localidad de Malinalco

La apertura turística que se suscitó en la localidad de Malinalco permitió que esta localidad fuese acreedora al nombramiento de Pueblo con Encanto del Bicentenario (2006) y al nombramiento de Pueblo Mágico categoría que fue otorgada en octubre de 2010, por la SECTUR.

⁹ Según el Banco Mundial el PEA es aquel que comprende a personas de 15 años o más que aportan trabajo para la producción de bienes y servicios durante un período específico (BM, 2010).

A partir de dichos nombramientos la localidad de Malinalco ocupa el cuarto lugar, en cuanto a los destinos turísticos más visitados en el Estado de México. La zona arqueológica “Cuauhtinchan” es el principal atractivo turístico del municipio, es la segunda zona arqueológica más visitada del Estado, solamente detrás de la zona arqueológica de Teotihuacán, esto desde 2008. Dentro de la afluencia turística podemos identificar dos tipos de turismo:

- 🌈 El turismo cultural, que centra su atención en la visita a la zona centro del municipio, donde podemos encontrar el exconvento y la zona arqueológica, principalmente, y
- 🌈 El turismo religioso, que visita el Santuario de Chalma y el corredor gastronómico y de balnearios, conocido como “Las Truchas” (H. Ayuntamiento de Malinalco, 2009:46-47).

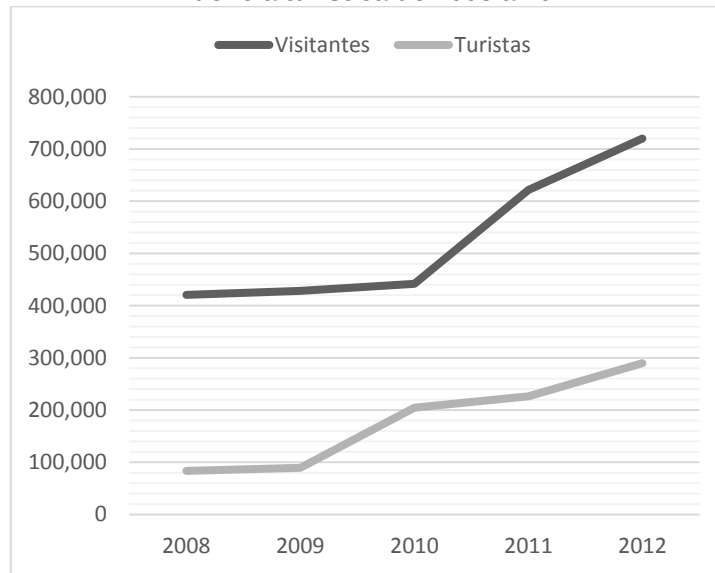
Un comparativo de la afluencia turística hacia la localidad de Malinalco, de 2008 a 2012, la podemos observar en la figura 4. La gráfica nos permite señalar el crecimiento de la actividad turística, teniendo como variable de análisis la recepción de visitantes y turistas¹⁰.

En el caso de los visitantes notamos que, de 2008 a 2010 el total de visitantes oscilaba entre las 410,000 y las 420,000 personas. Situación que cambio a partir de 2010, a tal grado que en 2012 se registraron 710,000 visitantes.

Mientras que, la línea de tendencia de los turistas es similar. Sin embargo, el aumento de turistas inicio en 2009, donde se contabilizaron 90,000 personas, cifra que se triplicó para el año 2012 (290,000 turistas).

¹⁰ Visitante: también llamando excursionista. Personas que no pernoctan en un medio de alojamiento colectivo o privado en el lugar visitado.
Turista: Persona que permanece al menos una noche en un medio de alojamiento colectivo o privado en el lugar visitado (GEM, 2008:1)

Figura 4
Afluencia turística de 2008 a 2012



Fuente: Elaboración propia con base en SECTUR GEM, 2008:7, 2009:8, 2010:13-14, 2011:6-7, 2013:7-8

Con estas cifras se puede inferir que, el aumento puede corresponder al nombramiento de *Pueblo Mágico* que recibió la localidad de Malinalco en 2010.

Inversión turística

Los dos nombramientos en materia turística que ha recibido la localidad de Malinalco, han beneficiado la entrada de recursos financieros por parte del gobierno estatal y federal, evidencia de lo anterior lo podemos observar en el cuadro 8.

Como podemos observar, la mayoría de las obras que se han realizado se ubican en la localidad de Malinalco, únicamente en 2010 parte de los recursos se destinaron a uno de los barrios de la localidad.

Cuadro 8				
Inversión estatal y federal por año y por programa				
Programa	Nombre de la obra	Localidad	Importe autorizado	Importe ejercido
Pueblos con Encanto del Bicentenario (PEB) 2010	Remozamiento de la capilla de Santa María	Barrio de Santa María	\$1,200,000.00	\$799,235.52
	Construcción de andador peatonal Calle Hidalgo, Av. Morelos y mercado municipal	Malinalco	\$1,000,000.00	\$957,922.99
Pueblos Mágicos (PM) 2011	Construcción del mercado municipal 2da. etapa	Malinalco	\$6,000,000.00	\$6,000,000.00
Pueblos Mágicos (PM) 2012	Terminación de mercado municipal	Malinalco	\$4,999,567.36	\$4,999,567.36
Pueblos Mágicos (PM) 2013	Mejoramiento de la imagen urbana de la Av. del panteón	Malinalco	\$10,000,000.00	\$9,603,930.39
Total			\$23,199,567.36	\$22,360,656.26

Fuente: H. Ayuntamiento de Malinalco, 2014:1

Asimismo, el último financiamiento que recibió la localidad de Malinalco por parte de PEB, fue en 2010. El cual, fue ejercido en la restauración del patrimonio y en la mejora de imagen urbana. En este sentido, destaca que el proyecto de construcción del mercado municipal se inició con recursos del PEB, lo cual indica que, desde aquel entonces se reconoció el problema del comercio ambulante en la localidad. Recordemos que, la reubicación de dicho comercio es un criterio no negociable del Programa de Pueblos Mágicos. Mientras que los primeros recursos de PM se obtuvieron hasta 2011. Donde se continuó con la construcción de mercado municipal.

Servicios turísticos

Según el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) en 2010 se encontraban registradas 609 unidades económicas en la localidad de Malinalco, de las cuales, 55 están vinculadas a la actividad turística de la localidad. Las 55 empresas ofrecieron empleo a 353 personas (véase cuadro 9)¹¹.

¹¹ El Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) ofrece información sobre la identificación y ubicación de todos los establecimientos activos en el territorio nacional, de acuerdo a los datos recabados durante la Actualización de Unidades Económicas (INEGI, 2015).

El mayor número de unidades económicas y de personal ocupado se encuentra en las unidades de alimentos y bebidas, con 24 y 165 respectivamente. Seguido de los servicios de hospedaje. Además, destacan las unidades que se desempeñan como atractivos turísticos en la localidad, tal es el caso de los museos, los balnearios y la zona arqueológica.

Cuadro 9		
Unidades económicas turísticas 2010		
Unidad económica	Cantidad	Personal ocupado
Hoteles	19	100
Restaurantes	24	165
Museos	2	35
Zona arqueológica	1	5
Balnearios	2	15
Tiendas de artesanías	6	30
Agencia de viajes	1	3
Total	55	353

Fuente: DENUE, 2010

No obstante, con el aumento de afluencia turística hacia el municipio en los últimos años las unidades económicas aumentaron su número. Por ejemplo, en 2012 se contabilizaron 28 establecimientos de hospedaje y 40 empresas de alimentos y bebidas.

Actores locales y turismo

Con el propósito de tener una idea, aunque sea vaga, de los actores que podrían estar involucrados en el Comité de Pueblo Mágico de Malinalco, realizamos la siguiente descripción.

1. Actor político administrativo

El gobierno del municipio de Malinalco se encuentra integrado de la siguiente forma (H. Ayuntamiento de Malinalco, 2013):

-  Presidente municipal
-  Dir. Gral. de gobernación, seguridad pública y protección civil
-  Dir. Gral. de obra pública y desarrollo urbano
-  Dir. Gral. de desarrollo social
-  Dir. Jurídica
-  Tesorería

- 🌈 Dir. Gral. de desarrollo económico, fomento agropecuario y turismo
- 🌈 Dir. Gral. de administración
- 🌈 Dir. Gral. de servicios públicos y ecología

De acuerdo con las reglas de operación del PPM es necesario involucrar a: la dirección de obras públicas, a la dirección de desarrollo urbano, a la dirección de turismo, a la coordinación de tianguis y mercados, y a un representante del ayuntamiento en el Comité.

2. Actor empresarial

En el sector empresarial de la localidad de Malinalco podemos encontrar desde prestadores de servicios turísticos hasta pequeños empresarios de un producto en específico (Pataky, 2014:11; DENUE, 2010). Por ejemplo:

- 🌈 Prestadores de servicios turísticos
 - 19 Hoteles
 - 24 Restaurantes
 - 1 Agencia de viajes
- 🌈 Empresa de ecoturismo
 - Maliemociones
- 🌈 2 Museos
 - Museo Vivo los Bichos de Malinalco
 - Museo Luis Mario Schneider
- 🌈 Artesanos
 - Mimbres
 - Rebozo
 - Talla de madera
- 🌈 Productores agropecuarios
 - Producción de truchas
- 🌈 300 Comerciantes

El Programa contempla la participación de restauraneros, hoteleros, agencias de viajes y artesanos.

3. Actor socio territorial

En 2014, la fundación comunitaria Malinalco identificó a 19 organizaciones que tienen como finalidad incentivar a la comunidad para que sea promotora de su propio desarrollo y fomentar la cultura de participación (Pataky, 2014:11). La mayoría de ellas reconocidas como actores socio-territoriales y ubicados en la localidad de Malinalco, entre ellas encontramos:

-  La Agrupación Ciudadana para la Conservación y el Mantenimiento Cultural de Malinalco
-  Amigos del Jardín Botánico
-  Ameyalli
-  Fundación comunitaria Malinalco
-  Gastronautas
-  Imaginalco
-  La Escuela del Agua
-  La Marcha
-  Proyecto El Rincón
-  Santo Desierto del Carmen
-  Vigías del Patrimonio

Como podemos observar existe una diversidad de actores en la localidad de Malinalco, donde, destacan los grupos relacionados con la conservación, difusión y aprovechamiento del patrimonio, natural y cultural; así como vinculados con el desarrollo económico local. Sin duda alguna, dichos actores están relacionados a la actividad turística municipal, debido a que, el patrimonio es la razón de ser del turismo.

