

## **Gobernanza en zonas turísticas: el caso de la zona Cancún-Rivera Maya- Tulum**

Dr. Mario Alberto Velázquez García

El Colegio del Estado de Hidalgo

### **Justificación**

En este trabajo buscamos analizar los mecanismos regulatorios que definen la gobernanza entre distintos actores en un escenario específico; las zonas que se han especializado en las actividades relacionadas al turismo. Con ello se busca demostrar la importancia que tienen los mecanismos que determinan la relación entre el gobierno y distintos agentes económicos y sociales, en este caso regulatorios, para el funcionamiento de los espacios públicos.

Las playas de Acapulco, Zihuatanejo, Playa del Carmen, Tulum, Veracruz son ocupadas parcialmente por sillas y parasoles. Esto, a pesar de que dichas zonas son de uso común. El precio y la calidad de estas instalaciones utilizadas por los visitantes para sentarse y cubrirse del sol varían considerablemente; algunas se encuentran en un estado impecable mientras otras a primera vista muestran su deterioro y poco mantenimiento. Los hoteles y los restaurantes también presentan diferencias considerables en su precio y servicio, lo mismo podemos decir del transporte; varía considerablemente en calidad y costo. En las zonas turísticas mencionadas, es notoria la falta de una constante regulación municipal y federal sobre los prestadores de servicios relacionados a esta actividad o el estado conservación de dichos lugares. Si entendemos por gobernanza la capacidad de los gobiernos para regular, ordenar y promover cierto tipo de comportamientos y relaciones en un espacio social, en las zonas turísticas la gobernanza se ha dejado al libre mercado

(Aguilar, 2008). La pregunta es entonces: ¿Cuáles son los mecanismos institucionales, legales y de políticas públicas que condicionan la gobernanza en las zonas turísticas?

Este trabajo resulta relevante por dos razones. En primer lugar, porque existen poco análisis del problema de la gobernanza (Pulido □Fernández M. y Pulido □Fernández J., 2014) en el turismo, particularmente en el caso de las ciudades mexicanas que han hecho de esta su principal actividad económica. Esto a pesar de que el turismo es una de las industrias que más aporta al Producto Interno Bruto (PIB) nacional con el 8.7% en el 2017. Algunos estudios relevantes sobre México y otros lugares como España son los trabajos de: Bernarda Barbini *et al.* (2011), María de la Cruz Pulido □Fernández y Juan Ignacio Pulido □Fernández (2014), María Velasco González (2014), Ana Muñoz-Mazón y María Velasco (2015) y Leticia Arista Castillo (2017).

Una segunda razón que hace relevante esta investigación es por analizar los determinantes formales e informales que regulan las relaciones e intercambios entre los distintos agentes sociales y el gobierno al desarrollar una actividad específica: el turismo. La regulación es una tarea fundamental para el funcionamiento de las políticas públicas, operadas por distintos grupos distintos al gobierno o no. Existe una tendencia a conferirle un mayor interés en la participación de los distintos grupos sociales en el diseño de las políticas públicas, pero existe un menor cuidado por estudiar la serie de disposiciones, métodos de revisión, seguimiento y sanción que cotidianamente garantizan que se mantengan ciertos principios en el uso y actuación dentro y de lo público.

### **La gobernanza como elemento de la regulación macrosocial**

Desde un punto de vista sociológico la gobernanza puede ser considerada como un elemento del orden social. Es decir, una problemática macro sociológica relacionada a la generación o existencia de mecanismos que permitan a un grupo social resolver dos temas centrales: la coordinación y la cooperación (Hechter y Horne, 2003). Al decir que la gobernanza es un problema del orden social, colocamos el debate sobre este concepto en una escala que rebaza al gobierno, para incluir necesariamente a los actores de la sociedad civil, es decir, convierte a la gobernanza en una cualidad interactiva. El funcionamiento del orden social requiere de la participación de todos los actores y esto rebaza el funcionamiento estatal. La gobernanza parte de reconocer que la dirección de una sociedad incluye metas, valores y recursos que rebasan los del Estado (Aguilera, 2008). Con ello, la gobernanza nos permite corregir un supuesto metodológica implícito en la ciencia política, la sociología y el estudio de las políticas públicas que identificaban una sociedad con un estado/nación. Con esto no estamos buscando igual la gobernanza al orden social, únicamente señalar que la primera es una forma de analizar o mirar a este tema social.

La gobernanza, en su acepción descriptiva, reconocer la mayor capacidad que tienen los actores no gubernamentales para influir o incluso controlar áreas de actividad social que anteriormente eran parte de las áreas de acción exclusivas del Estado (Aguilar, 2008). En este sentido, les confiere una serie de metas, recursos, capacidades organizativas independientes a las instancias gubernamentales. La ONU definió la gobernanza como:

...is defined as the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's affairs. It is the complex mechanisms, processes, relationships

and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences<sup>1</sup> (UNDP, 1997: 9).

