

# **Políticas Turísticas en Temoaya Estado de México: análisis mediante el Enfoque de Redes de Política Pública**

Tourism Policies in Temoaya, State of Mexico:  
analysis through the Public Policy Network Approach.

*Políticas de turismo em Temoaya, Estado do México:  
análise através do enfoque de rede de políticas públicas.*

## **- Artículo de investigación -**

Gustavo Salazar Mondragón<sup>1</sup>

Graciela Cruz Jiménez<sup>2</sup>

Omar Ismael Ramírez Hernández<sup>3</sup>

Marcelino Castillo Nechar<sup>4</sup>

*Universidad Autónoma del Estado de México*

Recibido: 26 de agosto de 2023

Aceptado: 15 de octubre de 2023

## **Resumen**

En México históricamente las políticas turísticas se orientado al turismo de sol y playa; no obstante, desde hace algunos años han emergido proyectos enfocados al desarrollo de espacios con otras cualidades, a fin de alentar alternativas recreativas, generar nuevos empleos y mejorar la calidad de vida de su población a partir de diversificar la economía, revalorizar el territorio, preservar el ambiente y evitar la migración. Uno de esos destinos es Temoaya, municipio con importante patrimonio natural y cultural heredado de su tradición otomí, cuyas políticas turísticas no han alcanzado los resultados deseados. Este artículo tuvo como objetivo develar los

---

<sup>1</sup> gsalazarm788@alumno.uaemex.mx

<https://orcid.org/0009-0003-2615-0285>

<sup>2</sup> gcruzj@uaemex.mx

<https://orcid.org/0000-0003-0608-4682>

<sup>3</sup> omar.ramirez@uqroo.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-0874-5627>

<sup>4</sup> mcastillon@uaemex.mx

<https://orcid.org/0000-0003-4894-8813>

principales motivos, entre los que sobresalen deficiente planeación, falta de conocimiento del personal e intereses individuales de los actores vinculados a este fin. El soporte teórico-metodológico de esta aproximación fue el Enfoque de Redes de Política Pública que posibilitó identificar de qué manera se orientaron las políticas a favor del turismo entre los años de 2019 a 2023. Se concluye que priorizar la promoción, el crecimiento de la infraestructura, y al sector artesanal, ha limitado el pleno aprovechamiento del patrimonio natural y la atención de problemas como la pobreza mediante el turismo.

**Palabras clave:** turismo, política turística, redes de política pública, temoaya

### **Abstract**

Historically, Mexico's tourism policies have been oriented towards sun and beach tourism; however, in recent years projects have emerged focused on the development of areas with other qualities, in order to encourage recreational alternatives, generate new jobs and improve the quality of life of its population by diversifying the economy, revaluing the territory, preserving the environment and avoiding migration. One of these destinations is Temoaya, a municipality with an important natural and cultural heritage inherited from its Otomi tradition, whose tourism policies have not achieved the desired results. The purpose of this article was to unveil the main reasons, among which are deficient planning, lack of personnel knowledge and the individual interests of the actors involved. The theoretical-methodological support for this approach was the Public Policy Network Approach, which made it possible to identify how policies in favor of tourism were oriented between 2019 and 2023. It is concluded that prioritizing promotion, infrastructure growth, and the artisanal sector has limited the full use of the natural heritage and the attention to problems such as poverty through tourism.

**Keywords:** tourism, tourist policy, policy networks, temoaya.

## Resumo

Historicamente, as políticas de turismo do México têm sido orientadas para o turismo de sol e praia; no entanto, nos últimos anos, surgiram projectos centrados no desenvolvimento de áreas com outras qualidades, a fim de incentivar alternativas recreativas, gerar novos empregos e melhorar a qualidade de vida da sua população, diversificando a economia, revalorizando o território, preservando o ambiente e evitando a migração. Um desses destinos é Temoaya, um município com um importante património natural e cultural herdado da sua tradição Otomi, cujas políticas de turismo não alcançaram os resultados desejados. O objetivo deste artigo foi desvendar as principais razões, entre as quais se destacam um planeamento deficiente, a falta de conhecimento do pessoal e os interesses individuais dos actores envolvidos. O suporte teórico-metodológico para essa abordagem foi a Abordagem de Redes de Políticas Públicas, que possibilitou identificar como foram orientadas as políticas em prol do turismo entre 2019 e 2023. Conclui-se que a priorização da promoção, do crescimento da infraestrutura e do setor artesanal tem limitado o uso pleno do patrimônio natural e a atenção a problemas como a pobreza por meio do turismo.

**Palavras-chave:** turismo, política de turismo, redes de políticas públicas, temoaya.

## Introducción

En términos generales, las políticas públicas están orientadas a la atención de problemáticas que se observan en un rubro particular de la sociedad. Para el caso del turismo y a las zonas alejadas del país, el propósito de estas líneas de acción ha estado orientado a diversificar las actividades para complementar las labores del campo, a la vez de aportar a la disminución de problemas como la pobreza y la pérdida del patrimonio.

Solo a partir de años recientes, el turismo ya no es concebido exclusivamente como una actividad recreativa o económica; se le visualiza como una herramienta que contribuye a promover el desarrollo de los destinos, mediante la producción y consumo de las culturas locales. Esta nueva concepción ha dado lugar a políticas turísticas que incorporan el adecuado aprovechamiento del patrimonio.

En dichos contextos locales la falta de empleos es una constante (Cruz y Zizumbo, 2017). El principal objetivo del turismo en espacios rurales es generar nuevos empleos no agrícolas, evitar la migración y reducir los impactos en el medio ambiente, para así concebirse como una actividad que contribuya a revitalizar la economía local, genere un uso sostenible de los recursos e integre a distintos sectores de la población (Pérez, 2010). Martínez (2017), relaciona al turismo de naturaleza con el desarrollo de los espacios y el turismo sustentable, como punto central de sus políticas, cuyo éxito o fracaso depende de la generación de ganancias y beneficios en los contextos donde se realiza la actividad.

Para esta colaboración el lugar de estudio es Temoaya, una localidad indígena de origen otomí ubicada en la parte noroeste del Estado de México, que observa un sincretismo único, resultado de la mezcla de distintas culturas desde la época prehispánica hasta la actualidad. Posee un importante patrimonio cultural, representado en su lengua, costumbres, tradiciones, gastronomía e infraestructura, como iglesias, haciendas y casas coloniales que son vestigio de su pasado. Su ubicación geográfica le ha conferido una vasta riqueza natural en términos de bosques, montañas y ríos.