Capítulo 4. El proceso de concertación en el Comité del Pueblo Mágico Malinalco

En el presente capítulo se presentan los resultados del trabajo de campo. La exposición se organizó en cinco apartados, de acuerdo a los cinco pasos del proceso de concertación que propone Licha, apartado 2.3 del capítulo metodológico: 1) elaboración de la agenda de concertación, 2) elaboración de pautas. Estos dos pasos corresponden a la primera fase del proceso, es decir, la preparación de la concertación. Luego, el paso 3) ejecución de reuniones. Éste constituye la segunda fase, esto es, la ejecución del proceso. Finalmente, el apartado 4) elaboración documento de síntesis de acciones concertadas y, 5) definición del sistema de monitoreo, forman parte de la última fase: los resultados del proceso de concertación.

Antes de comenzar con el análisis del proceso de concertación, es conveniente comentar que el Comité de Pueblo Mágico Malinalco que se analiza en la investigación tiene sus antecedentes con el nombramiento de Pueblo con Encanto del Bicentenario que recibió la localidad en el año 2006. En ese entonces fue necesaria la integración de un consejo ciudadano con el objeto de generar acciones encaminadas a la protección y conservación de los recursos: para tal efecto, se creó la organización de los “Vigías de patrimonio”, en coordinación con el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONALCULTA) y el INAH. Cabe recordar que dicha organización fue reconocida como un actor socio-territorial en el capítulo anterior.

De acuerdo con la entrevista al presidente del Comité, él junto con amistades personales y del gobierno estatal, continuaron con las gestiones para que la localidad en cuestión fuese considerada Pueblo Mágico, esfuerzo que logró resultados en Octubre de 2010, fecha en que recibió el nombramiento de dicho Programa.

Una vez obtenido el nombramiento fue obligatorio la integración de un Comité. El entrevistado recuerda, que el día del nombramiento, los participantes al evento votaron por el presidente del dicho organismo; entre los participantes al evento se encontraban expresidentes municipales, el equipo de Leonel, los representantes de la SECTUR federal y estatal, el representante del INAH, el representante del Museo Luis Mario Schneider e invitados de la comunidad. En una primera votación se indicó que Judith Garza sería la presidente del Comité, no obstante, la intervención del Secretario de Turismo (Rodolfo Elizondo) aludiendo el trabajo hecho por el ahora presidente (Leonel), sugirió que él sería el más indicado para dicho cargo, la decisión fue ratificada en una segunda votación. Leonel nos comentó:

“[...] el Secretario (Elizondo) me habla y me dice “el Lic. Peña Nieto piensa que tienes que ser tú (Leonel), por el perfil, porque tú conoces mucha gente dentro de la SECTUR federal, haz tenido mucho movimiento para lograr que esto sea Pueblo Mágico, y entonces le gustaría que fueras tu” [...]” (Leonel, presidente del Comité).

El resto de actores que integraron el Comité en 2010, fueron elegidos de la siguiente manera: Malina solicitó participar, tal vez como tesorera y representante de la comunidad; Judith fue designada secretaria del Comité, años después renunció del cargo. La SECTUR (estatal) eligió a su representante y el presidente municipal nombró al regidor de turismo como su representante; además, en las primeras sesiones los integrantes del Comité se percataron de la necesidad de involucrar a los representantes del INAH, del Museo Luis Mario Schneider, de los comerciantes y de los artesanos.

Con este hecho se corrobora la información recabada en una entrevista exploratoria hecha al presidente del Comité en el año 2012, en aquel entonces, él argumentó que dicho organismo contaba con la participación de representantes, de acuerdo con lo establecido en las reglas de operación del Programa.

4.1. Elaboración de la agenda de concertación

Según Licha (2003:10), en la etapa de preparación del proceso de concertación es necesario realizar un análisis tanto del contexto como de los actores clave. Recordemos que en el capítulo anterior se hizo una descripción social y económica de la localidad de Malinalco, con la intención de tener una idea de los problemas y potencialidades turísticas que tiene el pueblo y sobre las cuales es conveniente discutir; asimismo, se identificaron de forma indirecta, los posibles actores sociales del turismo que se encuentran en la localidad y que pueden ser involucrados en el proceso de concertación.

En cuanto al análisis del contexto que se realiza al interior del Comité, los entrevistados comentaron que éste lo lleva a cabo el ayuntamiento, con la ayuda de la SECTUR federal y estatal; estas entidades determinan las necesidades y prioridades, así como las acciones correspondientes que se efectuarán en la localidad. Las obras acordadas y realizadas desde el año 2011 y hasta 2014 se pueden observar en el cuadro 10.

Cuadro 10		
Obras realizadas a través del PPM		
Año	Nombre de la obra	Localidad
2011	Construcción del mercado municipal (segunda etapa)	Malinalco
2012	Terminación del mercado municipal	Malinalco
2013	Mejoramiento de la imagen urbana de la avenida del panteón	Malinalco
2014	Rehabilitación de la plaza cívica	Malinalco

Fuente: Elaboración propia

Al respecto, Leonel, uno de los entrevistados, comentó lo siguiente:

“Pero la SECTUR federal no nos permite meterlos (los recursos del programa) a una organización (o acción diferente) que no sea estrictamente los que la SECTUR federal y estatal, y el municipio se pongan de acuerdo para hacer los gastos o lo que necesitaba en ese momento Malinalco, lo que necesita [...]”. (Leonel, presidente del Comité).

Al respecto de las acciones que formula el ayuntamiento, algunos actores critican el uso exclusivo de los recursos del Programa en el embellecimiento de las localidades, a través de la obra pública¹². Claro está que, los centros turísticos requieren del mejoramiento de infraestructura, pero no es justificación para que todo el financiamiento se centre en este rubro; por ejemplo, Roberto mencionó esto:

“[...] el Pueblo Mágico acaba reducido a la obra pública y, qué hacer para que se vea bonito, no en que cosas hay que conservar, [...]. Igual va a pasar con la plaza, va a pasar lo mismo, los ciudadanos dicen “cada que llega alguien, vuelven a meter el dinero allá en el centro, a cambiar la plaza, siempre se está cambiando la plaza”. Toda la inversión que se hizo hace 5 años se quita y viene otra inversión en el mismo lugar. Entonces ¿cuál es el Pueblo Mágico, el centro mágico?, eso toda la gente lo dice, cualquiera te lo dice, los taxistas. Entonces, se ve como algo que deslegitima, porque hay burlas ¿por qué chingados somos Pueblo Mágico?, “no nos convenía, para eso era el Pueblo Mágico, no nos conviene”. [...]. Sería básico que el Comité tenga más capacidad de decisión, pero no lo veo, por la visión unilateral, yo diría, hay una unilateralidad de concentrar los recursos de Pueblo Mágico en obra pública y eso es negativo [...]” (Roberto, representante del INAH).

Los entrevistados rescatan el avance en el mejoramiento de imagen urbana; pero reconocen que aún hay necesidades de la sociedad que merecen ser atendidas, como el abastecimiento de agua, por mencionar alguno. Al respecto, Ricardo señaló que:

“[...] las obras que han realizado están muy bien, pero son cosas más de fondo que de forma, por ejemplo la entrada esta bonito pero no era prioritario. Hay cosas más importantes que no tienen que ver con turismo, como la red de abastecimiento de agua potable, hay barrios que no tienen agua y eso está muy mal que no tengan agua. [...]. Al final se presenta un impacto positivo, pero tiene cosas que no se han concluido y están mal [...]” (Ricardo, líder de opinión).

En este orden de ideas, desde un inicio el Comité trató de crear un balance en la distribución de recursos financieros que recibía el gobierno local con motivo del

¹² La SECTUR advierte que la carencia y/o aplicación de un marco regulatorio municipal para el ejercicio de recursos federales trae como resultado que el 55% de los pueblos mágicos orienten los proyectos a conseguir la urbanización de sus centros urbanos, lo que propiciará condiciones físicas y sociales desfavorables para el desarrollo endógeno del municipio (Universidad ANAHUAC y SECTUR, 2012:221).

nombramiento, por ejemplo, se propuso desarrollar dos proyectos de conservación del patrimonio cultural, sin embargo, la diversidad de intereses locales y de los propios integrantes del Comité, así como la negativa de las autoridades municipales y de la propia SECTUR, limitó esta labor.

Por lo tanto, el Comité de Pueblo Mágico Malinalco trabaja con lo que ya se ha decidido por parte de los organismos públicos mencionados. Asimismo, existe una crítica generalizada en relación al uso de los recursos del Programa de Pueblos Mágicos. Al respecto, Flores (2008:4) establece que a los gobiernos federal y local les atañe la construcción de infraestructura para el flujo de turistas, siempre y cuando se incorporen las necesidades de la comunidad receptora.

4.1.1. Actores locales claves a involucrar

De acuerdo con las reglas de operación del Programa, el Comité estará integrado por diez actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, los cuales son representantes de organizaciones que mantiene estrecha relación con la actividad turística (véase el inciso 2.2 del capítulo de estrategia metodológica)¹³.

Si vinculamos las reglas de operación con la propuesta de Arocena (1995:75-96) sobre los actores del plano local, esto es: el actor político administrativo, el actor empresarial, el actor socio territorial; nos percatamos de que, el Programa si incluiría, en términos generales, a todos los sectores de la población local, como se puede observar en el cuadro 11.

¹³ Según el Dictamen Técnico de la Evaluación de Indicadores del Programa de Pueblos Mágicos, la coordinación institucional que requiere el desarrollo del programa es deficiente. Solamente el 69% de los pueblos cuenta con Comité Turístico Pueblo Mágico, existiendo un 31% de localidades que no disponen de Comité o en las que, aunque éste existe, no funciona con regularidad (Rodríguez, 2012:135, citado en Pulido-Fernández y Pulido Fernández, 2014:699).

Cuadro 11 Actores del Comité según las reglas de operación	
Actor político administrativo	1. Representante de Turismo Estatal 2. Representante de la Autoridad Municipal 3. Representante del INAH
Actor empresarial	1. Asociación de Restauranteros 2. Asociación de Hoteles 3. Asociación de Agencias de Viajes 4. Asociaciones y Cámaras de Comercio 5. Colegio de Arquitectos 6. Artesanos
Actor socio-territorial	1. Líderes de opinión

Fuente: Elaboración propia con base en Arocena (1995:75-96)

Si bien es cierto que las reglas de operación contemplan a los tres tipos de actores, notamos que a diferencia del actor político administrativo y el actor empresarial, donde se desglosan y explicitan diferentes subtipos de actores; en el actor socio territorial, sólo se mencionan “líderes de opinión” y no se toma en cuenta la diversidad de actores que existen dentro de la sociedad civil, lo cual puede dar lugar a una tipología más amplia de actores territoriales.

Actualmente, como se mencionó en el apartado metodológico, en el periodo que se realizó el trabajo de campo (julio-septiembre de 2014), solamente participaban activamente cuatro representantes, tanto del gobierno local como de la sociedad civil de la localidad de Malinalco. A éstos se suma la participación activa-esporádica de directores de algún departamento o área del ayuntamiento municipal, los cuales son invitados por el Comité para dar seguimiento a algún tema o proyecto específico (véase el cuadro 12).