La gobernanza nos permite analizar y entender el ejercicio de gobierno y la confección de políticas públicas como un tema relacional donde los distintos grupos buscarán impulsar sus propias posturas, agendas y métodos de acción. En este sentido se convierte indispensable conocer cuáles son los elementos que condicionan o permiten la participación de los distintos grupos en los distintos temas y momentos de lo público; no únicamente en la confección de las políticas, sino también en su seguimiento, regulación y evaluación. En este artículo analizaremos cómo se desarrolla un momento central en el funcionamiento del orden social; al cual como buscamos explicar, pertenece la gobernanza: la regulación (Turner, 2010).

El sociólogo Jonathan Turner, propuso en su libro *Theoretical Principles of Sociology* generar un marco teórico macrosocial que permitiera explicar las relaciones entre los distintos componentes de la sociedad. Como punto de partida, Turner planteó la existencia de cinco fuerzas generales (población, producción, distribución, regulación y reproducción) que, al igual que la gravedad en el universo, están presentes y afectan a los distintos componentes de una sociedad, desde una plática entre dos sujetos, hasta la caída de un imperio o la declaración de una guerra (Turner, 2010); se trata de una explicación general que supone la existencia de una serie de principios, cercanos a las leyes naturales, que regulan el funcionamiento de cada sociedad.

La regulación es conceptualizada por Turner como una fuerza macro dinámica que:

---

<sup>1</sup> Es definida (gobernanza como) el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias

Regulation revolves around coordination and control of actors in a society and, at times, relations between societies. Regulation always revolves around power, or the capacity of one or more actor to dictate and constrain the actions of other actors. Regulation also depends upon the differentiation of symbol systems or culture...<sup>2</sup> (Turner, 2010: 84).

Queda claro que el concepto de regulación es una conceptualización de Turner respecto al poder, pero que al ser colocada como un principio general de cualquier sociedad rebaza al Estado; esto es fundamental al analizar la regulación en el marco de la gobernanza porque la discusión sobre el poder estaba anclada con anterioridad al poder estatal. En esta propuesta la regulación es un mecanismo siempre presente y que, en nuestro caso, nos permitirá analizar la relación que mantienen distintos actores en su participación en escenarios específicos y acotados por el ejercicio de una actividad: el turismo.

Turner sostiene que las cuatro bases del poder (coercitivo, administrativo, incentivos materiales y simbólico) están determinadas en su funcionamiento por dos dimensiones: la *consolidación* y la *centralización*. Con lo primero hace referencia a la integración de prácticas y comportamientos en una línea (sentido) de acción. El poder no sólo condiciona u ordena los comportamientos, también genera las directrices que permiten que los actores construyan la motivación (sentido) de su actuar. Segundo, cada uno de los poderes genera un núcleo, ya sea de actores, ideas o procedimientos que controlan las distintas posibilidades de actuación del resto; esto está relacionado con la propuesta de Max Weber sobre la creación de los monopolios estatales para el uso de la fuerza (Weber Max. (1922)

---

<sup>2</sup> La regulación gira en torno a la coordinación y el control de los actores en una sociedad y, a veces, las relaciones entre sociedades. La regulación siempre gira en torno al poder, o la capacidad de uno o más actores para dictar y restringir las acciones de otros actores. La regulación también depende de la diferenciación de sistemas simbólicos o culturales.

2002), la “integración lógica”<sup>3</sup> (Durkheim, (1912) 2013) y de Norbert Elías el proceso de civilización (Elías, 2009).

La *base coercitiva* del poder hace referencia a la capacidad que tienen algunos actores para obligar físicamente a otros a realizar una acción particular. En muchas ocasiones no es necesario aplicar en realidad esta fuerza sino solamente es necesario que exista la amenaza de su uso. Para que la regulación funcione de manera efectiva como fuerza regulatoria debe estar concentrada y centralizada en pocos actores que tengan el monopolio en su uso. El mantenimiento del poder con una base coercitiva resulta crecientemente costoso dado que requiere de un constante monitoreo para verificar que se cumplan las órdenes y las sanciones sean llevadas a cabo. La coerción es más efectiva cuando es menos utilizada, esta disponible cuando se requiere, pero usada efectivamente de manera esporádica y estratégica. La *base administrativa* significa que el poder (la regulación) requiere de un medio que lo ejerza, es decir, un cuerpo que ejerza las medidas o decisiones. Dos funciones fundamentales de esta base administrativa es el monitoreo y las sanciones. Las potestades que tiene esta base administrativa la convierten de un instrumento en una forma de poder que en ocasiones tiene formas de poder, control o incluso para violar las decisiones más allá de los líderes políticos. Esta base es fundamental para el poder, pero ella misma depende de la consolidación de las demás para definir su estructura y cultura organizacional: con una base grande de poder coercitivo, la administración tiende a ser jerárquica y ejercida por medio de distintos tipos de monitoreo, muchas formas de sanción (Turner, 2010).