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2015), la población indígena de Temoaya carece de servicios básicos de vivienda, alimentación y servicios de salud, lo cual afecta su calidad de vida. Un alto porcentaje de esta población forma parte directa o indirecta del turismo, como el caso de los artesanos, guías comunitarios y prestadores de servicios en general. Si bien se han implementado políticas turísticas, sus beneficios no son notorios.

Particularmente hacia finales del anterior siglo, se empezó a observar una diversificación económica en este municipio, con el propósito de retener a sus habitantes; pese a ello, la mayoría de los proyectos posteriores no han trascendido, puesto que, los escasos beneficios solo recaen en unos cuantos, por lo cual estas iniciativas generalmente han tendido a desaparecer.

Como antecedente, en 1980 fue inaugurado el Centro Ceremonial Otomí, a partir de lo cual inició una serie de proyectos a fin de desarrollar el turismo en el municipio, aprovechando su patrimonio. Fueron creados nuevos puestos de trabajo ligados a la actividad, como restaurantes, hoteles y centros artesanales, que beneficiaron a parte de la población.

Aun así, Temoaya ha debido enfrentar una fuerte competencia con los municipios de El Oro, Metepec, Valle de Bravo y Villa del Carbón, que poseen importantes proyectos en la materia. A ello se suma la falta de apoyos oficiales y, la carencia de dominio sobre el tema por parte de los titulares de las áreas gubernamentales y el desinterés de algunos actores por participar, lo que en su conjunto contribuye a que las políticas en la materia no hayan dado el resultado esperado y que el turismo no resulte una opción viable ante las problemáticas que persisten.

A su vez, esta actividad ha ocasionado cambios en la dinámica espacial y uso de suelo a consecuencia del acelerado crecimiento de infraestructura y la redistribución de los espacios para atender a los visitantes. A pesar de este esfuerzo, los hoteles, restaurantes y estacionamientos se ven rebasados cuando arriban simultáneamente grandes cantidades de visitantes. El ambulante es otro problema recurrente que daña la imagen urbana e impide que otros negocios bien establecidos sean visibles.

Cuando existen relaciones relativamente estables entre distintos actores que interactúan para alcanzar objetivos comunes dentro de una política pública en

particular (en el presente caso la turística), esto hace referencia a las Redes de Política Pública, que según se aborda en el apartado metodológico, fueron la base del análisis correspondiente a la investigación “Políticas Turísticas en Temoaya Estado de México 2019-2024; su análisis mediante el Enfoque de Redes de Política Pública” de la cual se deriva este artículo.

## **Metodología**

La aproximación a este caso fue de corte cualitativo, que “según Vasilachis (2005), implica una forma de pensar, una manera particular de acercamiento al objeto de estudio que busca descubrir lo nuevo antes que verificar lo conocido, permitiendo comprender la complejidad, destacar las particularidades, innovar y crear conocimiento” (Schenke y Pérez, 2018, p. 228).

En lo que respecta a las redes, como término metafórico que caracteriza las relaciones grupo-gobierno hacia la toma de decisiones, Dowding (1995), o como elemento abstracto de la realidad, Chaqués (2004), sostiene que una parte importante para el análisis consiste en identificarlas como un instrumento heurístico mediante el cual se define la diversidad de las pautas de interacción entre el estado y los grupos sociales. A su vez, Tabarquino (2016), advierte que, los sistemas sociales no se pueden ver directamente, por lo cual su estudio se hace por medio del examen y de la observación de sus procesos internos, lo cual posibilita comprender las organizaciones y las políticas públicas como acciones, cuyo análisis establece un lazo entre las explicaciones de nivel micro y de nivel macro.

Desde comienzos de la década de 1990, las RPP fueron concebidas como un modelo de intermediación de intereses entre actores sociales y las autoridades gubernamentales, en el cual se podía describir de manera más precisa cómo se estructuraba el proceso de toma de decisiones (Zurbriggen, 2011). Si bien es el sector público quien cumple las tareas básicas de regulación y gestión de los

problemas públicos, no posee la autoridad para tomar las decisiones de manera unilateral, por lo cual debe acompañarse de otros actores (Klijn, 1998).

En tal contexto, estas redes son visualizadas como una herramienta de análisis que permite conocer el vínculo entre los diferentes integrantes que las conforman y que participan en la toma de decisiones, con el objetivo de atender el o los problemas de un área en particular. Para Tabarquino (2016), ello permite denotar, describir e inferir los tejidos que se forman y estructuran, sustentado en un juego dinámico donde existen preferencias de diferentes actores que se reflejan en interdependencia o independencia.

De ahí que la interacción que se genera entre los actores de diferentes sectores (públicos, sociales y privados) en el proceso de toma de decisiones, es susceptible de análisis mediante el Enfoque de Redes de Política Pública (RPP), concebidas como aquellas interrelaciones entre diferentes actores que participan en torno a cierta problemática vinculada a un área determinada, en este caso el turismo, por lo cual fue pertinente para analizar la realidad en Temoaya.

Se reconoce que suele ser complejo el proceso político ante la cantidad de variables que se deben considerar para elegir los asuntos que pasarán a formar parte de la agenda y con ello solucionar problemas mediante políticas públicas. “Para que un asunto logre posicionarse en la agenda, depende de un gran número de actores con diversas interpretaciones, prioridades e intereses; algunos intentarán darle visibilidad ante la esfera pública, pero otros grupos impedirán que sea considerado dentro del marco gubernamental” (Corona, 2021, p. 20).

En distintos casos de estudio reportados en la literatura especializada y abordados desde dicho enfoque (De la Rosa, Cruz y Porras, 2016; Cruz, 2018; Nava y Mercado-Celis, 2019; Cruz, Serrano y Zizumbo, 2013; Benítez et al., 2022; Cruz, 2010 y 2018; Benítez, Córdoba y García, 2022), se identificó inequidad en la toma de decisiones en torno al turismo, desbalance en la participación de la sociedad,

desarticulación entre autoridades de distintas áreas municipales y prevalencia de intereses particulares, dando como resultado una red débil ante las fallas en la implementación de estas políticas.