Cuadro 12 Actores activos del Comité en 2014		
	Actores activos	Actores activos-esporádicos
Actor político administrativo	1. Autoridad municipal 2. Representante del INAH	1. Director de desarrollo urbano 2. Director de obras públicas 3. Director de turismo
Actor empresarial		
Actor socio-territorial	1. Líder de opinión (presidente del Comité) 2. Representante de Amigos del jardín botánico	

Fuente: Elaboración propia con base en Arocena (1995:75-96)

A continuación se realiza una breve descripción de cada uno de los actores entrevistados, recordemos que con la intención de ampliar la información sobre los problemas de concertación que se presentan en el Comité, se entrevistó a cuatro actores que han dejado de participar. Para realizar la descripción se considera, básicamente, su actividad laboral y su función dentro de la organización que representa o representaba al interior del Comité.

4.1.2. Actores del Comité Pueblo Mágico Malinalco

El actor político administrativo

1. Representante de la Autoridad Municipal. Cuarta regidora del ayuntamiento (activo): Ofelia

Como regidora tiene a su cargo las comisiones de deporte, turismo y vivienda. En materia de representación ante el Comité, Ofelia es el principal vínculo entre éste y el ayuntamiento, asimismo, posee el cargo de “Secretaria” dentro del Comité. De acuerdo con sus funciones como regidora, representa los intereses del sector turismo, no obstante, en casos especiales el Comité solicita la participación del director de turismo del municipio.

2. Representante del INAH (activo): Roberto

Como es representante del INAH en la localidad de Malinalco su principal objetivo es auxiliar y asesorar a la comunidad en cuestión de conservación y protección del patrimonio cultural. De manera complementaria, Roberto forma parte de la asociación civil “Amigos del Jardín Botánico de Malinalco A. C”.

3. Representante de la Dirección de Turismo Municipal (activo - esporádico): Emmanuel.

El director de turismo es invitado al Comité cuando es necesario, de acuerdo con los problemas y asuntos a discutir, cuando esto ocurre, evidentemente, lo hace representando los intereses de la dirección de turismo municipal, en específico, le compete realizar las acciones necesarias para mantener el nombramiento de Pueblo Mágico. En términos más amplios tiene como meta posicionar al municipio en el ámbito turístico en la región sur del Estado de México.

4. Representante de la Dirección de Obras Públicas (activo - esporádico):

Eduardo.

Participa cuando los asuntos a discutir están relacionados con las obras públicas. A lo largo de su gestión ha sido invitado para exponer los proyectos arquitectónicos que se han realizado con el financiamiento que provee el PPM, así como los avances de las obras.

5. Representante de la Dirección de Desarrollo Urbano (activo - esporádico):

Felipe.

Él ha participado un par de ocasiones en las reuniones del Comité, lo hizo para apoyar y asesorar al presidente municipal, debido a que se trataron asuntos relacionados con el tema de Imagen Urbana del Centro Histórico, en donde se expuso el reglamento y manual de aplicación de imagen urbana, el cual se encontraba en fase de revisión.

El actor empresarial

1. Representante de los comerciantes en la localidad de Malinalco (inactivo):

Andrés

Andrés dejó el Comité en 2011. En la actualidad continúa representando a la “Unión de comerciantes del centro de Malinalco”. Cabe mencionar que la Unión está integrada por 300 comerciantes, en dicho cargo lleva 15 años, lo que indica que Andrés ya era líder de la Unión cuando se conformó el Comité.

2. Representante de los artesanos (inactivo): Mario

Él dejó el Comité en el año 2012. Mario representaba a los 42 talladores de madera o artesanos que pertenecen a la asociación; dicha organización es una sociedad cooperativa de responsabilidad limitada y lleva por nombre “Tetecuhaitl”, jurídicamente se fundó en el año de 2000, hoy en día, pertenece a la asociación, pero no como su representante.

El actor socio-territorial

1. Líder de opinión. Presidente del Comité (activo): Leonel

Leonel se encarga de hacer las gestiones correspondientes ante los diferentes órdenes de gobierno, en relación con el PPM. Es importante tomar en cuenta

que Leonel mantiene un establecimiento de prestación de servicios turísticos, (el hotel “Casa Limón”); a pesar de este hecho, él no representa a este sector dentro del Comité, solamente es el presidente de dicho organismo. En el mes octubre del presente año (2014) cumplirá cuatro años en el cargo.

2. Líder de opinión (activo): Ricardo

Hace dos años, fundó junto con otras personas de la localidad de Malinalco una asociación civil (“Amigos del Jardín Botánico de Malinalco A. C.”) con el objeto de promover la creación de un jardín botánico en el huerto del Ex Convento, en la cabecera municipal. El proyecto cuenta con el apoyo del gobierno estatal y federal, así como del Instituto Nacional de Antropología e Historia y de la Coordinación Nacional de Sitios y Monumentos Históricos.

3. Líder de opinión (inactivo): Malina

Malina dejó el Comité en 2012. Dentro del Comité ella representaba los intereses de la comunidad, esto no significa que era delegada de su barrio, sino que mantiene relación con los vecinos y organizaciones de la localidad, por lo cual conoce los ideales y necesidades de la población; dicha actividad la realizó desde el nombramiento de Pueblo con Encanto y posteriormente en el Comité de Pueblo Mágico.

4. Líder de opinión (inactivo): Arturo

Él dejó el Comité en enero de 2014. Arturo era representante del Museo Luis Mario Schneider; el museo se inauguró el 18 de mayo de 2001, desde esta fecha Arturo ha sido el director. Dicho proyecto dio inicio con la donación de bienes por parte del Sr. Luis Mario Schneider a la Universidad Autónoma del Estado de México.

Continuando con el análisis situacional de los actores que intervienen en el proceso de formulación de iniciativas y/o acciones dentro del Comité de Pueblo Mágico Malinalco, ahora es turno de profundizar en el tema de representación de intereses del territorio local.

4.1.3. Representación de intereses del Comité

Cuando hablamos de representación nos referimos a que los intereses de la totalidad de actores, individuales y colectivos, del espacio local son tomados en consideración en la definición de problemas y en la formulación de acciones; es decir, la participación de los actores en espacios de consenso depende de la representación que estos manifiesten de un grupo en específico o de una porción de la población local. Por lo tanto, intentamos averiguar si en el Comité están representados todos los sectores de la población a fin de conocer sus necesidades.

Representación del actor político administrativo

El actor político administrativo del Comité está conformado por cinco actores de un total de siete, cuatro de ellos pertenecen al gobierno local (la regidora y los tres directores de área) y uno a la administración federal (el representante del INAH).

La cuarta regidora tiene a su cargo la comisión de turismo en el municipio, si bien es cierto que a ella le corresponde representar al sector turístico y a la comunidad en general, en realidad los hechos ocurren de manera diferente¹⁴. Fundamentalmente, porque la regidora participa, únicamente, con la intención de transmitir los acuerdos y peticiones del Comité hacia el presidente municipal o viceversa.

Hecho similar ocurre con el representante del INAH, debido a que él centra su acción en el asesoramiento y conservación del patrimonio cultural en la localidad de Malinalco; por ejemplo, en las remodelaciones que se realizan en las capillas de los ocho barrios y en la integración de la asociación de “Amigos del jardín botánico de Malinalco”¹⁵. Este hecho es corroborado por el presidente del Comité al mencionar que el involucramiento de dicho representante se debió a que “[...] *queríamos un representante del INAH para salvaguardar las propiedades, toda la parte histórica [...]*”. (Leonel, presidente del Comité). Es decir, el actor del INAH representa tanto a la organización de procedencia como a la comunidad.

¹⁴ Mencionamos que le corresponde debido a que su cargo dentro del ayuntamiento fue elegido por elección popular.

¹⁵ García (1997:58) menciona que "... el patrimonio incluye no solo la herencia de cada pueblo, las expresiones "muertas" de su cultura – sitios arqueológicos, arquitectura colonial, objetos antiguos en desuso --, sino también los bienes culturales, visibles e invisibles: nuevas artesanías, lenguas, conocimientos, documentación y comunicación de los que se considera propio a través de las industrias culturales".

En el caso de la representación de los directores de área del ayuntamiento, su actuación se encuentra muy acotada, en las ocasiones en que participaron en el Comité, lo hicieron con el propósito de tratar un tema en especial relacionado con la dirección a su cargo, ya sea la electrificación y pavimentación de calles.

Es interesante observar que uno de los trabajadores del municipio (director de desarrollo urbano), dijo no sentirse parte del Comité en el sentido de que en ningún momento se les reconoció esta función. Felipe menciona que:

“De entrada, yo no me reconozco del Comité, documentalmente yo no tengo nada, ni de la palabra me dijeron que yo era del comité, no sé si por el cargo piensan que tengo que estar ahí, pero en ningún momento me han dado un papel [...]” (Felipe, director de desarrollo urbano).

Representación del actor empresarial

Como se observó en el cuadro 13, cuando se realizó la investigación no había ningún representante de los empresarios, siendo que, como se identificó en el capítulo anterior, las actividades económicas que se desarrollan en el espacio local son diversas; por ejemplo, los prestadores de servicios turísticos, las empresas de ecoturismo, los productores agropecuarios, entre otros.

Respecto de la representación del sector empresarial, encontramos opiniones divididas entre los actores activos del Comité, algunos de ellos consideran que éste cuenta con la participación y representación de los intereses de los hoteleros, los restauranteros y las empresas de ecoturismo ubicadas en la localidad; mientras que otros entrevistados mencionan lo contrario. En cierta medida esta disparidad de opiniones se debe a que el presidente del Comité es dueño de un hotel en la localidad de Malinalco, y por esta razón algunos lo identifican como representante de los hoteleros y los restauranteros; sin embargo, si nos atenemos a las reglas de operación, el presidente del Comité no representa a ningún sector de la población.

El hecho de que no participen empresarios dentro del Comité es el resultado de la historia de los procesos de negociación y los problemas que fueron surgiendo a través de los años, como lo veremos más adelante.

Algunos de los entrevistados culpan esta situación al Presidente. En este sentido, Mario, ex representante de los artesanos comenta que:

“[...] Leonel es una persona que viene de fuera, tiene muchas controversias en Malinalco. Hay malos entendidos porque la situación con Leonel es un poquito complicada porque, [...], mucha gente tiene hoteles de Malinalco, entonces tiene roces con esta persona (Leonel) [...]” (Mario, representante de artesanos).

Ante esta situación y como lo reconoce el presidente del Comité, “... *hace unas semanas se buscó el contacto de un hotelero para que formará parte del Comité*”. Pero esto no se ha concretado aún. En este sentido, Felipe menciona que:

“[...] es un Comité que no tiene contacto como debería, no asisten hoteleros, hay hasta una unión de prestadores de servicios turísticos en Malinalco y, yo nunca los he visto ahí, y el Comité tampoco busca contacto con ellos. Entonces yo siento que le falta más peso al Comité. Yo creo que no tiene representatividad [...]” (Felipe, director de desarrollo urbano).