---

<sup>3</sup> El Estado es el generador de una serie de definiciones y marcos comunes que permiten las interacciones; esto abarca desde un idioma, hasta el uso de un sistema de medidas y principios de colaboración en espacios públicos (Durkheim, (1912) 2013).

La *base de los incentivos materiales* hace referencia a la capacidad que tienen los actores que controlan el poder (político, económico, cultural, etcétera) de repartir incentivos materiales para recompensar o castigar comportamientos considerados apropiados o contrarios. Esto depende de los recursos disponibles (base de impuestos) para incentivar o inhibir ciertas líneas de comportamiento. Generalmente, la base de incentivos es mayor en sociedades con mercados diferenciados y un sistema racional de impuestos. Por otro lado, en estructuras de poder coercitivas (feudales o dictatoriales) el patronaje es usado como base incentiva para controlar las acciones de actores clave. Turner sostiene que el uso más efectivo de los incentivos materiales es cuando el gobierno regula con la necesidad de coerción y una administración fuerte, pero a su vez, genera una serie de incentivos que recompensa actores que desarrollan acciones deseables (Turner, 2010: 86). Por último, la *base simbólica* es el compromiso individual y colectivo hacia símbolos comunes que dan legitimidad a los centros de poder. Es más probable que la gente siga decisiones si estas apelan a códigos morales que contienen valores e ideologías institucionales. Sin la base simbólica, donde existe un consenso sobre meta-ideologías el poder tiene que depender de las bases coercitivas y administrativas, y menos de los incentivos. Sin embargo, el poder basado en la base simbólica puede ser un arma de “doble filo” porque acarrea expectativas no sólo para aquellos sujetos al poder sino también para los que lo detentan. Cuando los encargados del poder violan los símbolos con los que se han comprometido los otros actores la legitimidad se erosiona, abriendo la posibilidad de que surjan movimientos de oposición, obligando al grupo en el poder a utilizar el poder coercitivo y administrativo.

### **La gobernanza ante el ejercicio del poder: el problema de la regulación**

En su estudio María de la Cruz Pulido □Fernández y Juan Ignacio Pulido□Fernández retomaron una definición de la ONU sobre gobernanza turística como:

una práctica de gobierno que se puede medir, que tiene como objetivo dirigir efectivamente el turismo en los diferentes niveles de gobierno, a través de las formas de coordinación, colaboración y/o cooperación, que sean eficaces, transparentes y sujetas a rendición de cuentas, que ayudará a alcanzar los objetivos de interés colectivo que comparten redes de actores involucrados en el sector, con el objetivo de desarrollar soluciones y oportunidades a través de acuerdos basados en el reconocimiento de las interdependencias y responsabilidades compartidas (Pulido □Fernández M. y Pulido □Fernández J., 2014: 687).

Es decir, la gobernanza es también conceptualizada como una forma de orden social, donde lo que se buscan son formas de coordinación, colaboración y/o cooperación. A este respecto, la ONU propuso nueve principios para una buena gobernanza: 1) participación<sup>4</sup>. 2) Imperio de la ley. 3) Transparencia. 4) Capacidad de respuesta<sup>5</sup>. 5) Orientación de consenso<sup>6</sup>. 6) Equidad<sup>7</sup>. 7) Eficacia y eficiencia. 8) Rendición de cuentas y. 9) Visión estratégica<sup>8</sup> (Pulido □Fernández M. y Pulido □Fernández J., 2014).

Como podemos ver las definiciones sobre gobernanza buscar transformar la relación que los distintos grupos tiene con el gobierno en la solución de los problemas públicos. Para

---

<sup>4</sup> Todos los hombres y las mujeres deben intervenir en la toma de decisiones, ya sea directamente o por medio de legítimas instituciones intermedias que representan sus intereses. Esta amplia participación se basa en la libertad de asociación y expresión, así como las capacidades para participar de manera constructiva

<sup>5</sup> Instituciones y procesos que tratan de servir a todos los interesados.

<sup>6</sup> El buen gobierno interviene para lograr llegar a un consenso amplio sobre lo que es el mejor interés para el grupo y, cuando sea posible, sobre las políticas y procedimientos.

<sup>7</sup> Todos los hombres y las mujeres tienen oportunidades de mejorar o mantener su bienestar.