De la amplia literatura sobre el ERPP se retomaron las siguientes categorías de análisis para abordar la realidad en el municipio de Temoaya en torno a las políticas turísticas:

**Recursos:** Son aquellos medios tangibles e intangibles cuyo propósito es cubrir una necesidad o buscar un beneficio (Zapata y Hernández, 2014). Pueden ser de tres tipos: Económicos: monetarios; humanos, mano de obra y naturales, aquellos que aporta el ambiente (renovables y no renovables).

**Intercambio de recursos:** Es un proceso de interacción entre actores cuya finalidad es proporcionar los medios indispensables para cumplir sus objetivos. Debido a que los recursos son escasos, deben procurarse relaciones constantes de intercambio (Berardo y Mazzalay 2012).

**Interdependencia entre actores:** Se basa en la relación entre actores de distintas áreas con el propósito de obtener beneficios mutuos. El resultado de estas interacciones es la conformación de redes de intercambio de recursos donde algunos tienen mayor control de estos (Berardo y Mazzalay, 2012).

**Preferencias:** Es un proceso de selección racional entre un conjunto de acciones posibles determinadas por intereses y necesidades personales (González, 2004).

**Liderazgo:** Es la cualidad de algunas personas, ya sea por su conocimiento o su poder para dirigir la toma de decisiones. Barrera y Caldelas (2017), lo conciben como aquellas acciones que facilitan la dirección, creación, alineación, mantenimiento y principios que corresponden a un grupo de personas con redes y trabajo en común.

Poder: Es la facultad de un líder para dirigir la toma de decisiones. Según Álvarez (2011), se ejerce solo sobre actores libres, porque va ligado a la democracia.

Participación: Es un proceso social en que individuos de diferentes áreas se insertan para hacerse parte de las decisiones públicas y así abordar las problemáticas presentes en un momento dado (Villarreal, 2009).

Como instrumento de investigación para identificar estas categorías se empleó un guion de entrevista semiestructurada que sirvió como apoyo para el acercamiento con los actores clave de Temoaya, entre noviembre de 2022 y mayo de 2023.

Respecto a este tipo de entrevistas “Los investigadores pueden interactuar y adaptarse a los entrevistados y a sus respuestas, en definitiva, son entrevistas más dinámicas, flexibles y abiertas, y, por tanto, permiten una mayor interpretación de los datos que con las entrevistas estructuradas” (Lopezosa, 2020, p. 89).

A partir de una selección a conveniencia, fueron identificados 15 informantes que por las actividades que desempeñan en dicho municipio están familiarizados con sus políticas turísticas en Temoaya y aportaron datos relevantes con base en el conocimiento y experiencia en su área (cinco pertenecen al sector público, tres al social y uno al privado). Para salvaguardar su anonimato, a lo largo del documento se les identifica como informantes clave, a los que corresponde un número consecutivo.

Debido a que, tanto las cooperativas de artesanos, los artesanos independientes y los prestadores de servicios respondieron grupalmente las preguntas y sus testimonios fueron coincidentes, se decidió agruparlos como un solo informante; por tal razón, en el cuerpo del documento se identifican solo nueve de ellos.

Tabla 1. Informantes clave

<b>Nombre</b>	<b>Sector</b>	<b>Género</b>
Informante 1	Público	Masculino
Informante 2	Público	Masculino
Informante 3	Público	Masculino
Informante 4	Público	Femenino
Informante 5	Privado	Masculino
Informante 6	Social	Femenino
Informante 7	Público	Masculino
Informante 8	Social	Masculino
Informante 9	Social	Masculino

Fuente: elaboración propia, 2023.

Dependiendo de su disponibilidad, cada uno fue entrevistado al menos un par de veces, con encuentros de entre 30 minutos a una hora, con el propósito de recabar la información alusiva a las categorías de análisis, que permitiera reafirmar o contrastar sus testimonios, para atender el propósito de identificar los motivos por los cuales las políticas turísticas no han alcanzado los resultados deseados en Temoaya. Además, las entrevistas complementaron la información documental obtenida previamente sobre las generalidades de esta localidad que se presentan en el siguiente apartado, lo que amplía la comprensión sobre el contexto en torno a dichas políticas.

### ***Temoaya, un municipio indígena inserto en el turismo***

Temoaya es considerado como uno de los municipios con mayor altitud en el Estado de México, pues su cabecera se ubica a 2680 msnm y su parte más alta se ubica en el Cerro de Catedral a 3720 msnm; su nombre proviene del Náhuatl Temoayan y significa “lugar donde se desciende”. Tiene características típicas provincianas, donde la mayoría de las casas están construidas con muros de abobe, portales con terrados de viga, techos a dos aguas, con tejas rojas (Arzate, 2018).

Está ubicado en la parte noroeste de la entidad y de acuerdo con las fuentes, durante el periodo prehispánico formó parte del asentamiento de Xiquipilco (Arzate, 20218); por tanto, los otomíes son considerados uno de los pueblos más antiguos de México. En ese territorio, encontraron las condiciones propicias para establecerse mediante el aprovechamiento de la flora y fauna local. Su riqueza cultural es resultado de la herencia prehispánica otomí y la española que se puede observar en sus costumbres, tradiciones, lenguaje, artesanías y gastronomía. Este proceso histórico ha ocasionado un sentimiento de identidad único en sus pobladores.

Entre las principales construcciones con valor histórico que se conservan hasta la actualidad figuran el Santuario del Señor Santiago, la hacienda de San José Buenavista, el Rancho del Cordero, el Rancho de Luna, el puente del río Lerma y el puente de Porfirio Díaz, construidos respectivamente en 1846 y en 1908. En 1980, tras su inauguración, el Centro Ceremonial Otomí, funge como un espacio para realizar ceremonias tradicionales, preservar la cultura local, pero también para el entrenamiento de atletas de alto nivel (Arzate, 2018).

