

La política neoliberal y el desarrollo local en San Juan Teotihuacán a través del turismo

Neoliberal Policies and Local Development through Tourism in San Juan Teotihuacan

Héctor Miguel Hernández Sandoval

 <https://orcid.org/00009-0000-5315-6752>

Universidad Autónoma del Estado de México, México
hectormps18@gmail.com

Lilia Zizumbo Villarreal

 <http://orcid.org/0000-0003-0639-5499>

Universidad Autónoma del Estado de México, México
lzizumbov@uaemex.mx

Erika Cruz Coria

 <http://orcid.org/0000-0001-7984-0069>

Universidad Autónoma de Occidente, México
ecoria84@hotmail.com

Resumen

En la investigación se muestra el proceso de reconfiguración del territorio y de la esfera social en San Juan Teotihuacán, Estado de México, marcado por las directrices de las políticas públicas de corte neoliberal enfocadas en el desarrollo de la actividad turística en este territorio. El objetivo del estudio es analizar el proceso histórico del desarrollo de la actividad turística (1992-2020) a la luz de la perspectiva teórica de la planificación estratégica de Coraggio (2001) con la finalidad de evidenciar que el desarrollo local está permeado por las decisiones políticas en materia de turismo. Mediante un análisis de archivo y la aplicación de entrevistas semiestructuradas, se analizaron las acciones gubernamentales, privadas y sociales que dieron lugar al tipo de desarrollo específico que surgió en San Juan Teotihuacán. Los resultados revelan la competitividad del territorio como un eje fundamental para la reproducción y acumulación del capital y el desarrollo desigual en la comunidad.

Palabras clave: política turística, turismo, neoliberalismo, desarrollo local.

Abstract

The research exposes the process of reconfiguring the territory and social sphere in San Juan Teotihuacan, Mexico State, marked by the guidelines of neoliberal public policies focusing on tourism development. The study aims to analyze the historical process of tourism development (1992-2020) in the light of Coraggio's theoretical perspective of strategic planning (2001) in order to demonstrate how local development is permeated by political decision-making regarding tourism. Through an archival analysis and the application of semi-structured interviews, this paper analyzed the government, private, and social actions that gave rise to the current form of development in San Juan Teotihuacán. The results reveal a territory's competitiveness as a fundamental pillar for capital reproduction and accumulation and unequal development in a community.

Key words: tourism policy, tourism, neoliberalism, local development.

Recibido: 19/03/2024

Aceptado: 24/06/2024

Publicado: 21/08/2024



Introducción

En la literatura neoclásica el turismo se ha presentado como una actividad que permite el desarrollo y el progreso de las sociedades. Sin embargo, el proceso histórico por el que han atravesado la mayoría de los países de América Latina ha permitido visualizar que el diseño y la instrumentación de las políticas neoliberales en la región, entre las que se encuentran las políticas turísticas, han impulsado un desarrollo acorde con los intereses de países centrales y de instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. De esta manera, el desarrollo turístico termina derivando de relaciones de poder que se organizan a partir de la interrelación de los agentes sociales que intervienen en los territorios y que, en muchos casos, corresponden a intereses particulares de algunos agentes, los cuales finalmente moldean la realidad para extraer de ella sus propios beneficios y terminan generando un desarrollo desigual que origina más conflictos que soluciones ante los problemas que enfrenta el progreso social. En este sentido, la planificación estratégica que permea en las políticas públicas de corte neoliberal ha conformado múltiples territorios a partir de los lineamientos hegemónicos de desarrollo —establecidos, como se ha mencionado, por los países centrales y las instituciones financieras internacionales—, por lo que el cuestionamiento de dichas políticas permite identificar y reconocer en los territorios los cambios sustanciales que contribuyeron a forjar su realidad actual.

Desde la escala local, algunas comunidades rurales que han incorporado la actividad turística como una nueva forma de producción y supervivencia han tenido que ajustar su economía a los requerimientos de la política neoliberal centralista, y en otros casos se han visto en la necesidad de enfrentar desafíos impuestos por procesos como el extractivismo, la mercantilización o la desposesión de los recursos naturales y culturales y de los espacios públicos a partir de actividades como la minería, la agricultura o pesca industrial y la explotación forestal, entre otras actividades (Monterroso y Zizumbo, 2009; Rodríguez y Rodríguez, 2009).