<sup>8</sup> Los líderes y el público tienen una perspectiva amplia y a largo plazo en la buena gobernanza y en el desarrollo humano, junto con un sentido de lo que se necesita para dicho desarrollo. Hay también una comprensión de las complejidades históricas, culturales y sociales en que se basa esa perspectiva.



ello se propone una serie de mecanismos que parte de un mayor equilibrio. Es decir, se trata de una perspectiva que enfatiza el tema relacional. Sin embargo, la gobernanza así conceptualizada tiene un punto ciego: suponer como dados los actores y algunos de los elementos que los definen; intereses, la cooperación por el bien público y el seguimiento de las reglas. Un segundo elemento por cuestionar es que las medidas de gobernanza se concentran principalmente en la acción del gobierno, en transformarla, regularla, democratizarla y transparentarla. Sin embargo, poca regulación o cambio se pide a la acción de los demás grupos que piden participar en la arena pública. Esto significa una serie de problemas, particularmente en sociedades como la mexicana donde existen actores que buscan interferir en el gobierno para mantener privilegios e incluso prácticas ilegales.

Si consideramos la definición de la ONU sobre una buena gobernanza, el primer elemento (la participación), parte, al igual que sucede con las posturas de la teoría de la elección racional, de suponer que los sujetos tienen previamente configuradas sus preferencias (intereses). Esto resulta cuestionable, los intereses de los grupos se van transformando en el tiempo, entre otras causas, por su interacción con los otros grupos; la revolución francesa inició con una protesta que únicamente quería obtener más pan y terminó dándose cuenta de que podría ser capaz de derrocar al rey.

La mayoría de las definiciones de gobernanza no consideran, como nos lo muestra Turner, que para la construcción de un nuevo orden social se requiere de la regulación; apoyada en cuatro formas de construir al poder. Es decir, se trata de un problema complejo que rebaza el incentivar la participación, la transparencia o la rendición de cuentas. La gobernanza entendida como un mecanismo que permite reconstruir el funcionamiento general de una sociedad requiere de mecanismos que aseguren que todos los individuos están dispuestos a

cumplir las reglas y que en la búsqueda de su beneficio no ocasionarán un mal colectivo. La ausencia del problema de la regulación dentro de la discusión general de la gobernanza, posiblemente se explique no por un error, sino de una omisión voluntaria al relacionar la regulación más con una acción de gobierno. Sin embargo, como hemos buscado demostrar en la sección anterior, la regulación, en tanto un atributo macrosocial, requiere de la interacción, es decir la cooperación y coordinación de todos los grupos.

### **Metodología sobre gobernanza en zonas turísticas**

Para conocer el funcionamiento de la regulación en las zonas turísticas proponemos el uso de los siguientes indicadores:

1. La base coercitiva
  - a. Percepción sobre percepción de la violencia y victimización.
  - b. Tasa anual de homicidios cada 100 mil habitantes
  - c. Porcentaje de la población que ha sido víctima de un delito en los último 6 meses
  - d. Porcentaje de detenidos formalizados en los últimos 6 meses respecto al total de detenciones realizadas
  - e. Porcentaje de órdenes de detención cumplidas respecto del total de órdenes de detención recibidas
  - f. Porcentaje de los delitos que no son denunciados respecto del total de delitos cometidos (Cifra negra del delito)
  - g. Porcentaje de ciudadanos que confía en los policías respecto de la población total
2. La base administrativa

- a. Nivel de Empleo directo: Número de empleados en diferentes actividades turísticas (Saeteros y Calles, 2015).
  - b. Participación de la actividad turística en el recaudo de impuestos (Saeteros y Calles, 2015).
  - c. Número total de establecimientos
  - d. Presupuesto estatal para gestión del turismo (Saeteros y Calles, 2015)..
  - e. Existencia de medidas formales (audiencias públicas, reuniones comunitarias, referendo local) para asegurar el control local sobre la planificación e implementación del desarrollo (Cala, 2007).
  - f. Porcentaje de residuos que recibe tratamiento (Cala, 2007).
  - g. Número de capacitaciones ofrecidas por el proyecto relacionadas con la conservación de los recursos (no sólo ambientales sino de carácter histórico y cultural) (Cala, 2007).
3. La base de los incentivos materiales
- a. Existencia de Asociación Local para concertar y coordinar la implementación de proyectos turísticos (Cala, 2007).
  - b. Relación del número de negocios turísticos de dueños locales con el número total de negocios turísticos.
  - c. Disponibilidad y calidad de Servicios Públicos: zonas turísticas y zonas habitacionales (Cala, 2007).
  - d. Disponibilidad y calidad de servicios de Transporte: zonas turísticas y zonas habitacionales (Cala, 2007).
4. Base simbólica
- a. Porcentaje de confianza en las autoridades federales, estatales y municipales.