En concordancia con la estructura administrativa nacional, los tres ámbitos de gobierno son federal, estatal y municipal. Sin embargo, desde la época prehispánica existe en Temoaya un arraigado sistema de usos y costumbres en el cual el pueblo elige a un líder natural de la localidad, conocido como jefe Supremo, quien funge ante el gobierno municipal como portavoz de sus necesidades y está al pendiente para la toma de decisiones. Hasta 2023 (año del corte de la investigación), esta responsabilidad recaía en Gualterio Ramírez, cuyo poder político es similar al del presidente municipal o del sacerdote.

Existen además otras figuras tradicionales, como los mayordomos, cuyas funciones se relacionan con la iglesia, fiestas patronales y asuntos del pueblo en general. La

duración de sus puestos varía, porque es común que sean ocupados mientras cumplen “mandas” personales.

En el sector primario predominan las actividades agropecuarias, silvícolas y de pesca; de las secundarias las artesanales y entre las del sector terciario, el comercio y el turismo, visualizado como una fuente de ingresos para la economía local, por impulsar la generación de nuevos puestos de trabajo y de servicios que apoyan a los ya existentes (Ayuntamiento de Temoaya 2022).

A lo largo de los años se han realizado esfuerzos por atraer visitantes, destacando la cultura otomí representada por su gastronomía y artesanías como el punto central de sus políticas turísticas, tales son los casos del “Festival de las culturas, Ñathö” o “El día del artesano”. Para la cuarta edición del Festival de las Culturas Nathö 2023, el gobierno municipal estimaba la llegada de al menos diez mil visitantes y una derrama de alrededor de cinco millones de pesos, de acuerdo con las comparaciones de los años anteriores. Estas ganancias se invierten en eventos a futuro y en el mejoramiento de infraestructura destinada para atender a los turistas (Informante 2).

Además, en los años recientes ha incrementado la afluencia de visitantes a Temoaya para conocer el proceso de elaboración de distintos objetos como tapetes bordados, manteles, rebozos, canastos, cerámica y pulque, lo cual ha dado origen a proyectos donde las artesanías o la gastronomía son el elemento principal.

En el pasado, existía una escuela en la comunidad de San Pedro el Alto, donde personas de todo el municipio aprendían las técnicas artesanales. Actualmente, el ayuntamiento ha generado diferentes talleres para conservar y enseñar esas técnicas a las generaciones futuras.

Debido a la variabilidad en los precios que presentan las distintas artesanías que se elaboran en Temoaya, algunos artesanos han preferido buscar otras alternativas de trabajo más redituables y en varios casos estas técnicas se han dejado a un lado. Con el paso de los años se han generado nuevas alternativas recreativas en el municipio. Los informantes coinciden en que la Dirección de Turismo busca desarrollar rutas para atender los distintos perfiles: cultural, religioso, rural, de aventura, entre otros. Debido a sus características geográficas, en los años recientes se ha generado un boom en actividades como montañismo, ciclismo, senderismo y rappel. Ledhesma (2018) también alude al religioso, gastronómico y al rural, como otras de las modalidades objeto de impulso en el municipio.

Un hecho relevante es que, en 2022, el Ayuntamiento de Temoaya obtuvo el nombramiento de "Pueblo con Encanto", otorgado por el gobierno estatal. Esto le supone recibir apoyo económico para mejorar la imagen urbana. Los municipios que cuentan con esta declaratoria deben seguir una serie de lineamientos, entre los que destacan la protección del patrimonio, capacitación de los actores que forman parte de las actividades turísticas y el mejoramiento de la infraestructura local.

López (2012), advierte que, en el marco de las políticas turísticas, se integre a los distintos sectores de la comunidad a los nuevos proyectos, pero tratándolos con respeto y dignidad, pues en algunos casos, suelen ser vistos como "una escenografía pintoresca del lugar".

El planteamiento de Solano (2015) y Pereiro (2015), respecto a que aun cuando la finalidad de las políticas públicas es integrar a la población local de forma activa a las actividades turísticas, los proyectos deficientes pueden convertirlas en un mecanismo de explotación, donde la comunidad no recibe ningún beneficio por su participación. Ello deja ver que el turismo continúa siendo concebido mayormente como una actividad económica, donde las necesidades sociales no siempre se toman en cuenta.

## Resultados

El acercamiento empírico a partir de las categorías de análisis correspondientes al Enfoque de Redes de Política Pública evidenció que algunas de ellas se interrelacionan entre sí, en ciertos casos con mayor énfasis que en otros, debido a que los diferentes aspectos (sociales, económicos, políticos, culturales) de Temoaya se vinculan al turismo y en consecuencia a sus políticas, conformando relaciones entre los actores que participan de él.

Los resultados ponen de relieve que las políticas y los proyectos en Temoaya suelen obedecer a intereses políticos y personales de los integrantes de la red creada en torno a esta actividad, que condicionan la elección de los temas que ingresan a la agenda para ser tratados. En la mayoría de los casos dichos intereses van ligados a la ideología de los partidos o actores más importantes que toman parte del proceso de toma de decisiones. Esto, sumado a otros factores como privilegiar la aportación económica del turismo, han incidido directa o indirectamente en la orientación de sus políticas, limitando el alcance de sus resultados.

A pesar de que distintos participantes de la red tienen poder para direccionar las políticas, ninguno de ellos posee influencia absoluta para decidir sobre el resto, lo cual coincide con los supuestos de las redes de política pública. Aun así, se observaron dos figuras preponderantes que han incidido directamente en el proceso de toma de decisiones durante el periodo analizado: la presidenta municipal de la administración 2022-2024 y el jefe supremo, ya que sus respectivos puestos de autoridad les confieren poder y liderazgo; en menor medida se aprecia la influencia del director de Turismo.