A través del caso de estudio que se presenta se intentará dar respuesta a un supuesto hipotético, mediante el cual se propone que las transformaciones sociales, económicas y culturales que se experimentan en el territorio de San Juan Teotihuacán, ubicado al nororiente del Estado de México, son producto de las políticas neoliberales que han buscado impulsar nuevas formas de producción —entre ellas el turismo— como alternativas de desarrollo local. En este marco, las políticas públicas en materia turística han jugado un papel importante en la

generación de nuevos espacios de inversión y acumulación de capital, e incluso han determinado algunos procesos de segmentación social.

Es importante enfatizar que el actualmente denominado municipio de Teotihuacán y su cabecera municipal, Teotihuacán de Arista, habían sido históricamente reconocidos tanto por la población local como por las autoridades con el mismo nombre, San Juan Teotihuacán. En este sentido, en la presente investigación se usará esta denominación porque es la forma en que la población local y gran parte de los visitantes reconocen el territorio que conforma este «municipio», ya que para la investigación interesa precisamente el territorio como construcción social y no a partir de sus delimitaciones político-geográficas.

En este sentido, es prudente mencionar que el territorio de San Juan Teotihuacán alberga uno de los recintos arqueológicos más importantes del país, la zona arqueológica de Teotihuacán, que comparte con el municipio vecino de San Martín de las Pirámides. Aunque la actividad turística tiene un rol importante en la economía del lugar, a partir de las condiciones generadas por la política pública las comunidades aledañas no han logrado obtener un beneficio económico proporcional a su trabajo en relación con los inversionistas locales, lo que ha generado una competencia desigual, a la vez que se ha aprovechado la mano de obra de la población del lugar. Todo ello ha contribuido a crear nuevos espacios de acumulación.

El estudio se sustenta en la propuesta teórica y metodológica de Coraggio (2001) sobre la planificación estratégica, la cual posibilita el análisis del desarrollo local desde una perspectiva teórico-política a través del análisis de los constructos que propone el autor: la competitividad, la gobernabilidad, la integración social y la sustentabilidad.

En esta investigación se utilizó una metodología que articula el bosquejo teórico con el proceso histórico del desarrollo turístico en San Juan Teotihuacán; además, se identificaron momentos en los cuales la política neoliberal contribuyó a que se modificara la política pública local. Posteriormente se efectuó un análisis de archivos en el que se reconoció el comportamiento de los cuatro constructos propuestos por Coraggio (2001), además de que se identificaron informantes clave, a quienes se les realizaron entrevistas semiestructuradas con el fin de indagar sobre diferentes perspectivas del impacto de dichas políticas.

Se logró identificar que los programas turísticos implementados propiciaron el aumento de efectos adversos a un desarrollo local equitativo entre los agentes que participaban en la actividad turística y permitieron, sobre todo, la consolida-

ción de los plutócratas locales y el surgimiento de pequeños empresarios que acapararon los beneficios del turismo.

La estructura del presente artículo es la siguiente: en el primer apartado se muestra un esbozo teórico que permite identificar las directrices de la política neoliberal y la política pública en el desarrollo turístico de los territorios; en el segundo apartado se desarrolla la propuesta teórica de la planificación estratégica de Coraggio (2001); posteriormente se explica la metodología utilizada y, por último, en el apartado de consideraciones finales se describen los resultados y hallazgos de la investigación.

El rol de la política pública y neoliberal en el desarrollo del turismo

La relación entre las políticas públicas y el desarrollo va más allá de los discursos convencionales concebidos por el Estado. Para su estudio, han sido utilizados diversos enfoques de pensamiento y posturas epistemológicas que permiten comprender los procesos y las dinámicas sociales que se desarrollan en la actualidad en múltiples contextos sociales. En este sentido, Méndez y Lendo (2008) afirman que la ciencia política y la economía son las disciplinas que han direccionado el enfoque de las políticas públicas.