- b. Porcentaje de confianza en las fuerzas armadas y policía.
- c. Porcentaje de confianza en instituciones (empresas, sistema de justicia, iglesia, pequeños negocios, etcétera).
- d. Percepción de la corrupción en la población.
- e. incidencia de corrupción entre el sector público y las empresas por tipo de servicio en el nivel federal.
- f. incidencia de corrupción entre el sector público y las empresas por tipo de servicio en el nivel estatal o municipal.
- g. Administraciones públicas, tribunales superiores de justicia y consejos de la judicatura con información pública y de libre acceso
- h. Servidores públicos sancionados por cada mil servidores públicos, por ámbito de gobierno
- i. Actividades tradicionales valoradas por el municipio o el gobierno estatal o federal para el diseño de productos o servicios turísticos (Cala, 2007).
- j. Estado de los activos con valor histórico (Cala, 2007).

### **El desarrollo del turismo en Cancún-Rivera Maya- Tulum**

El crecimiento de zonas turísticas en Latinoamérica, este es el caso de México, se han caracterizado por ser proyectos de elites económicas o políticas. Al igual que sucede con otros espacios generados para grupos privilegiados, existe una delimitación precisa entre aquellos que pueden ser considerados como miembros y aquellos que no. La separación se produce por medios económicos y culturales; las zonas turísticas son construidas para que

se consuman productos o se realizan interacciones que son distintas a las del resto de la población (Velázquez, 2017).

Uno de los espacios privilegiados por las actividades turísticas en Latinoamérica son las playas. Estos lugares son pensados como exóticos, tropicales, sensuales y habitados por amables lugareños siempre dispuestos a servir y ayudar a los visitantes extranjeros (Velázquez, 2008). El turismo en Latinoamérica ocupa islas completas, zonas costeras, grandes extensiones de territorio, centros urbanos y ha convertido a todos estos espacios en escenarios, muchas veces inaccesibles para una buena parte de la población local. El turismo vende, homogeniza, reduce y objetiva las culturas locales y nacionales convirtiéndolas en una mercancía, inaccesible y extraña para aquellos que la conocieron de sus padres, y buscaban defenderla como propia (Velázquez, 2017).

El crecimiento de la actividad turística en México y Latinoamérica en términos de los ingresos, las personas empleadas y el número de turistas que arriban a esta región, han hecho de esta actividad un punto importante en los planes de desarrollo de los países. Sin embargo, el crecimiento regional por el turismo, en el caso del Latinoamérica, tiene una serie de costos. En primer lugar, los empleos que se generan son en su mayoría actividades de servicio (atención en hoteles, restaurantes, transporte, otro tipo de servicios). A pesar de que estas labores requieren un creciente grado de especialización y entrenamiento, son considerados dentro del mercado laboral como puestos de bajos ingresos, Esta característica de la mano de obra es uno de los elementos que le permite mantener a los centros turísticos Latinoamericanos su competitividad frente al resto del mundo. El resultado es la continuidad en las desigualdades de ingresos e incluso la construcción de nuevas formas de

desigualdad por el arribo de turistas de altos ingresos a zonas donde nunca se había visto esta riqueza, como es el caso de diversas islas o regiones del Caribe.

El estado mexicano concentró su interés en los macro indicadores económicos; ingresos por turismo, número de visitantes, número de cuartos de hotel ocupados. Esto hizo que los principales beneficiarios de los programas gubernamentales fueran las compañías relacionadas al turismo. Desde la lógica de este modelo, los únicos que deberían desarrollar las zonas turísticas eran los dueños del capital privado (Altés, 2006). Esta lógica de crecimiento turístico a partir del libre mercado genera un predominio de los grandes capitales, generalmente internacionales, dentro de las zonas turísticas de México. En el caso de Cancún existe un notable predominio de los capitales foráneos dentro del turismo (particularmente españoles): 6 de cada 10 habitaciones de hotel en el Caribe mexicano son de españoles. Durante buena parte del siglo XX, Estados Unidos tuvo una posición predominante en esta construcción de las prácticas y relaciones que predominan en el turismo mexicano, debido a la gran cantidad de capitales que tenía invertido en distintas zonas turísticas del país, pero también al enorme flujo de turistas y divas de origen estadounidense. La relación México respecto a la construcción de intencionalidad turística se ha transformado en las últimas décadas, debido a la existencia de capitales nacionales y españoles que han comenzado a ocupar un papel creciente, así como el ingreso de inversiones europeas e incluso asiáticas. Uno de los incipientes intentos por regular la actividad turística en el continente se llevó a cabo el 14-21 de abril de 1939. En esta fecha el gobierno de los Estados Unidos organizó el Primer Congreso Interamericano de Turismo en San Francisco, California, con la asistencia de 19 países latinoamericanos (Dipublico, 2014a). Este fue un intento inicial por generar políticas públicas regionales que impulsaran

el crecimiento de la actividad turística, pero también un mecanismo del gobierno norteamericano para impulsar sus intereses respecto a fomentar la actividad de las compañías norteamericanas que operaba o buscaban operar en esta rama económica de servicios.