Aunque el cargo de presidente municipal le otorga la facultad de implementar proyectos, en la práctica (si bien no hay ninguna disposición legal que así lo establezca), necesita la autorización del jefe supremo, quien puede influir directamente en las decisiones del municipio, como lo ha hecho en áreas como el

turismo y temas relacionados con él, como el uso de suelo y del agua. Si no existe un acuerdo mutuo, el proyecto queda varado mientras se encuentra una solución. Por este motivo, prevalece cierta inconformidad entre la población para que continúe este sistema de organización, pues considera que el sistema de usos y costumbres ha generado tradiciones y pensamientos tan arraigados que pueden detener el avance comunitario o en ocasiones funcionar por conveniencia de sus integrantes:

“Cuando necesitan (o exigen) un apoyo, estas autoridades tienen las facultades de incluso romper sus propias reglas y normas. Pero cuando la población requiere apoyo, se cierran y hacen las cosas a su manera”. (Informante 2). Les cuesta trabajo, salir de su zona de confort y abrirse a nuevas perspectivas, lo que dificulta tomar acuerdos, puesto que sus ideas se contraponen con las de quienes hacen nuevas propuestas. (Informante 5)

“Por su arraigo desde siglos atrás, siguen teniendo gran fuerza política, por lo que resultaría difícil eliminarlas (Informante 1). Al pueblo nunca se le da gusto en su totalidad, porque siempre habrá personas inconformes con las acciones realizadas por el gobierno en materia turística. En los casos donde las cosas no están funcionando bien, comúnmente los habitantes prefieren no dar su opinión o evitan participar en procesos políticos “para no echarse la cuerda al cuello” y después provocarse problemas personales con las figuras de autoridad. (Informante 8)

Desde su sector particular, los distintos actores identificados para la investigación forman parte, en mayor o menor medida, del proceso de toma de decisiones para el diseño de políticas enfocadas al turismo, puesto que cada uno tiene poder distinto; tal situación ha propiciado condiciones de inequidad, ya que algunos de ellos ejercen mayor presión sobre las decisiones que orientan esta actividad.

Los informantes coinciden en que la presidenta municipal en funciones durante esta investigación se ha mantenido abierta al diálogo y toma en cuenta las diferentes

opiniones para generar nuevas estrategias en torno al turismo. Incluso se han creado nuevas áreas, como la Secretaría de Promoción de la Cultura Otomí en 2022, a fin de apoyar a distintos sectores relacionados a la cultura, mediante talleres y capacitaciones orientados a sus oficios y a mejorar su calidad de vida (Informante 7).

De acuerdo con los testimonios, aunque la administración 2022-2024 ha trabajado de manera cercana al pueblo en disposiciones de distinta índole, incluido el turismo, en ocasiones ha sido complicado que todos aquellos que forman parte del proceso tomen acuerdos unánimes, provocando que las iniciativas no lleguen a buen fin. Los proyectos suelen centrarse en la promoción de algunos espacios y en fiestas tradicionales de corta duración, en que incluso la figura del jefe supremo se suele ocupar para promocionar a Temoaya como un destino originario con tradiciones milenarias.

El gobierno municipal ha sido cuestionado por realizar promoción de manera intermitente durante las fechas cercanas a las celebraciones importantes; por el contrario, es indispensable una política continua de promoción mediante programas que apoyen el desarrollo de todos los espacios turísticos y tengan las condiciones ideales para recibir a los visitantes. (Informante 1)

Sobre el último aspecto al que alude el informante, la alta afluencia de visitantes que concentran las fiestas patronales y los eventos culturales, ha provocado déficit de hospedaje, restaurantes y estacionamientos, pese a la inversión realizada en años recientes por el sector público y privado. Al respecto, el informante 5 subraya:

La infraestructura del municipio no es la adecuada para recibir grandes grupos de turistas al mismo tiempo. Las calles son un poco estrechas, lo que dificulta la circulación de los autos grandes, al igual que la gran cantidad de negocios ambulantes, que generan un permanente caos en la zona centro. Esto limita el acceso a los espacios públicos y afecta la imagen del pueblo;

por tanto, los turistas al venir por primera vez pueden desanimarse al ver las condiciones del municipio y no desear quedarse.

Tal situación se ha venido complicando con el tiempo, ya que, la implementación del Plan de Remodelación en 1973 provocó cambios que iniciaron con la apariencia del municipio que comenzó a cambiar notablemente, ya que, a la fecha, solo conserva la fachada de la mayoría de las casonas, además que solo algunas calles mantienen el empedrado tradicional. A lo largo de los años, debido al turismo, también se fue modificando la dinámica espacial en el centro del municipio: cambió la distribución de locales, aumentó la cantidad de restaurantes, hoteles, estacionamientos y baños públicos, a fin de procurar a los visitantes todas las comodidades durante su estancia. Según los informantes 3 y 4, de manera directa o indirecta, un alto sector de la población se ha beneficiado por ello. Uno de los principales puntos débiles del gobierno local durante la administración 2022-2024, ha sido no centrar su atención en ciertos actores cuyas acciones se encuentran ligadas al turismo (Informante 8).

Se ha observado que, en algunos eventos como el Día del Artesano, no se toman en cuenta los comentarios de investigadores y personas relacionadas con el tema que han venido al municipio para intentar guiar al ayuntamiento por el camino correcto. (Informante 8)

Los entrevistados coinciden en que proyectos recientes como el “Festival de las culturas, Ñathö” o “El día del artesano” han contribuido a que los productos y destinos sean dados a conocer a nivel nacional e internacional ante la publicidad que reciben y a la significativa afluencia que se concentra en Temoaya durante esas fechas; son esfuerzos de las autoridades para generar una derrama importante, bajo la premisa de que ayuden a mejorar la economía local.

El gobierno municipal respalda a dicho sector mediante talleres de capacitación, para que participen en distintos eventos donde den a conocer su actividad y

comercialicen sus productos a precios más justos, además de generar estrategias de promoción, seguridad y vínculos con otras empresas e instituciones externas que apoyan su promoción. Pese a ello, algunos de ellos consideran que las políticas turísticas han estado enfocadas en dar mayor promoción a sus pares de otras entidades o países, otorgándoles espacios más grandes y céntricos para exhibir sus productos, con el único propósito de que el sector público genere una buena imagen entre los visitantes que acuden a esos eventos.

A ello se suma la variabilidad en los precios de sus piezas, por ello, con el paso de los años, parte de este sector ha buscado otras fuentes de ingreso en el campo o bien fuera del municipio. De ahí que, los entrevistados subrayan la necesidad de fomentar el trabajo conjunto entre el Ayuntamiento de Temoaya con autoridades estatales y federales, a fin de guiar a los artesanos en su proceso de crecimiento y a los prestadores de servicios en general, hasta conseguir sus objetivos.