Por lo tanto, en el Comité no existe un actor o actores que representen los intereses del sector empresarial turístico de la localidad de Malinalco debido a la salida definitiva de los mismos y la nula inquietud por involucrar a nuevos representantes.

Representación del actor socio-territorial

En la actualidad, el Comité sólo cuenta con dos líderes de opinión, de los cuales, uno de ellos es el presidente de dicho organismo y el segundo, es el representante de la organización civil “Amigos del jardín botánico”; no obstante, la localidad de Malinalco cuenta con un número importante de organizaciones de la sociedad civil, como se mostró en el capítulo anterior, algunas de éstas tienen intereses ambientales, de conservación del patrimonio histórico y cultural, o de desarrollo local, por mencionar algunos. Entre estas organizaciones destaca, la Fundación Comunitaria Malinalco, La Escuela del Agua, Vigías del patrimonio, entre otras.

Además, algunos de los entrevistados expresaron que el Comité no representa los intereses de la comunidad local, dicha percepción puede encontrar su fundamento en los siguientes argumentos y críticas: primero, se percibe una oposición entre los habitantes de la localidad, específicamente entre los nacidos y no nacidos en el municipio. Evidencia de lo anterior es que, los actores inactivos nacidos en Malinalco no aceptan que el Comité se encuentre formado, en su mayoría, por

personas de fuera y no por gente originaria. En este sentido, Malina, una de las exintegrantes del Comité, afirma lo siguiente:

“[...] si tu no involucras, o sea, si no respetas que eres parte de (la comunidad), es donde comienzan los conflictos [...]. Porque aparte es chistoso, yo tengo la perspectiva de dentro y fuera (del Comité), yo conozco a la gente que es de aquí, entonces se lo que piensan, cómo piensan, y a veces es muy difícil que la gente que llega de fin de semana lo entienda, porque viene nada más a descansar, ellos dicen (las personas de fuera) “mi casa de Malinalco yo la pague y me respetas” [...]” (Malina, líder de opinión).

Un segundo argumento es que el Comité es una entidad que no genera acciones concretas, al respecto, los entrevistados argumentan que simplemente sirve como espacio para dar opiniones sobre temas específicos, sin permitir incidir en ellos. Dicha situación ha generado un desinterés en los integrantes del Comité; por ejemplo, Roberto señala que:

“[...] no se decide nada, no es un lugar donde se toman decisiones, se invita a gente y van, y ven que nada más se opina. Es muy vertical, la SECTUR quiere que el Comité diga que sí a lo que ellos hacen y no escuchar al Comité [...]” (Roberto, representante del INAH).

Otra crítica al Comité la expresa un actor activo-esporádico, el cual reconoce que el Comité es un organismo integrado por la elite local; es decir, el grupo que posee preeminencia social con capacidad para influir en la comunidad. Por lo tanto, la participación exclusiva de personas de prestigio incide directamente en la reducida plantilla de posibles candidatos, en el juego de intereses entre actores y en el reproche o disgusto del resto de los actores locales. Al respecto, Eduardo menciona lo siguiente:

“[...] es que es muy raro, mira, en el Comité yo solo veo pura gente hasta cierto punto elitista, [...], no me gusta ir a sus reuniones porque es pura crítica y nada constructivo. Y, en sí, es la gente que más convive con él (con el presidente del Comité), ellos son de un nivel económico alto [...]” (Eduardo, director de obras públicas).

En este sentido, algunos de los entrevistados reconocen que la participación de los delegados de los barrios y de los líderes de las diferentes organizaciones civiles del municipio, podría ser una opción viable para ser incluidos en el Comité, debido a

que ellos son elegidos democráticamente en asambleas barriales y gremiales; quién mejor que el *habitante común* para exponer las problemas y necesidades de su barrio y de su organización.

En suma, la evidencia indica que en este momento el Comité no cuenta con la participación del sector empresarial turístico y la comunidad, por tal motivo, no se encuentran representados todos los intereses de los actores locales que plantea Arocena. Esta situación limita la capacidad del Comité para conocer las necesidades de la población y la posibilidad de generar acciones colectivas de impacto en el desarrollo de la localidad.

En este sentido, Craviotti (2006:33) advierte que es importante que los actores que participan en un proceso de concertación cuenten con representatividad, sólo a través de este elemento se puede otorgar legitimidad.

Igual que en este caso, Rodríguez con base en el análisis de tres Pueblos Mágicos, demuestra que existen casos en los que, para formar el Comité Pueblo Mágico, no se considera a todos los actores interesados; o bien, algunos participantes lo hacen a título personal, sin tener relación alguna con el sector turístico o el Comité está formado por personas vinculadas con los principales sectores, pero no son representantes de gremios (Rodríguez 2012, citado en Pulido-Fernández y Pulido-Fernández, 2014:699).

4.2. Elaboración de pautas del proceso de concertación

En relación con el proceso de concertación, a los integrantes del Comité se les preguntó qué entendían por concertación, las respuestas coincidieron en que la concertación es llegar a los acuerdos pertinentes a través de la comunicación y la negociación, para tener un bien común en función de las necesidades de la población. Emmanuel nos comentó que:

“[...] la concertación tienen que ponerse de acuerdo en un punto, para que de alguna manera todos den su punto de vista y digan quienes están de acuerdo y quienes no, creo que en ese sentido va la concertación. Y pues es, perdón por el termino, es parte del proceso del “estira y afloja”, te doy y me das, etcétera [...]” (Emmanuel, director de turismo).

Posteriormente, con base en la observación participativa del proceso de concertación que se realiza en el Comité distinguimos una serie de etapas que siguen los integrantes para abordar un tema (trabajo de campo, 2014).

Antes que nada es importante mencionar que dicho proceso es informal, es decir, que éste no se encuentra institucionalizado (en algún manual o reglamento), pero todos los actores reconocen una secuencia o procedimiento. Las etapas del proceso son las siguientes:

-  **Definición del problema.** El problema puede ser sugerido por algún integrante, bajo el supuesto de que representan a algún sector de la población; en casos especiales se solicita la participación de un integrante del ayuntamiento para apoyar en la definición del problema, por ejemplo obras públicas, o turismo.
-  **Discusión del problema.** Cada uno de los presentes expone su punto vista acerca de la problemática.
-  **Búsqueda de la solución.** Se consideran las sugerencias que aporta cada uno de los presentes, cuando existen diferencias en cuanto a la mejor opción se hace una votación tratando de no afectar los intereses y perspectivas de los actores involucrados.
-  **Resolución final.** La resolución está contenida en la minuta, la cual se hace llegar a la instancia del ayuntamiento correspondiente, así como a la SECTUR Estatal y Federal.
-  **Seguimiento a las acciones del ayuntamiento.** Durante el periodo de construcción de la obra programada, el Comité discute los avances de la misma con o sin la participación del responsable directo, en este caso el director de obras públicas.

Al respecto de la existencia de un proceso de concertación informal en el Comité, Parra y Dooner (2001:41-42) mencionan que la institucionalización del proceso puede garantizar el éxito de los acuerdos y las acciones planeadas, debido a que un procedimiento formal incluye las técnicas de concertación a seguir, se consideran los detalles y se guía a través de reglas; no obstante, como observamos no existe formalización del proceso en el Comité.

4.3. Realización de las reuniones de concertación

4.3.1. Asistencia a reuniones

Los integrantes dentro del Comité ejercen el derecho a participar a través de la asistencia a las reuniones o juntas de trabajo, para llevar a cabo las reuniones se hacen invitaciones a la totalidad de representantes, se hace mención de totalidad porque se invita a todos los representantes, incluso a los que han dejado de asistir; dicha invitación se hace vía correo electrónico, la responsable de realizar esta tarea es la secretaria del Comité, que es la autoridad municipal.

En esta parte del proceso de concertación se presenta un problema aparentemente trivial, pero que resulta importante para que todos los miembros asistan a las reuniones. Dos de los actores inactivos del Comité expresan que, el proceso para convocar a las reuniones no se realiza de manera adecuada, debido a que las invitaciones se envían con un día de antelación o bien, los dejan de convocar, como ocurrió en 2014; además, los actores activos agregan que en ocasiones las reuniones se cancelan sin previo aviso.

Este tipo de situaciones han provocado inasistencias por parte de los integrantes. En este sentido, Arturo un exintegrante del Comité, afirma lo siguiente:

“[...] el Comité tuvo un periodo de receso, o no sé cómo decirlo, que de repente nos dejaron de llamar, nos dejaron de convocar a las reuniones. Esto es reciente, es más yo no he regresado, sé que ya hubo una reunión hace como 15 días, me avisaron a un correo que yo ya no uso, [...]. Antes de esa reunión teníamos seis o siete meses que nadie sabía nada de que había pasado con el Comité. La última reunión a la que yo asistí fue la primera semana de este año (2014) y no volví a saber nada más. También no sabemos porque se dio esa pausa, no sabemos, de repente me encontraba a algunos otros integrantes del Comité y les decía “si sabían algo sobre el Comité” y decían “no, estamos igual” [...]” (Arturo, representante del Museo).

Otro problema que se expresó en las entrevistas sobre el mismo asunto de la asistencia es que el lugar donde se llevan a cabo éstas, se trata de la casa o el hotel del presidente del Comité, pues inhibe la participación de todos los miembros; o bien, la posibilidad de hacer reuniones abiertas al público.

Este hecho ha provocado rumores por parte de los habitantes o, por los integrantes del Comité, quienes se cuestionan por qué las juntas son en ese lugar y no en un espacio público.

Con la intención de cambiar esta situación algunos entrevistados mencionan que intentaron cambiar el lugar donde se realizaban las reuniones, ellos sugerían que la sede fuera la Casa de la Cultura; sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado. Sobre este asunto, Emmanuel expresa que:

“[...] las reuniones actualmente se realizan en el hotel “Casa Limón” que es propiedad del presidente del Comité de Pueblo Mágico. [...]. Sí, es aislado, porque no es un espacio público donde se realizan las reuniones, [...], además esto se presta a malas interpretaciones, de: ¿por qué los hacen a puerta cerrada?, ¿por qué tiene que ser en su hotel?, etcétera [...]” (Emmanuel, director de turismo).

Considerando la situación anterior, las reglas de operación del Programa no hacen referencia al tipo de sesiones y al lugar donde se deberían de realizar, tan sólo mencionan que se debe formular un calendario de reuniones, se requiere de la mayoría de los integrantes para sesionar, es necesaria la redacción de la minuta; entre otros.