Cuando el turismo de masas comenzó a instalarse en México comenzó la construcción grandes hoteles que poco a poco fueron conteniendo a su interior todo el tipo de servicios que los turistas necesitaban durante su estancia. En 1974 el gobierno mexicano seleccionó la zona de Cancún para llevar a cabo un “Centro turístico Integral”. El objetivo era generar un foco de atracción turística ordenado, no como había sucedido con Acapulco u otras playas mexicanas que crecieron sin ningún tipo de ordenamiento territorial. Este lugar se convertiría en uno de los principales destinos turísticos de masas en Latinoamérica (Torres and Momsen, 2005). Este proyecto, al igual que los otros modelos de urbanización moderna, partió de una exclusión entre aquellos que podían consumir los nuevos espacios y aquellos que deberían ser apartados. Como muestra el trabajo de Luis Velasco (2014) desde el proyecto urbano original de este destino turístico, el gobierno mexicano hizo una separación espacial entre la zona de servicios y la zona hotelera. Esto implicaba una segregación entre el lugar ocupado por los hoteles (y los turistas) y la ciudad donde vivirían los prestadores de servicios. La zona turística contendría cuatro categorías de edificaciones:

- 1) zona turística A. Hoteles de lujo, lejos de la zona habitacional.
- 2) Zona turística B. casas de veraneo y un campo de golf en parte de la zona de la laguna.
- 3) Zona turística C. Lotes residenciales y hoteles de lujo.
- 4) Zona Residencial D.

La parte más cercana a la zona habitacional, con residencias y hoteles de lujo. La zona habitacional se localizaba al norte de la zona turística, denominada “Ciudad Cancún” y posteriormente “pueblo de apoyo” (Guerrero, 2015). El crecimiento de la ciudad no ha sido acompañado de un proceso de construcción de la infraestructura necesaria en el área donde vive la población que trabaja en la zona turística; los programas y planes de desarrollo urbano están focalizados en la zona turística (Fernández, 2009). La ciudad de Cancún no fue diseñada para la integración de los grupos sociales, todo lo contrario, buscaba segregar y distinguir claramente el espacio que ocuparían ambos grupos (Velasco, 2014; Calderón y Orozco, 2009). Unos años después, en la década de los ochenta, otro destino turístico de playa que presentó una construcción masiva de este tipo de turismo fue Punta del Este en Uruguay. No obstante, en algunas zonas de Latinoamérica comenzaron a sufrir efectos secundarios no deseados de esta actividad económica: contaminación, desaparición de entornos naturales, aumento de la desigualdad en las zonas turísticas, escasa infraestructura social, aumento de consumo de drogas, entre otras (Altés, 2006).

Los espacios turísticos, parecen ser espacios cedidos por los estados a las empresas privadas convirtiéndose, en los hechos, en pequeñas islas donde el gobierno cedió su capacidad de intervenir y regular. La gobernanza de los Estados se restringía a la expedición de reglamentos sobre la construcción de este tipo de lugares, los posibles daños ambientales, contratación del personal. La limitada actuación de los Estados latinoamericanos en las zonas turísticas no puede explicarse únicamente como un acto intencional, sino como una muestra de la debilidad, carencias o falta de recursos; los Estados no cuentan con los reglamentos, el presupuesto o el suficiente personal capacitado para inspeccionar las zonas turísticas. Esto genera la constante presencia de irregularidades



en la construcción de los hoteles, formas de contratación de personal fuera de los marcos legales y daños al medio ambiente sin control o sanción. A este respecto, El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda) contabiliza diez megaproyectos turísticos que violan disposiciones legales sobre el ambiente para la construcción de hoteles, condóminos y carreteras en las zonas turísticas de Cancún y Riviera Maya (Martoccia, 2007). Algunos ejemplos recientes sobre la redención gubernamental de los límites permitidos en lo que respecta a proyectos turísticos son:

1) el gobierno estatal autorizó el inicio del Proyecto Comercial Dragón Mart que contemplaba la construcción de una zona de centros comerciales y habitacionales. Esta obra generó un ciclo de protestas sociales que buscaban detener este proyecto. Un conjunto de personas y un legislador federal presentaron un amparo contra la Semarnat, al no actuar contra un proyecto que carecía de una Evaluación de Impacto Ambiental. En febrero de 2014 el Juzgado Séptimo de Distrito otorgó el amparo, ordenando a la Profepa que investigara si el proyecto contaba con los permisos necesarios. Al realizar la revisión, la dependencia federal determinó que el Proyecto Comercial Dragón Mart carecía de una autorización de impacto ambiental y del cambio de uso del suelo forestales federales por lo que las obras realizadas eran ilegales. En enero del 2015 el proyecto fue cancelado de forma definitiva.