Como parte de las estrategias para hacer frente a esta situación, las artesanas de tapetes bordados han decidido formar cooperativas al lado de su familia con la intención de mantener vivas sus tradiciones de costura, cuya venta es su forma de vida (Informantes 2, 3 y 4). En el marco de esta actividad, que ha sido integrada a las políticas turísticas, se observa el intercambio de recursos humanos, representado en el conocimiento entre los artesanos de Temoaya con la intención de mantener vivas sus costumbres otomíes, a pesar de la actitud de los visitantes:

Algunos artesanos de tapetes han dejado de llevar a cabo esta actividad heredada desde hace varias generaciones porque los turistas no están dispuestos a pagar el precio de su trabajo, al considerarlo muy elevado, por lo que invariablemente recurren a la mala práctica del regateo. (Informante 6)

A lo largo de la investigación, los recursos de distinto tipo destacaron como la categoría principal que ha influido en las políticas turísticas, puesto que, para

ponerlas en marcha hacia el aprovechamiento de los recursos culturales y naturales, se requiere principalmente de ellos, principalmente de los económicos, pero también de recursos normativos para darle legitimidad a las acciones. Se aprecia un constante intercambio de otro recurso (información) entre las distintas áreas relacionadas con el turismo (cultura, economía, entre otras), que dependen del trabajo conjunto para cumplir los objetivos comunes, lo cual es otra de las características de las redes.

Uno de esos objetivos comunes en que han coincidido los sectores público, privado y social y que ha estado presente a lo largo de las décadas, es el económico; de ahí que, la entrada del turismo al municipio ha propiciado, entre otros aspectos, un constante intercambio de productos y servicios entre los habitantes y prestadores de servicio, quienes adquieren gran parte de sus mercancías e insumos con locatarios vecinos, lo cual se considera una cadena que de manera directa o indirecta beneficia a la comunidad (Informante 5). A ello alude Santiago (2020), respecto a mejorar la eficiencia mediante el aprovechamiento de los recursos locales y la reutilización de algunos residuos, generando cadenas económicas de beneficio colectivo.

Tal dinámica se puede observar al pagar los accesos a los distintos sitios, comprar alimentos y recuerdos en el mercado, o incluso al dejar limosna en la iglesia del pueblo, acciones que apoyan a reactivar la economía local y a crear nuevos empleos ligados al turismo. Incluso, las nuevas alternativas recreativas permiten a los visitantes tener nuevas experiencias en contextos alejados, como el caso de Temoaya (Informantes 2 y 5).

Las entrevistas apoyaron a conocer la percepción generalizada entre los actores consultados, respecto a los cambios positivos observados en Temoaya a raíz de la entrada del turismo, por lo cual puede ser concebido como una alternativa para atender ciertos problemas, como la falta de empleo en esas zonas, al generar

estrategias para que los habitantes puedan desarrollar sus actividades económicas sin necesidad de salir del municipio.

No obstante, pese a esta apreciación, la investigación comprobó que, algunos problemas derivados de la escasa sinergia entre entidades federales, estatales y municipales, así como entre distintos sectores, han influido en que los proyectos no se desarrollen según las expectativas, como expresan los siguientes testimonios:

Solo existe acercamiento con las autoridades municipales en casos estrictamente necesarios. Se reúnen si acaso dos veces al año, básicamente para tratar temas relacionados con eventos religiosos que mejoren el estatus del municipio mediante la exposición de su patrimonio (Informante 8). Algunos proyectos locales han fracasado por falta de conocimientos y de recursos económicos de los encargados para ejecutarlos; ciertos casos de éxito han sido de manera independiente, sin apoyo de las autoridades gubernamentales. (Informante 2)

Asimismo, prestadores de servicio consideran que las líneas de acción derivadas de ámbitos superiores de gobierno han estado enfocadas prioritariamente a otros destinos turísticos importantes de la región como Metepec, Villa del Carbón o El Oro, pero en contraste, las pequeñas comunidades como Temoaya reciben menor atención, lo cual resta sus oportunidades de participación equitativa con esas demarcaciones que reciben mayores recursos de todo tipo.

Respecto a la percepción recurrente en los diferentes destinos a la cual ya se hizo alusión y, que se corroboró en Temoaya, sobre que el éxito de una política turística se mide por su derrama económica, ha propiciado que algunos prestadores de servicios compitan para ganar más visitantes, sin interesarles trabajar en conjunto. “Existe competencia desleal entre restauranteros y hoteleros, bloqueando a sus pares, con el fin de atraer a más gente a sus establecimientos y generar beneficios propios a costa de los demás” (Informantes 3 y 8).

También se identificó la interdependencia entre los actores de distintas áreas públicas, privadas y sociales con la intención de llegar a acuerdos en común. A partir de sus condiciones culturales y naturales atractivas para el turismo, los tres ámbitos de gobierno han gestado proyectos para que la actividad tome mayor relevancia. Una de las acciones más relevantes en materia de política turística fue la declaratoria de Temoaya como Pueblo con Encanto el pasado 11 de marzo de 2023, en cuya postulación participaron actores públicos y privados como prestadores de servicio, artesanos y autoridades locales para cumplir cada uno de los requisitos. A pesar de conseguir este importante nombramiento, los entrevistados están de acuerdo que este no garantiza mayores empleos, ni mejor calidad de vida para la población.

Otra cuestión relevante es que, desde el centro del municipio, ya no está catalogado como una localidad indígena, a pesar del alto porcentaje de población otomí y las carencias que continúan presentes. Tal situación se agrava si se considera el déficit de servicios que enfrenta la población indígena, de la cual un importante sector participa en mayor o menor medida del turismo. Asimismo, otro de los sectores más afectados por la falta de oportunidades corresponde a la tercera edad, que en su mayoría no son tomados en cuenta para participar en la variedad de actividades ligadas al turismo. Un escaso grupo de ellos trabaja como prestadores de servicios en restaurantes o estacionamientos, o bien, son artesanos.

De ahí que con mayor énfasis el sector público ha tratado de obtener recursos de este rubro, por lo cual sigue encaminados sus esfuerzos a ese propósito, lo que contribuye a comprender el sentido que han orientado las acciones derivadas de sus políticas, no siempre con los resultados deseados.

## Discusión

El panorama expuesto denota la relevancia de ampliar la participación de la población local en la toma de decisiones junto con las instancias gubernamentales, a fin de que las políticas implementadas tengan mayores y verdaderas oportunidades de éxito, dando posibilidades de una mejora real en su calidad de vida, en el caso analizado, mediante las actividades generadas por el turismo.