En suma, para que los actores puedan opinar acerca de los temas y problemáticas que aborda el Comité es necesario que asistan a las reuniones; sin embargo, la asistencia de los actores disminuye debido a que, los mecanismos para convocar presentan fallas y existe inconformidad hacia el espacio donde se efectúan las reuniones. Con respecto a la segunda, Licha (2003:8-9) menciona que los espacios de concertación son foros públicos donde convergen los actores gubernamentales y no gubernamentales, con el propósito de intervenir en el desarrollo.

Por lo tanto, con la negativa de cambiar la sede de las reuniones se podría estar limitando la participación de la comunidad, la cual desconoce las actividades que realiza el Comité.

4.3.2. El proceso de concertación

Los miembros del Comité, como se mostró en el apartado 4.2, tienen claro un procedimiento a seguir para que se lleve a cabo la concertación, por supuesto, llevarlo a la práctica y alcanzar acuerdos sobre los diversos proyectos o problemas que se han planteado dentro del Comité, es un asunto que ha respondido de forma particular según cada uno de los casos que se han discutido. Algunos problemas y proyectos generan acuerdo inmediatos; por ejemplo, en el tema de la seguridad, tanto de los habitantes como de los turistas. En el año 2012, ocurrió una oleada de asaltos en la escalinata hacia la zona arqueológica, en dicho problema, el representante del museo fue quien reportó al Comité los asaltos, dada su cercanía con la zona arqueológica; posteriormente, el Comité solicitó a las autoridades correspondientes la aplicación de un programa de seguridad en esta zona. Al respecto, Arturo menciona que:

“[...] hubo posibilidades de hacer esa denuncia ante el Comité, y el Comité entre todos, lograr las gestiones para que el municipio o incluso el gobierno del Estado atendieran las cuestiones de inseguridad en el municipio. No ha desaparecido pero disminuyó considerablemente [...]” (Arturo, representante del Museo)¹⁶.

Los otros proyectos, considerados como parte de las obras y presupuesto asignado al Programa, que han sido más o menos problemáticos en el proceso de concertación son las siguientes obras: el mercado municipal, la remodelación de la avenida del panteón y actualmente, la remodelación de la plaza. Sin duda alguna, el mercado municipal ha sido uno de los proyectos más problemáticos, por esta razón se presenta el caso con el propósito de ilustrar los problemas más serios que afrontó el Comité y podemos decir que enfrentan los actores locales cuando se reúnen para discutir e intentar alcanzar acuerdos colectivos en temas donde se enfrentan claramente el conflicto de intereses.

El mercado de centro se ubica en las calles que rodean la plaza principal, esto es, entre la Calle Benito Juárez y Guerrero. El mercado se inició con la venta de

¹⁶ No obstante, en los primeros meses del presente año (2015) los asaltos a turistas han vuelto a aumentar, principalmente, en las inmediaciones de la zona arqueológica de la localidad. Donde, algunos de los percances han concluido en el fallecimiento de víctimas, según lo reportan autoridades estatales (Ramírez, 2015). Ante esta situación, la Secretaría de Turismo estatal plantea la aplicación de un plan de seguridad para los turistas que visitan Malinalco, plan similar al realizado en Valle de Bravo en 2014 (Valenzuela, 2015).

productos regionales hace más de 70 años; no obstante, en los últimos años el comercio aumento debido al arribo de comercio ambulante a la localidad. La convergencia de comerciantes ha permitido la creación de organizaciones como la Unión de tianguistas del centro que cuenta con 300 miembros, asimismo, Ocelotl y Tosquihuatl que representan a los artesanos.

El conflicto del mercado y en general del comercio, se inició porque las reglas de operación del PPM establecen que se tiene que aplicar un programa de reordenamiento del comercio semifijo y/o ambulante en las zonas de alta concentración de turistas con la intención de permitir el libre tránsito de los turistas al Pueblo Mágico; dicho trabajo de reubicación y reordenamiento corre a cargo del gobierno local, con la ayuda de los comerciantes y el Comité.

El reconocimiento del problema del comercio en la localidad, por parte de la SECTUR, fue previo al nombramiento de Pueblo Mágico; por lo tanto, con la recepción del nombramiento, en octubre de 2010, el presidente municipal Valdemar Chaqueco instruyó al responsable de gobernación para entablar contacto con los comerciantes para negociar su reubicación.

En esta época, la principal propuesta del gobierno local consistió en la construcción del mercado municipal, así mismo se contemplaba el uso de la fuerza pública para lograr el cambio. Sin embargo, algunos entrevistados coinciden que las negociaciones se vinieron abajo cuando el responsable de gobernación dejó el cargo.

“[...], en el periodo de Valdemar (2009-2013) estuvo a punto de resolverse lo de los comerciantes, a punto a punto, nada más soltó a Misael, que era el de Gobernación, que ya tenía todo amarrado, ya nada más era cuestión de cerrar el círculo y que el Gobierno del Estado apoyará con Gobernación o con gente de Gobernación, militares o gobierno federal o estatal, [...], y además, el mercado no es negociable, o sea, la Secretaria dice “o los mueves o se acaba, síguete ahí con tu basurero”, eso es [...]” (Leonel, presidente del Comité).

Los entrevistados agregan que la falta de acuerdos y el escaso respeto a los intereses de los actores involucrados han llevado a que integrantes del Comité desistan como representantes. En esta situación encontramos a Andrés, él fue el representante de los comerciantes ante el Comité, durante el primer año del

nombramiento de Pueblo Mágico (2010-2011); desde aquel entonces, no se ha integrado un nuevo representante de los comerciantes al Comité.

Según la opinión de Malina (actor inactivo) la salida del representante de los comerciantes respondió a la falta de tacto, por decirlo de alguna manera, por parte del presidente del Comité para dar a conocer la necesidad de reubicar el mercado. Al respecto, Malina menciona lo siguiente:

“[...], ahí no hay representantes de los comerciantes, y el único que había, lo sacó Leonel. Por ejemplo, el (representante) de los comerciantes, [...]. él dejó de ir, porque de repente, Leonel le dijo, “no pues tú le tienes que decir a tu gente que tiene que moverse”, y después él dijo (Andrés) “discúlpame, para empezar tu no me vas a decir que tengo que hacer; y en segunda, yo no le puedo decir a la gente que se vaya, si yo creo que no es conveniente que se vaya, y es un consenso que tenemos que hacer todos, no porque tú me lo digas, porque yo también tengo que pensar en el beneficio de mi grupo”, y desde ahí comenzaron los choques, Leonel pensó que venía a mandar y a tomar decisiones por todos, o pensó que porque él lo decía ya todo mundo lo iba a hacer, y no es cierto [...]” (Malina, líder de opinión).

Mientras que, Andrés considera que su “... *participación dentro del Comité sólo fue de complemento...*”. Con la intención de convencer a los comerciantes y lograr su reubicación.

Al respecto de la construcción del mercado, durante la formulación y aprobación del proyecto arquitectónico algunos actores manifestaron su posición al respecto, pero desafortunadamente no fue tomada en cuenta. En este sentido Mario, exintegrante del Comité expresó esto:

“[...] El caso fue que para ellos yo no les servía porque estaba en contra de muchas cosas. [...]. Yo mil y una vez les dije “vamos a platicar con el comercio, antes de cualquier plan arquitectónico, antes de cualquier cosa”, “no, no, a ti lo que te ocupa son los talladores” [...]” (Mario, representante de artesanos).

Por tal motivo, algunos entrevistados consideran que la falta de comunicación con los comerciantes influyó en que los locales que se construyeron en el nuevo mercado no atendieran de forma adecuada a sus necesidades y especificaciones como puntos de venta. Pues presentan fallas como por ejemplo, los pasillos se

inundan con las lluvias, no se cuenta con planta tratadora de aguas negras, los baños no tienen agua, los locales son todos iguales, no se consideró el tamaño o el tipo de productos que se venden, por mencionar algunas. Al respecto, Roberto menciona que:

“[...] en la gestión del presidente municipal anterior el mercado no estaba terminado (administración 2009-2012), con ese pretexto no se pasaron, [...]. Porque a él le urgía entregar (presidente municipal), y por otras cuestiones que prefiero no hablar. En esto se involucra la política y la corrupción, “quiero mi 5% y mi 10% y ya así como quede, yo ya me voy”. Son las consecuencias, entonces queda ahí inmovilizado, porque faltó esto y quedó mal esto, y ahora dicen (ayuntamiento) “hasta que haya recursos otra vez”, entonces otro año, entonces los comerciantes que eran 200, al otro mes son 240, crece el problema [...]” (Roberto, representante del INAH).

En conjunto, las insuficiencias estructurales sumadas a la idea de las bajas ventas, han sido algunas de las razones por la que no se han cambiado los comerciantes. Adicionalmente, algunos entrevistados consideran que el mercado presenta esas deficiencias debido a que, estaba por terminar la gestión del presidente en turno (Valdemar) y se pretendía terminar la obra durante su periodo de gobierno.

En la última administración municipal (2013-2015) la situación sigue sin resolverse. Esta resistencia al cambio de ubicación de los comerciantes, ha traído como consecuencia que los habitantes de la localidad y el ayuntamiento los califiquen de conflictivos, al no acatar las reglas de operación del Programa; por ejemplo, Andrés menciona que:

“[...] las autoridades nos han etiquetado, “no se quieren cambiar”, también los residentes. [...] Este mercado (del centro), pues esta desde hace años, lo ven como el problema, “el granito negro del arroz”, pero hay problemas más serios [...]” (Andrés, representante de comerciantes).

Ante esta situación, los comerciantes mantienen una postura negativa. Es decir, no acceder al cambio de ubicación. Pues para ellos el comercio es su única fuente de ingresos e intentan proteger sus intereses. Además, Andrés (representante de comerciantes) afirma que *“... el principal responsable de que no se haya resuelto el conflicto del comercio, es el propio ayuntamiento...”*.

Andrés señala que el ayuntamiento es el responsable debido a que, ellos propusieron el cambio del mercado a las calles aledañas (Calle Galeana) pero el ayuntamiento no accedió y al inicio de la gestión de presidente municipal actual, el responsable de gobernación otorgó permisos para la instalación de nuevos comerciantes en la localidad, en su mayoría ambulantes¹⁷.

A pesar de ello, el presidente municipal ha tratado de solucionar el problema, por ejemplo, trasladó algunas de las áreas del ayuntamiento hacia el nuevo mercado con la intención de generar actividades en esta zona, a pesar de que no cuenta con las condiciones necesarias. Las áreas trasladadas son desarrollo urbano, tianguis y mercados, catastro, módulo de tesorería, desarrollo económico, fomento agropecuario y oficinas del Instituto Mexiquense de la Vivienda Social.

Además, algunos entrevistados mencionan que la remodelación de la plaza cívica, se utilizará como estrategia para cercar el centro y, de esta manera no permitir el acceso de los comerciantes y reubicarlos.