2) La delegación de la Semarnat en Quintana Roo concedió una autorización condicionada para la construcción de una tienda Chedraui en la Zona hotelera de Cancún. Sin embargo, este permiso fue impugnado por haber sido concedido en base a un Programa de Ordenamiento Ecológico que contravenía disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental. El tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, la Sala especializada en materia ambiental, anuló la autorización de Impacto Ambiental y ordenó una nueva evaluación (Cemda, 2014:17).

3) En el año 2000 el Fondo Nacional de Fomento al Turismo presentó un Plan Maestro para regular el crecimiento y protección de zonas naturales en el llamado Malecón Tajamar. En el 2005 la Semarnat otorgó la autorización en materia de impacto ambiental. Al año siguiente la misma dependencia otorgó los permisos para el cambio de uso del suelo. En el mismo 2006 iniciaron las primeras obras de urbanización en un área de 70 hectáreas para su uso comercial y habitacional. El Fonatur invirtió 520 millones de pesos y se obtuvieron 2 mil 40 millones pesos por la venta de los terrenos. En enero del 2016 iniciaron las obras para remover 59 hectáreas de zonas verdes y de manglares para iniciar las obras. Esto generó protestas y una serie de amparos para evitar que continuaran las obras. Sin embargo, la destrucción de las zonas verdes se convirtió en un tema con amplia cobertura en los medios de comunicación nacionales. Las organizaciones civiles han logrado amparos de jueces de distrito y del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito (Novedades de Quintana Roo, 2016; Cemda, 2015; Noticaribe, 2016).

4) La construcción de un proyecto hotelero en Punta Nizuc ha presentado diversas irregularidades y falta de transparencia. El lugar donde se pretende edificar fue propiedad de la empresa Nizuc. Dicha empresa no ha presentado un proyecto arquitectónico para el área de 2.9 hectáreas, a pesar de que esto es un requisito para Fonatur. En el 2014 la empresa Nizuc vendió el terreno a proyecto Rivera Cancún, esta última presentó una manifestación de impacto ambiental ante la Semarnat con el objetivo de poder construir un complejo hotelero. Sin embargo, el Plan de Desarrollo Urbano del 2005 estipulaba que en esa zona sólo se podían construir hoteles con un máximo de 75 habitaciones por hectárea,

con el objetivo de no dañar el ambiente. El proyecto presentado contemplaba un complejo para 270 habitaciones por hectárea. Sin embargo, el Plan de Desarrollo Urbano 2014-2030 presentaba cambios considerables sobre el uso de distintos espacios permitiendo la re-densificación de zonas anteriormente reservadas para la preservación del equilibrio. El nuevo plan de desarrollo y las autorizaciones para el proyecto Nizuc fueron cuestionados y la organización Cemda gestionó amparos legales en su contra. El proyecto tendría efectos sobre una de las principales zonas de manglares del país (Castrillón, 2016).

### **Bibliografía**

Altés, Carmen, 2006. El turismo en América Latina y el Caribe y la experiencia del BID. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estados Unidos de Norteamérica. Versión electrónica: <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/984876.pdf>

Aguilar Villanueva, Luis F. 2008. *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

Arista Castillo Leticia. 2017. “Turismo y gobernanza en la conservación del patrimonio rural de México. Armadillo de los Infante, San Luis potosí”, *International Journal of Scientific Management and Tourism*, Vol. 3 N° 1 pp 311-339.

Barbini Bernarda, Cacciutto Mariangel, Castellucci Daniela, Corbo Yana y Roldán Nadia. 2011. “Gobernanza y turismo. Análisis del estado del arte”. Simposio internacional gobernanza y cambios territoriales: experiencias comparadas de migración de amenidad en las Américas. Pucón, Chile. 20 al 22 de octubre de 2011. Encontrado el 11 de octubre de 2018 en: <http://nulan.mdp.edu.ar/1467/1/01281.pdf>

Cala Matiz Bibiana. 2006. "Evaluación de proyectos de desarrollo turístico rural desde la perspectiva del turismo sostenible". *Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural*. Vol. 4 N° 1 págs. 99-113. Encontrado el 23 de octubre en: <http://www.pasosonline.org/Publicados/4106/PS070106.pdf>

Calderón Maya, Juan y Orozco Hernández, María. 2009. Planeación y modelo urbano: el caso de Cancún, Quintana Roo. *Quivera*, vol. 11, núm. 2, junio-diciembre: 8-34.