Este propósito se alcanza mediante acuerdos consensuados en vez de imposiciones de instancias administrativas (Pérez, Casado, Del Río y García, 2015), en que la mayoría de los proyectos de desarrollo regional basados en el turismo, suelen obedecer a intereses de la administración, de las empresas relacionadas y no a los de la población local (Flores-Pacheco, 2019). En sintonía con ello, de alentarse verdaderamente su intervención en los asuntos públicos derivados en acciones a favor del turismo, su esquema de usos y costumbres podría contribuir a este propósito, participando activamente en los acuerdos junto con el Ayuntamiento para guiar líneas de acción en este rubro.

En tal esfuerzo, resulta ineludible generar sinergia con la protección del patrimonio cultural, basada en el intercambio y la cooperación entre los actores que forman parte de la actividad turística. Si bien el municipio debe alentar una política permanente que promueva el desarrollo del destino y genere ingresos, también son necesarios incentivos para la inversión de infraestructura, capital humano y planificación para el desarrollo de los espacios. Aun cuando autores como Soliguer (2017), establecen que la política turística va integrada dentro de la política económica, esta visión resulta insuficiente para abordar los problemas actuales.

No obstante, pese a la necesidad expresada por los entrevistados de generar nuevos proyectos que muestren los diversos atractivos del municipio, para no comprometer sus oportunidades de desarrollo y así aprovechar el patrimonio de manera responsable, es necesario abordar de manera particular el contexto de

Temoaya, tomando en cuenta que cada caso es único, por lo cual el mismo proyecto no necesariamente funciona de la misma manera en todas las localidades, como ha sido práctica regular de los órdenes superiores de gobierno.

También se requiere cautela respecto a planteamientos como el de Pérez (2010), respecto al principal objetivo del turismo en los espacios rurales como generador de nuevos empleos no agrícolas, que evite la migración de la población y reduzca los impactos en el medio ambiente. Visualizarlo desde tal perspectiva le confiere una responsabilidad que la mayoría de las veces no puede atender por sí mismo y que ni siquiera es deseable, ante eventualidades imprevistas que impidan sus alcances.

## **Conclusiones**

Con base en lo anterior, se aprecia en Temoaya una dualidad, pues si bien los recursos económicos han sido importantes para generar proyectos en favor del turismo, por otro lado, se observa que dichos recursos se están convirtiendo en el principal objetivo en que los tres órdenes de gobierno justifican el diseño e implementación de sus políticas de este tipo, relegando a segundo término otras problemáticas.

Este propósito lo ha hecho extensivo la administración actual hacia la promoción de la cultura, como la base de su política turística, puesto que se enfoca prioritariamente en destinos como el Santuario del Señor Santiago, los Tapetes Temoaya, el Centro Ceremonial Otomí y en celebraciones como el Festival Ñatho y el Día de Muertos.

Uno de los principales problemas en Temoaya es su alto nivel de pobreza; en 2015 el 73.44% de su población obtuvo un ingreso inferior a la línea del bienestar, que no satisface sus necesidades básicas (Ayuntamiento de Temoaya. Plan de Desarrollo Municipal 2022-2024); de ahí que, las autoridades estatales y municipales han tratado de atenderlo por distintas vías, entre ellas el turismo, por lo cual los intereses

de algunos actores siguen enfocados en la derrama económica que genera, sin considerar otros aspectos inherentes a esta actividad, como el aprovechamiento de los recursos naturales o del patrimonio cultural en su sentido amplio, no centrado únicamente en el sector artesanal.

De ahí que, durante los últimos años, las políticas turísticas en Temoaya sigan privilegiando este interés, el cual ha regido propósitos específicos hacia ciertos sectores, si bien se han desprendido acciones que han tenido un efecto paralelo en otros aspectos relacionados con esta actividad, cuya inserción al municipio generó modificaciones significativas en la vida de la población, al estimular la diversificación económica que ha atendido parcialmente la constante falta de empleos.

Por tanto, este afán de autoridades y privados por captar el mayor número de visitantes (acción vinculada con el aumento de ganancias), les ha inducido a prácticas contrarias a los propósitos de las redes, como ausencia de cooperación, prevalencia de un sector para la toma de decisiones y asimetría en el poder, si bien atribuyen este comportamiento a la necesidad, debido a que, en temporada baja, cuando terminan los eventos importantes “es muy difícil sobrevivir del turismo”.

En el mismo orden de ideas, contraviniendo el sentido original de las políticas, la población indígena de Temoaya sigue siendo excluida de la toma de decisiones; el hecho de que estén representados por su jefe supremo en los diferentes espacios de ese tipo, no les ha garantizado que sus demandas en lo general y particularmente en materia de turismo sean completamente escuchadas y atendidas.

En tal contexto, otro factor también relevante corresponde al sistema de usos y costumbres que prevalece en la comunidad, que ejerce una fuerte influencia en las decisiones que se toman al interior de la red de actores en materia turística, limitando la implementación de nuevas acciones.

Algunas de ellas refieren a un tema más que se encuentra pendiente, correspondiente al descuido del patrimonio natural local, puesto que, en los últimos años, se ha observado un incremento de la tala ilegal de sus bosques y la contaminación de los espacios naturales, ocasionando daños irreparables; tal situación afecta en primer término al entorno de la comunidad, pero también limita sus posibilidades de aprovechamiento y conservación.

Resulta importante reflexionar que ante el cambio de administración municipal cada tres años, el gobierno entrante no tiene una idea clara de las políticas públicas a implementar en este rubro. Además, cada partido político que ha estado al frente tiene ideas distintas de trabajo, generalmente desechando las previas, lo que impide continuidad y avance de los proyectos.

A ello se suma a la falta de planeación, al constante cambio en los puestos públicos, al desinterés y falta de preparación de ciertos actores locales que forman parte del turismo, propiciando fallas en el diseño e implementación de políticas turísticas en Temoaya.