Recientemente, la SECTUR informó al gobierno municipal y al Comité que el problema debía resolverse para finales marzo de 2015; dicho plazo se apega a lo establecido en las nuevas reglas de operación del Programa, donde se menciona que se tienen 90 días naturales para cumplir con los requisitos necesarios de permanencia. Sin embargo, desde el punto de vista del representante de los comerciantes (Andrés) y del presidente del Comité, las negociaciones se van a detener, debido a que se avecina época de elecciones municipales.

En suma, la concertación en el Comité ha sido empleada para resolver una situación crítica en la localidad de Malinalco, como la inseguridad. Dicho hecho confirma la concepción de Cano (2004:15) al indicar que la prestación de servicios públicos y la seguridad exigen la participación y negociación entre los actores. Así mismo, el consenso se ha utilizado para gestionar proyectos arquitectónicos de mejoramiento de la imagen urbana; por lo tanto, la existencia de un interés común entre los actores es la clave para la articulación y la formulación de acciones que incidan en el desarrollo de las localidades.

¹⁷ Los permisos se otorgaron en el periodo vacacional de Semana Santa de 2013.

El problema del comercio muestra evidencia de la débil articulación entre los gobiernos locales y el gobierno central, matizado en la falta de correspondencia de los programas y la realidad que impera en las localidades mexicanas; es decir, los procesos de descentralización implementados hace más de 30 años aún son precarios, lo cual corrobora lo mencionado por Craviotti (2006:33) al indicar que los procesos de concertación a escala local tienden a fracasar por la nula relación entre el nivel local y el nivel central-sectorial.

Al respecto, compartimos la idea del BID (2005, citado en Craviotti, 2006:30) al señalar que la superación de sistemas centralizados reside en los arreglos institucionales que se efectúen a escala local a través de consejos ciudadanos, donde los arreglos constituyen formas de cooperación social.

Además, paulatinamente el conflicto del comercio ha hecho notar el escaso respeto a los intereses y perspectivas de los actores, la salida de actores del Comité, la falta de coordinación y articulación para formular acciones y el surgimiento de problemas sociales. En este sentido, autores como Parra y Dooner (2001:41-42) indican que la perdurabilidad del proceso de concertación radica en la capacidad de resolver los conflictos y de anticipar la crisis entre los actores, para tal efecto, es conveniente priorizar y unificar objetivos entre actores debido a que cuando se pretende alcanzar el desarrollo de las localidades a través de la concertación es necesario que la articulación de actores se convierta en un mecanismo imprescindible.

4.4. Elaboración del documento de síntesis de las acciones concertadas

Cabe aclarar que una de las principales tareas del Comité es la consulta y análisis de los proyectos turísticos que serán sometidos a escrutinio por parte del ayuntamiento y de la SECTUR.

Considerando lo anterior, el Comité no desarrolla un plan de acciones en relación con los temas y problemas que aborda, sino que solamente plasma una agenda de reuniones, en donde se señala la calendarización de las mismas, en función de dar seguimiento a la obra que se está realizando; dicha agenda es diseñada por el presidente y el secretario del Comité, el resto de integrantes

únicamente son informados de las fechas de las reuniones. Al respecto, Ofelia menciona lo siguiente:

“[...], más bien nosotros lo que hacemos es una agenda de las reuniones que se van a llevar a cabo. Para tocar algunos puntos que corresponden al Comité, como estar al pendiente del proceso de las obras que se llevan a cabo con los recursos del Pueblo Mágico, [...]. Pero no tenemos un plan de actividades como tal [...]” (Ofelia, autoridad municipal).

En las reglas de operación del Programa se menciona que el Comité debe formular un plan de trabajo anual que contemple acciones de acuerdo con los siguientes puntos: programa de competitividad, talleres de desarrollo de producto y programas de capacitación. No obstante, al parecer, en el Comité no se realizan todas estas actividades.

Según los entrevistados, en los primeros años de la historia del Comité, se percibía mayor capacidad y compromiso de dicho organismo, en gran medida porque en aquél entonces se contaba con la participación de todos los integrantes; desafortunadamente, el compromiso de los integrantes fue disminuyendo gradualmente. En este sentido, Mario indica que:

“[...], el Comité, por la visión, por el compromiso, por la dinámica que tenía, como estaba conformado. Yo creo que trabajó muchísimo. Teníamos agendados desde los días que iba a ser la reunión, las horas, hasta anuales y lo que se iba a hacer de trabajo, el asunto fue que nunca hicimos nada (risas). Porque siempre el presidente tenía otras prioridades o siempre nos decían (ayuntamiento o SECTUR) que el recurso no era para eso. [...]” (Mario, representante de artesanos).

En suma, hasta el día de hoy el Comité no realiza un documento que integre las acciones concertadas por los actores; por lo tanto, resulta complicado que en el futuro se realizase dicho documento debido, principalmente, a la falta de actores del sector empresarial y de la comunidad. Sin embargo, Licha (2003:10) advierte que es necesario consolidar los resultados del dialogo entre actores y por ende elaborar la estrategias y cursos de acción.

4.5. Definición del sistema de monitoreo y evaluación de resultados

Desde 2010, el Comité realiza el seguimiento de los proyectos y de las obras del Programa a través de reuniones periódicas; para tal efecto se invita al director de obras públicas, con la intención de que exponga el avance. En este sentido, Ofelia menciona que:

“[...] Hasta este el año pasado el Comité si se involucró, “qué van a hacer, cómo van” a checar como todo el proceso de la obra y todo eso. De alguna manera, si se involucró al checar, este año también, por eso fue la reunión y la urgencia. De hecho mañana tenemos una reunión (para tratar la obra de la plaza), donde se les va a mostrar el proyecto tal y como esta. De alguna manera ellos son los que avalan (el Comité) el proyecto o lo tiene que avalar. El Comité puede hacer sugerencias al proyecto, de hecho lo ha hecho y se han hecho las modificaciones [...]” (Ofelia, autoridad municipal).

En suma, el sistema de monitoreo del Comité reside en el seguimiento de las obras que se realizan con recursos del Programa de Pueblos Mágicos, actividad que inicia desde la formulación del proyecto arquitectónico hasta la ejecución del mismo. Lo cual, coincide con lo mencionado por Licha (2003:10), sobre la creación de espacios para la evaluación periódica de las acciones realizadas; sin embargo, no se realiza un informe o rendición de cuentas a la ciudadanía en general sobre resultados.

Conclusiones

Al inicio de la presente investigación planteamos resolver la siguiente pregunta: *¿Cuáles son las características del proceso de concertación en el Comité de Pueblo Mágico Malinalco?* Esta pregunta se desagregó según tres fases, con el propósito de hacerla más manejable: la preparación de la concertación, la ejecución del proceso concertación y los resultados del proceso.

La hipótesis de trabajo para realizar la investigación, establecía una idea muy general, esto es, que la concertación de actores para el desarrollo local se encontraba obstaculizado por una serie de características presentes en las prácticas de gobierno en México, como: el centralismo y visión sectorial, por la ausencia de vida democrática, por la escasa participación y articulación de la sociedad civil, por la limitada incidencia de la sociedad local sobre las decisiones que se toman desde el nivel estatal y el federal.

. La información recabada nos indica que la hipótesis es válida en términos generales. El tratamiento de la información empírica nos sugirió que, si bien es cierto que en términos formales el Comité posee muchos de los elementos necesarios para que se lleve a cabo un proceso de concertación para la ejecución de acciones colectivas, el Comité todavía se encuentra lejos de ser un espacio de participación democrática e incluyente, donde efectivamente se puedan llevar a cabo acciones que

cuenten con la discusión y puntos de vista de la mayoría de los actores que participan en la actividad turística de la localidad de Malinalco.

La respuesta a la pregunta de investigación según las tres fases en las cuales se divide el proceso de concertación es la siguiente:

La preparación de la concertación. En cuanto al análisis del contexto, la definición de los problemas y la elaboración de la agenda que se realiza al interior del Comité, observamos que son elaborado por el ayuntamiento y la SECTUR, es decir, por el sistema de acción político administrativo. Por tal motivo, el Comité trabaja con lo que ya se ha decidido por parte de los organismos públicos mencionados.

Encontramos evidencia de que el Programa de Pueblo Mágico se convirtió en nuevo fondo para financiar la obra pública municipal, básicamente de imagen urbana. No se niega que se necesite el mejoramiento y/o rehabilitación de la infraestructura, lo que se cuestiona es que se están dejando de lado otros rubros de suma importancia como la conservación del patrimonio y la prestación de servicios básicos a la comunidad, servicios que también utilizan los turistas/visitantes durante su visita.

En relación con la participación de actores en el Comité los resultados muestran que sólo existen cuatro representantes, de los cuales, dos pertenecen al sistema político administrativo y los otros dos, al actor socio-territorial. Por lo tanto, no existe participación del sistema empresarial (sector turístico) y de buena parte del socio-territorial (comunidad). Este hecho sugiere un desequilibrio entre actores, pues se limita la posibilidad de confrontar racionalidades (lógicas de acción, según Arocena) durante el proceso de concertación. Cuestiona la posibilidad de generar acciones colectivas de impacto en el desarrollo de la localidad y restringe la participación representativa y democrática de los actores y por ende de legitimidad.

Un punto que sale a colación en la representación de intereses es que, la organización empresarial y socio-territorial evidente en Malinalco no garantiza la participación de dichos grupos en espacios de concertación a escala local. Es decir, la integración de organizaciones gremiales relacionadas con la actividad turística en Malinalco, hasta ahora, no es razón suficiente para ser integradas en el Comité. Lo rescatable de esta situación es que, la organización de los grupos es un primer paso para motivar la participación de la sociedad en torno a problemas y necesidades comunes.

Las pautas del proceso de concertación que se han establecido en el Comité claramente son un medio para conocer los intereses y perspectivas de los actores, así como, para dar seguimiento a las acciones del ayuntamiento en materia turística. No obstante, dicho proceso es informal, es decir, no se encuentra establecido en un manual o reglamento. A pesar de que, la institucionalización del proceso podría ayudar a alcanzar acuerdos colectivos y acciones planeadas, como lo plantea Parra y Dooner (2001).

La ejecución del proceso concertación. Los actores locales pueden emitir sus ideas y opiniones sobre los temas tratados en el Comité. Sin embargo, gradualmente los asistentes son cada vez menos, debido a la salida definitiva por parte los actores, o bien por la inasistencia de otros. Las razones son múltiples, entre las formales encontramos fallas en los mecanismos para convocar a las reuniones del Comité; asimismo, se encontró que existe inconformidad con respecto a la ausencia de un espacio público para realizar las reuniones, lo cual desalienta la asistencia de la población.