Castrillón, Luis, 2016. "Otro manglar de Quintana Roo en peligro: Punta Nizuc". *Animal Político*, Revista electrónica. <http://www.animalpolitico.com/2016/02/otro-manglar-de-quintana-roo-en-peligro-punta-nizuc/>

Cemda. 2016. "Precisión sobre el proyecto Punta Nizuc". Noticias. Centro Mexicano de Derecho Ambiental. Encontrado el 27 de febrero de 2016. <http://www.cemda.org.mx/precision-sobre-el-proyecto-punta-nizuc/>

Dipublico, 2014a. Primer Congreso Interamericano de Turismo. San Francisco, California, 14-21 de Abril, 1939. Página de internet sobre derecho internacional. (30-01-2014). <http://www.dipublico.org/101107/primer-congreso-interamericano-de-turismo-san-francisco-california14-21-de-abril-1939/>

Durkheim Émile. 2013 (1912). *Las formas elementales de la vida religiosa. El sistema totémico en Australia (y otros escritos sobre religión y conocimiento)*. Fondo de Cultura Económica. México.

Elias Norbet. 2016. *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Fondo de Cultura Económica. México.

Fernández de Lara Gaitán, Alfredo, 2009. “Cancún. Las contradicciones socioambientales de un desarrollo turístico integralmente planeado: 1970-2000” en Macías Richard, Carlos y Raúl Arístides Pérez Aguilar (comp.), Cancún. Los avatares de una marca turística global, México: Universidad de Quintana Roo/Bonilla Artigas Editores, pp. 163-224.

Guerrero Fragoso, Diana, 2015. “Segregación socioespacial en ciudades turísticas: el caso de Cancún”, Tesis para obtener el grado de maestro en urbanismo. Universidad Nacional Autónoma de México.

Hechter Michael and Horne Christine. 2003. *Theories of social Order*. Stanford University Press. USA.

Martoccia, Hugo. 2007. “En marcha, por lo menos 10 proyectos turísticos ilegales en Cancún: Cemda”, La Jornada. 19 de abril. Versión electrónica. Consultada el 27 de febrero del 2016. <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/20/index.php?section=estados&article=041n1est>

Mohor Alejandra. 2007. *Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile. Chile. Encontrado el 22 de octubre de 2018 en: [https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op\\_07\\_documentodos.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_07_documentodos.pdf)

Muñoz-Mazón Ana y Velasco María. 2015. “Colaboración y gobernanza para el desarrollo turístico. Aranjuez como estudio de caso”. *Cuadernos de Turismo*, No. 35: 311-334.

Noticaribe. 2016. “La gota que derramo el vaso es Malecón Tajamar: proyectos depredadores hay por todo QR, pero llaman a salvarlo o “todo está condenado”. Versión electrónica. <http://noticaribe.com.mx/2016/02/01/la-gota-que-derramo-el-vaso-es-malecon->

tajamarproyectos-depredadores-hay-por-todo-qr-pero-llaman-a-salvarlo-otodo-esta-condenado/

Novedades Quintana Roo. 2016. “El Proyecto Malecón Tajamar inició en el 2000, ¿te acuerdas?”. 23 de enero. Versión electrónica. Encontrado el 27 de febrero de 2016. <http://sipse.com/novedades/malecon-tajamarhistoria-proyecto-plan-maestro-fonatur-cancun-semarnat-profepaambientalistas-188454.html>

Pulido □Fernández María de la Cruz y Pulido □Fernández Juan Ignacio. 2014. ¿Existe gobernanza en la actual gestión de los destinos turísticos? Estudio de casos. *Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural*. Vol. 12 No 4. Págs. 685-705.

Saeteros Hernández Angélica y Calles Jiménez Verónica. 2015. “Selección de indicadores para el monitoreo de la actividad turística en las islas Galápagos – Ecuador”. Ecuador. Texto presentado en el Congreso Científico Internacional UNIANDES. Encontrado el 23 de octubre de 2018 en: <https://www.oei.es/historico/idie/mONITOREOEINDICADORES.pdf>

Salinas, Asunción, 2014. “Las 20 familias hoteleras españolas que dominan el caribe mexicano”. Reportur.mx. 7 de noviembre. Encontrado el 26 de febrero de 2016. <http://www.reportur.com/mexico/2014/11/07/las-20-familias-espanolas-que-dominan-de-los-hoteles-del-caribemexicano/>

Turner Jonathan. 2010. *Theoretical Principles of Sociology*. Volume 1. Springer. USA.

UNDP. 1997. *Reconceptualising Governance*, Discusión Paper núm. 2, Managment Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, New York. Encontrado el 9 de octubre de 2018 en: <ftp://pogar.org/localuser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf>

Velasco González María, 2014. “Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal?”. *Caderno Virtual de Turismo*. Edição Especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl.1(nov): 9- 22.

Velasco Ruiz, Luis Alberto, 2014. The foundation myth of a city without a past. Elements for a counter-history of the genesis of Cancun, Mexico (1968-1977).

Velázquez García Mario. 2017. “El turismo: las nuevas utopías consumistas latinoamericanas”, en Robinson Salazar Pérez y Marcela Heinrich. *El rostro difuminado de la sociedad 2020 en américa latina*. El Aleph. México: 81-108.

Weber Max. 2002 (1922). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.