## **Referencias**

- Álvarez S, Y. (2011). El poder y las relaciones de poder en las organizaciones. Algunas aproximaciones teóricas desde las perspectivas de Michel Foucault, Pierre Bourdieu y Max Weber. *Gestión y Sociedad*: No. 1, Article 10. pp. 145-161.
- Arzate, Jesús. (2018). Temoaya. Historia y Tiempo Presente. Primera Edición. México.
- Ayuntamiento de Temoaya. (2015). Plan municipal de desarrollo urbano Temoaya, Estado de México.
- Ayuntamiento de Temoaya (2019). Plan de desarrollo municipal 2019-2021. Del Registro Estatal de Planes y Programas del Sistema de Planeación del Gobierno del Estado de México.

- Ayuntamiento de Temoaya (2022). Plan de desarrollo municipal, 2022-2024. Del Registro Estatal de Planes y Programas del Sistema de Planeación del Gobierno del Estado de México.
- Barrera R, D. & Caldelas R, Rosa. (2017). Estilo de liderazgo predominante en organizaciones sociales dedicadas a la educación ambiental. *Revista Venezolana de gerencia*. Vol. 22. No. 80. pp. 657-668.
- Benítez G, C., Córdoba S, C. & García V, I. (2022). Análisis de política pública del turismo cultural de la ciudad de Pasto mediante el Enfoque de Redes. Vol. 23. No. 2. pp. 01-29.
- Berardo, R., & Mazzalay, V. (2012). Confianza, influencia política e intercambio de recursos en arenas decisorias regionales. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(2), 479-500.
- Chaqués B, L. (2004). Redes de políticas públicas. Centro de investigaciones sociológicas. Siglo XXI de España editores. pp. 36-56.
- Corona O, P. (2021). Análisis del proceso político en la implementación del programa federal Corredores Artesanales en Teotihuacán, Estado de México, 2016-2020. Tesis de Maestría. Universidad Autónoma del Estado de México. Repositorio Institucional UAEM.
- Cruz J, G. et al. (2010). Redes de Política pública y turismo en San Miguel Almaya. *Estudios y perspectivas en turismo*. Vol. 19. pp. 792-811.
- Cruz J, G. Serrano B, R. & Zizumbo V, L. (2013). RED DE POLÍTICA PÚBLICA. Estructura y funcionamiento en un proceso de sensibilización. San Miguel Almaya, México. *Revista de Antropología experimental*. No. 13. pp. 113-127.
- Cruz I. & Zizumbo L. (2017). Alcances de la política social y el turismo rural para el desarrollo local en San Mateo Almomoloa – México. *Estudios y perspectivas en turismo*. vol.26 no.4.
- Cruz J, G. (2018). Dos experiencias de política turística y gobernanza: Metepec y Toluca. *El periplo sustentable*. No.35. pp. 242-267
- De la Rosa F, B. Cruz J, G. & Porras F. (2016). Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico. *Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural*. Vol. 14. No. 3. pp. 595-610.

- Dowding, K. (1995). Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political studies*, 43(1), 136-158.
- Flores-Pacheco N. (2019). Desarrollo regional: motivo de participación en proyectos de turismo gastronómico. El caso de San Pablo Villa de Mitla, Oaxaca. *Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*. Vol. 29, No. 53. pp. 03-19.
- González F. (2004). Teoría de la decisión e incertidumbre: modelos normativos y descriptivo. *EMPIRIA. Revista de metodología de ciencias sociales*. No. 8. pp. 139-160.
- Klijin, E. (1998). 'Policy Networks: An Overview' in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds). *Managing Complex Networks*. Sage, London. pp. 1-45.
- Ledhesma, M. (2018). Tipos de turismo: nueva clasificación. Primera edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: OMPT. p. 1-177.
- Lopezosa, C. (2020). Entrevistas semiestructuradas con NVivo: pasos para un análisis cualitativo eficaz. En: Lopezosa C, Díaz-Noci J, Codina L, editores *Metodos Anuario de Métodos de Investigación en Comunicación Social*, 1. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra. p. 88-97.
- López P., G. (2012). Políticas gubernamentales para el desarrollo del turismo: naturaleza en comunidades y pueblos indígenas en México. en "Patrimonio Cultural y Turismo, Cuaderno 19. Políticas Públicas y Turismo Cultural en América Latina: Siglo XXI". CONACULTA. México.
- Martínez V. (2017). El turismo de naturaleza: un producto turístico sostenible. *Arbor*, 193.
- Nava Z, M., y Mercado-Celis, A. (2019). Redes de gobernanza en el clúster turístico de Mazatlán. *Región y sociedad*. Vol 31. pp. 2-22.
- Pérez S. (2010). El valor estratégico del turismo como alternativa sostenible de desarrollo territorial rural. *Agronomía colombiana*.
- Pérez, J. L. C., Casado, P. P., Del Río, M. D. L. C., & García, J. Á. (2015). La diversificación económica sostenible del medio rural a través del turismo cinegético. *Cultur: Revista de cultura e turismo*, 9(3), 44-63.

- Pereiro P., X. (2015). Reflexión antropológica sobre el turismo indígena. *Revista desacatos*. Número 47, pp. 18 - 35.
- SEDESOL. (2015). Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2015.  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/42852/Mexico\\_087.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/42852/Mexico_087.pdf)
- Schenke E. & Pérez M. (2018). Un Abordaje Teórico de la Investigación Cualitativa Como Enfoque Metodológico. *ACTA Geográfica, Boa Vista*, pp. 227 - 233.
- Solano B., C. (2015). Disfraces del desarrollo turístico: privatización, despojo y resistencias en los medios rurales de México. *Revista digital pensamiento al margen*. Número 3, pp. 1 - 22.
- Soliguer G, Anna. (2017). Gestión pública socialmente responsable del turismo en Cataluña. *PASOS. Revista de turismo y patrimonio cultural*. Vol. 15 No. 2. pp. 319-332.
- Tabarquino M, R. (2016). El análisis organizacional y de política pública a partir del enfoque de redes. *Tendencias*. Vol XVII. No. 2. pp. 79-92.
- Villarreal M, M. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. *Décimo certamen de ensayo político*. pp. 31-48.
- Zapata R, G. & Hernández, A. (2014). Origen de los recursos y ventajas competitivas de las organizaciones: reflexiones teóricas. *Revista venezolana de gerencia*. Año 19. No. 68. pp. 735-759.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Nueva época*. No. 66. pp. 181-209.