Adicionalmente, sobre la salida de actores del sector empresarial y socio-territorial se encuentran razones más de peso, las cuales son evidentes en el problema del comercio en la localidad de Malinalco. Y nos permitieron observar el carácter sumamente limitado del proceso de concertación que se presenta en el Comité y en general el espacio local:

- a. La falta de convocatoria en el Comité de los actores clave en ciertos proyectos o etapas del mismo. Por ejemplo, la ausencia de los comerciantes en la etapa de diseño del proyecto del mercado municipal. Lo cual, trajo como consecuencia múltiples problemas en el diseño de los espacios y la infraestructura para su funcionamiento; así como, en la negativa por parte de los comerciantes para cambiar su ubicación.
- b. El escaso respeto a intereses y perspectivas de los actores durante la definición y búsqueda de soluciones a los problemas. El caso más ilustrativo se observó cuando el representante de los artesanos intentó convencer a algunos integrantes del Comité para concretar reuniones con los comerciantes

y conocer sus necesidades, una vez que estaba por formalizarse el inicio de la construcción del mercado. No obstante, su propuesta no fue considerada.

- c. El cese de representantes, ya sea porque algunos de los miembros del Comité consideraron que no son pieza clave del proceso; o bien por el desinterés de los actores. Además, por considerar que este espacio de concertación, no tiene la capacidad de incidir en los problemas reales de territorio.
- d. La formulación de acciones desarticuladas resultado de la nula búsqueda de objetivos comunes entre los actores locales que participan en Comité y de la injerencia que mantiene el gobierno central-sectorial sobre los actores locales. Por ejemplo, en los problemas y proyectos que se han trabajado en el Comité.

Los resultados del proceso. De acuerdo con Licha (2003:9) una de las particularidades que resulta de un proceso de concertación es la formulación de un plan de las acciones concertadas. En el caso del Comité, éste no realiza la planeación de actividades, sus funciones son únicamente realizar la agenda de reuniones para gestionar y vigilar los ejercicios llevados a cabo por el ayuntamiento. Éste tiene como tarea formular el plan de acciones correspondientes. Por lo tanto, advertimos una limitada responsabilidad ejecutiva y de toma de decisiones concluyentes por parte del Comité para incidir en el desarrollo de la localidad.

El sistema de monitoreo del Comité reside en el seguimiento de las obras que se realizan con recursos del Programa de Pueblos Mágicos. Actividad que inicia desde la formulación del proyecto arquitectónico hasta la ejecución del mismo. Sin embargo, hasta la fecha, no se realiza un informe o rendición de cuentas a la ciudadanía sobre resultados alcanzados.

De manera general, la evidencia mostrada parece corroborar algunas de las razones que han limitado la institucionalización de la concertación como proceso idóneo para alcanzar consensos en América Latina. Rivera (2001) enumera las siguientes: la ausencia generalizada de tradición y vida democrática; el débil desarrollo institucional; el uso político (manipulación) de las iniciativas; el cortoplacismo de las experiencias; y la prevalencia de una visión centralista y sectorial. Por ejemplo, en el caso del Comité, a pesar de que las reglas de operación del Programa de Pueblos Mágicos mencionen la inclusión de la sociedad civil en el

Comité, en la realidad es muy distinta, pues no existe participación democrática de actores. El Programa se diseñó para beneficiar a ciertos grupos o sectores de la población, tal es el caso de la inversión, únicamente, en obra pública (imagen urbana); y la lógica centralista que impera en el Programa restringe el fortalecimiento de los gobiernos locales y de la sociedad civil con miras a generar un desarrollo desde lo local.

Ahora bien, las propuestas teóricas que empleamos para realizar nuestra investigación, tanto de Arocena como de Licha, se puede decir que éstas nos permitieron entender qué es concertar dentro del marco del desarrollo local. En el caso de Arocena, nos brindó una visión sobre el desarrollo local, que parte de una crítica al sistema central-sectorial que impera en América Latina. Asimismo, la propuesta del autor, nos permitió delimitar claramente los subsistemas de acción que interactúan en la escena local, en donde de entrada nos percatamos la falta de participación y representación de actores empresariales y socio-territoriales en el Comité.

Mientras que la propuesta de Licha nos ayudó a ordenar el análisis del proceso de concertación que se lleva a cabo en el Comité, a través de sus elementos y etapas. Es decir, nos mostró que un proceso de concertación en función del desarrollo local le corresponde incluir el diagnóstico territorial (contexto); el establecimiento de espacios de consenso de carácter público; la participación representativa de los diferentes grupos y sectores de la sociedad civil; la institucionalización del proceso, dentro de este, el respeto a los intereses de los actores; la formulación de un plan de acciones que estimulen el mejoramiento de la calidad de vida de la población y por ende incida en el desarrollo local; la evaluación de las acciones concertadas; y la rendición de cuentas a la sociedad sobre la acciones concretadas.

Las limitaciones de la investigación son múltiples, en el ámbito de lo teórico una deficiencia es en relación con la bibliografía considerada, esto es, la centralidad en el uso de literatura de autores de América Latina. No obstante, reconocemos los trabajos de Polesé (1998), quien estableció el antecedente con el estudio del *desarrollo regional*; asimismo a Vásquez-Barquero (2001 y 2009), quien determinó nuevos matices del análisis del espacio local. Asimismo, se omitieron enfoques

anglosajones y conceptos como el de gobernanza y capital social a pesar de estar tan cerca al problema que se analizó.

Otro asunto pendiente fue desarrollar una descripción más amplia del contexto de la localidad de Malinalco, sobre todo en relación con los sistemas de actores, pero la falta de información a nivel local limitó este trabajo. Además, consideramos que es necesario profundizar en el análisis de cada etapa del proceso de concertación, porque una vez realizado el trabajo de campo, se observó la complejidad que se presentaba en cada una de éstas.

Durante el trabajo de campo nos percatamos de la limitada participación de actores en las sesiones del Comité, por tal motivo, consideramos prudente entrevistar a cuatro de los seis actores que desistieron de las reuniones. La perspectiva de dichos actores fue importante debido a que manifestaron su experiencia tanto al interior como al exterior del Comité. No obstante, consideramos que se debió formalizar la idea de los actores inactivos, los cuales fueron un recurso analítico complementario de la presente investigación.

En torno a la totalidad de actores que participan y han participado en el Comité reconocemos que se puede hacer un análisis con mayor profundidad, por ejemplo, al considerar cuestiones de legitimidad. Debido a que, inicialmente no se identificó como un punto central, sino hasta finalizado el trabajo de campo.

Ahora bien, en relación con el Programa de Pueblos Mágicos y considerando la heterogeneidad de las localidades y los municipios mexicanos, es necesario ampliar este tipo de análisis en los Pueblos Mágicos, con la intención de generar la información necesaria para formular una política turística apegada a la realidad que impera en las localidades y de esta manera, generar un impacto de mayor escala.

Es razonable continuar con la labor de analizar los sistemas de actores locales con la intención de conocer los mecanismos de articulación, la capacidad para formular acciones colectivas, así como los resultados e impacto de las acciones. Este tipo de análisis pueden ayudar a mejorar y consolidar una teoría sobre la concertación en el ámbito del espacio local, la cual se encuentra escasamente desarrollada en México. Y con esto poder pensar en nuevas vías para generar una forma de gobierno dual, en la cual, la sociedad sea parte imprescindible del proceso de desarrollo local.

A lo largo de la investigación se observó que en el espacio local existe una diversidad de actores y lógicas de acción a la espera de ser convocadas. Las cuales podrían llevar a acuerdos para generar acciones colectivas y, por ende, generar procesos de desarrollo desde lo local, desde abajo.

Fuentes citadas

Bibliografía

- Alburquerque, Francisco (2004), "El enfoque del desarrollo económico local" en *Serie: Desarrollo económico local y empleabilidad*, Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires, Argentina. Pp. 84.
- Arocena, José (1995), *El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana CLAEH. Uruguay. Pp. 175.
- Arocena, José (2001), "Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual" en *Revista Persona y Sociedad, ILADES*. Santiago de Chile. Pp. 5.
- Arocena, José (2005), *Políticas Urbanas de Integración Social. Estrategias de desarrollo local en la recuperación de áreas centrales*. Centro Latinoamericano de Economía Humana CLAEH. Uruguay. Pp. 1-56.
- Boisier, Sergio (1999), "Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?" Agosto 1999. Santiago de Chile. Pp. 1-26.
- Boisier, Sergio (2005) "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?" en *Revista de la CEPAL 86. Agosto 2005*. Santiago de Chile. Pp. 47-62.
- Camagni, Roberto (2005), "Los fundamentos de las políticas de desarrollo y de planificación urbana hoy" en *Economía urbana*. Edición de Antoni Bosch. España. Girona.
- Cano, Olga (2004) "Metodología para la concertación con los actores en la gestión de proyectos de desarrollo" en *Pensamiento Administrativo Público de Escuela Superior de Administración Pública*. Bogotá, Colombia. Pp. 48.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010) *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Edición, noviembre de 2010. México. Pp. 129.
- Cortázar, René (2001) "Concertación social: ¿Dónde? ¿Cuándo? ¿Cómo? ¿Para qué? ¿Entre quiénes? La estrategia del conflicto en *Serie Estudios Socio/Económicos*. Número 12. Santiago de Chile. Pp. 17.

- Craviotti, Clara (2006) "Concertación social y territorio" en *Revista Internacional de Desenvolvimento Local INTERAÇÕES*. Volumen 8. Número 13. Argentina. Pp. 29-36.
- Fernández, Gladys y Narváez, Mercy (2012) "Concertación de actores locales en el sector turístico: experiencia de cooperación en el municipio Carirubana, estado Falcón" en *TELOS. Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*. Volumen 14. Pp. 232-248.
- Flores, Consuelo (2008) "Desarrollo local y turismo" en *Instituto de Investigación Servicios y Consultoría Turística*. Pp. 8.
- Fortunalti, Rodolfo (1990) *Visión sinóptica de los procesos de concertación social en Chile*. Santiago de Chile. Pp. 59.
- García, Néstor (1997), "El Patrimonio Cultural de México y la construcción imaginaria de lo nacional" en *CONACULTA*. Pp. 57.
- H. Ayuntamiento de Malinalco (2009). *Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012*. Pp. 119.
- H. Ayuntamiento de Malinalco (2013). *Diagnóstico de Malinalco*. Pp. 37.
- H. Ayuntamiento de Malinalco (2014). *Inversión turística estatal y federal*. Pp. 1
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2006), *Aspectos básicos de la descentralización en México*. Secretaría de Gobernación. México. Pp. 89.
- Marsiglia, Javier (2009) *¿Cómo gestionar las diferencias? La articulación de actores para el desarrollo local?* Tesis de Maestría. Argentina. Universidad Nacional de San Martín.
- Meixueiro, Gustavo, (2008) "Impacto de la actividad turística en el desarrollo local" en *CESOP*. Número 48. México. Pp. 40.
- Licha, Isabel (2003) "Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias" en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Washington, DC. Pp. 22.
- Organización Mundial del Turismo (OMT) (2003). *Turismo y atenuación de la pobreza*. Madrid, España. Pp.119.

- Paredes, Percy (2009), "Desarrollo local: gestión, estrategia, elementos, características, dimensiones y agentes" en *Voxlocális. La 1ª revista digital iberoamericana municipalista*. Perú. Pp. 14.
- Parra, Constanza y Dooner, Cecilia (2001) "Nuevas experiencias de concertación público-privada: las corporaciones para el desarrollo local" en *Serie Medio ambiente y desarrollo*. Número 41. Santiago de Chile. Pp. 53.
- Pataky, Carla (2014) "Primer Encuentro de grupos y organizaciones civiles de Malinalco" en *La Marcha*. Número 6. Malinalco, Estado de México. Pp. 12.
- Polése, Mario (1998), "Desarrollo económico regional" en *Economía urbana y regional*. Francia. LUP
- Pulido-Fernández, María y Pulido-Fernández, Juan, (2014) "¿Existe gobernanza en la actual gestión de los destinos turísticos? Estudio de casos" en *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*. Volumen 12. Número 4. España. Pp. 685-705.
- Ramírez, Dalila (2015) "Violento asalto contra turistas en Malinalco deja un muerto" en *EXCELSIOR*. 16 de Febrero de 2015.
- Schlüter, Regina, (1994) "El turismo en la periferia económica. El caso de América Latina" en *Papers de Turisme. Institut Turístic Valencia*. Valeacia. Pp. 149-161.
- Secretaria de Turismo (SECTUR), (2001). *Pueblos Mágicos: Reglas de Operación*. México. SECTUR. México. Pp. 1-20.
- Secretaria de Turismo (SECTUR), (2012) *Ciclo de videoconferencias: Aprendiendo de los Pueblos Mágicos*. SECTUR. México. Pp. 60.
- Secretaria de Turismo del Estado de México, (2005) *Pueblos con Encanto del Bicentenario*. Gobierno del Estado de México (GEM). México. Pp. 31
- Secretaria de Turismo del Estado de México, (2009) *Anuario estadístico de turismo 2008*. Gobierno del Estado de México (GEM). México. Pp. 19
- Secretaria de Turismo del Estado de México, (2010) *Anuario estadístico de turismo 2009*. Gobierno del Estado de México (GEM). México. Pp. 19
- Secretaria de Turismo del Estado de México, (2011) *Anuario estadístico de turismo 2010*. Gobierno del Estado de México (GEM). México. Pp. 46
- Secretaria de Turismo del Estado de México, (2012) *Anuario estadístico de turismo 2011*. Gobierno del Estado de México (GEM). México. Pp. 44

- Secretaría de Turismo del Estado de México, (2013) *Anuario estadístico de turismo 2012*. Gobierno del Estado de México (GEM). México. Pp. 47
- Solari, Andrés y Pérez, Mario (2005) “Desarrollo local y turismo: relaciones, desavenencias y enfoques” en *Economía y sociedad*. Volumen X. Número 16. Julio-Diciembre 2005. Pp. 49-64.
- Torres, Enrique, (1994) “Turismo y desarrollo regional” en *Papers de Turisme. Institut Turístic Valencia*. Valencia. Pp. 95-102.
- Universidad ANAHUAC y SECTUR, (2012) *Evaluación de desempeño de los destinos turísticos en el marco de los Convenios de Coordinación en materia de Reasignación de Recursos (CCRR). Análisis del desempeño turístico local y Modelo de satisfacción de los turistas*. México. Pp.460.
- Valenzuela, Cristina (2015) “Rescatarán autoridades estatales el Pueblo Mágico de Malinalco” en *El Sol de Toluca*. 05 de Marzo de 2015.
- Vázquez Barquero, Antonio (2009), “Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis” en *Universitas Forum*. Número 2. Mayo 2009. Pp. 1-11.

Recursos electrónicos

- Banco Mundial (BM) (2010). Población activa. <http://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN>, consulta: 16/01/15.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2012) Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos 2012. <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Anexo-estad%C3%ADstico-pobreza-2012.aspx>, consulta: 13/12/13.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2010) Índice de Rezago Social 2010 a nivel municipal y por localidad. <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>, consulta: 15/03/15.
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral (IGECEM) (2012). <http://igecem.edomex.gob.mx/descargas/estadistica/PIBNE/Producto%20Interno%20Bruto%20Nacional%20y%20Estatad%202012.pdf>, consulta: 16/01/15.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (1990). Censo de Población y Vivienda 1990.
http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/cpv1990/PT.asp?s=est&c=11894&proy=cpv90_pt, consulta: 20/03/15.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (1995). Conteo de Población y Vivienda 1995.
http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/conteos/conteo95/PT.asp?s=est&c=11884&proy=cpv95_pt, consulta: 20/03/15.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2000). Censo de Población y Vivienda 2000.
http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/cpv2000/PTL.asp?s=est&c=10261&proy=cpv00_pt, consulta: 20/03/15.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2005). Conteo de Población y Vivienda 2005.
http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/conteos/conteo2005/PT.asp?s=est&c=17352&proy=cpv05_pt, consulta: 20/03/15.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2010). Censo de Población y Vivienda 2010.
http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmun, consulta: 18/10/13.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2015). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas.
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/denue/default.aspx>, consulta: 16/01/15.

Entrevistas

Andrés

2014, 23 de agosto, Malinalco, Estado de México

Arturo

2014, 29 de julio, Malinalco, Estado de México

Eduardo

2014, 01 de agosto, Malinalco, Estado de México

Emmanuel

2014, 06 de julio, Malinalco, Estado de México

Felipe

2014, 04 de agosto, Malinalco, Estado de México

Malina

2014, 10 de agosto, Malinalco, Estado de México

Mario

2014, 14 de septiembre, Malinalco, Estado de México

Leonel

2014, 09 de agosto, Malinalco, Estado de México

Ofelia

2014, 07 de agosto, Malinalco, Estado de México

Ricardo

2014, 28 de julio, Malinalco, Estado de México

Roberto

2014, 11 de agosto, Malinalco, Estado de México

Anexos

Guía de entrevista

**EL COLEGIO MEXIQUENSE A.C.
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
Con Especialidad en Desarrollo Municipal**

Fecha:

Hora de inicio:
Hora de término:

Concertación de actores a escala local

Objetivo: Determinar las características del proceso de concertación que se efectúa en el Comité de Pueblo Mágico Malinalco para incidir en el desarrollo local.

Sección 1. Datos de identificación del entrevistado

1. Nombre (no es obligatorio) _____
2. Formación académica _____
3. Trayectoria profesional _____
4. Ocupación _____
5. Actividades no profesionales (asociaciones, clubes, sindicatos, partidos políticos, etc.) _____
6. Nació en Malinalco, reside en Malinalco _____

Sección 2. Proceso de concertación dentro del Comité

2.1. Preparación de la concertación

2.1.1. Elaboración de la agenda de concertación (situación de actores)

1. Nombre del organismo de representación _____
 2. Objetivos principales de la organización _____
 3. Número de personas que pertenecen a la organización _____
 4. ¿Cuándo se creó? _____
-
1. ¿Considera que el Comité integra (a través de sus representantes) a la totalidad de la población de Malinalco? Si la respuesta es no, ¿quién falta?
 2. ¿Considera que el Comité integra (a través de sus representantes) a la totalidad de actores turísticos de Malinalco? Si la respuesta es no, ¿quién falta?
 3. ¿Conoce a la totalidad de integrantes del Comité? ¿Los conocía antes de formar parte del Comité? ¿cómo los conoció?

2.1.2. Elaboración de pautas e instrumentos del proceso de concertación

1. ¿Qué entiende el entrevistado por concertación? Ejemplo
2. ¿Existen procedimientos de concertación y debate dentro del Comité? ¿Cuáles? Ejemplo

2.2. Ejecución del proceso concertación

2.2.1. Realización de las reuniones

1. ¿Quién y cómo se convoca a las reuniones de trabajo del Comité?
2. ¿Existe participación del conjunto de integrantes al Comité a todas las reuniones?
3. ¿Las sesiones son abiertas al público? si, no, ¿por qué?
4. ¿Considera que existe cooperación por parte de cada uno de los integrantes del Comité?
5. La organización que usted representa ha establecido alguna alianza o cercanía con algún otro miembro del Comité. Si es así, ¿con quién? ¿qué motivó dicha alianza?
6. ¿Desde su incorporación al Comité algún representante ha limitado su participación? Si es el caso, ¿quién?, ¿cuándo ocurrió?, ¿por qué razón?, ¿se buscó un nuevo representante?
7. ¿En las actividades y decisiones que toma el Comité, los intereses y perspectivas de su organización son tomados en cuenta?
8. ¿Cuáles son las acciones y proyectos realizados hasta el momento?
9. ¿Cuáles no han podido ser realizados? ¿Por qué?
10. ¿Desde su incorporación al Comité ha tenido algún conflicto o diferencia con alguna de las acciones o procedimientos que se han llevado a cabo? Si, ¿cuál? ¿por qué?
11. ¿Alguno de los miembros del Comité fungió como mediador durante éste, quién?
12. ¿Cómo se resolvió el conflicto?

2.3. Resultados

2.3.1 Elaboración del documento de síntesis

1. ¿Desde su incorporación al Comité se ha elaborado algún plan/programa de acciones? Lo considera importante.
2. ¿Cuáles son las prioridades en el plan?
3. ¿Usted participó en la elaboración de este plan? ¿De qué forma?

2.3.2. Definición del sistema de monitoreo y evaluación de resultados

1. ¿Cuál ha sido el impacto que han tenido las acciones realizadas en Malinalco, tanto en la localidad como en el municipio?

Índice de cuadros

Cuadro 1. Evolución de las teorías y estrategias de intervención local	13
Cuadro 2. Etapas del proceso de concertación	30
Cuadro 3. Actores del “Comité de Pueblo Mágico Malinalco”	41
Cuadro 4. Matriz relacional de variables y preguntas	43
Cuadro 5. Actores entrevistados del Comité	46
Cuadro 6. Distribución territorial	49
Cuadro 7. Evolución de las dimensiones de pobreza: 1990 a 2010	52
Cuadro 8. Inversión estatal y federal por año y por programa	58
Cuadro 9. Unidades económicas 2010	59
Cuadro 10. Obras realizadas a través del PPM	65
Cuadro 11. Actores del Comité según las reglas de operación	68
Cuadro 12. Actores activos del Comité en 2014	68

Índice de figuras

Figura 1. Los actores del plano local	18
Figura 2. Evolución poblacional 1990 a 2010	51
Figura 3. Aportación al PIB municipal	55
Figura 4. Afluencia turística de 2008 a 2012	57

Índice de mapas

Mapa 1. Zona de estudio	50
-------------------------	----