Partiendo de la concepción de «lo público», durante las décadas de los ochenta y noventa en América Latina la redefinición de las políticas gubernamentales condujo a importantes controversias derivadas de los paradigmas sociales y políticos sobre la centralización de las decisiones del Estado. En este sentido, Rodríguez y Rodríguez mencionan que la noción de «la política pública emerge en un ambiente de motivaciones, representadas por los retos planteados por incertidumbre, riesgos y contingencias, que deben de enfrentar las organizaciones sobre las cuales se sustenta el Estado-Gobierno» (2009: 126). En esa época, muchos de los obstáculos que encontraban las instituciones estatales derivaban de las crisis de la deuda y del neoliberalismo.

Este nuevo modelo trajo consigo la puesta en práctica de conductas económicas contrapuestas al modelo de bienestar, que tenía como fundamento ideológico proveer a la sociedad de recursos y servicios para la autosuficiencia y el desarrollo de las personas; es decir, el neoliberalismo dio lugar al fortalecimiento del mercado sobre el poder estatal. De acuerdo con Harvey (2005), en los países de América Latina la política pública ha sido sin duda la herramienta clave mediante la cual el modelo neoliberal permitió la reproducción del capital al relegar

al Estado de la función de crear las condiciones óptimas para el libre mercado. Por su parte, Cabrero considera que dicho proceso es:

[...] la transición de un Estado omnipresente a uno modesto o regulador, en la que el monolito estatal se fracciona: sus dependencias crecen, se multiplican, bifurcan, automatizan, contraponen, disputan espacios y recursos, dando lugar a una especie de 'redes de dependencias' 'flojamente acopladas' más que un aparato centralizado y vertical, y a la necesidad de nuevas formas de interacción y coordinación (Cabrero, 2000, citado en Ejea, 2006: 13).

La fragmentación y disolución del sistema de bienestar dio paso al auge neoliberal, el cual penetró en el esquema de centralidad que ejercía ese modelo mediante el discurso de lo «público» con el fin de debilitar la jurisdicción del Estado. La intención que se ocultaba tras ese discurso trascendía el propósito de la participación colectiva y la democratización de las decisiones públicas, y se inclinaba hacia el deterioro estatal y su dependencia para conseguir el desarrollo del sector privado.

En este tenor, Coraggio (1997) afirma que la «descentralización» oculta las intenciones del poder de centralización capitalista y se ejecuta mediante el poder estatal. Para su ejercicio, el capitalismo neoliberal busca las formas de desarticular las funciones estatales con el fin de imponer sus condiciones a través de la formulación de políticas maleables a sus intereses. Por tanto, «es ingenuo pensar que una política descentralizadora produce un desarrollo equitativo. Por el contrario, descentralizar significa perder la posibilidad de llevar adelante políticas niveladoras de las desigualdades, al dar mayor libertad de acción a los intereses privados» (Arocena, 1995: 6). De esta manera, la política descentralizada fue catalogada como política pública en los discursos convencionales efectuados por los Estados.

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, las principales problemáticas que atendía la política pública se encaminaban al crecimiento económico a través de la diversificación de las actividades productivas, lo que orilló a todos los sectores de escala territorial a incorporarse a dinámicas económicas que el neoliberalismo y la reproducción del capital consideraban más rentables, como ocurrió en el proceso de transformación conocido como «nueva ruralidad». Para Hoyos y Hernández:

La llamada nueva ruralidad, se refiere al proceso complementario y de opción para el desarrollo rural actual, esto es, el territorio y sus recursos sociales, culturales y ambientales ahora son considerados recursos susceptibles de generar economía local con base en el entramado de los diversos productores y empresarios propietarios de la economía de los servicios y la dinámica de las familias del ámbito rural, todo ello en conjunto como generadora de bienestar (Hoyos y Hernández, 2008: 2).

Para Monterroso y Zizumbo (2009), en diversas comunidades rurales la extinta política rural y agraria beneficiaba con apoyos crediticios y técnicos a los pobladores rurales, mientras que las políticas públicas derivadas de la «nueva ruralidad» llevaron a los residentes hacia la privatización de sus tierras. En el caso de México, la modificación del artículo 27 constitucional¹ provocó el aumento de corrientes migratorias hacia las grandes urbes en busca de trabajo, además de que forzó a muchos campesinos a vender parcial o totalmente sus tierras. Quienes lograron mantener sus propiedades fueron persuadidos por el nuevo modelo económico para generar actividades económicas alternativas a las tradicionales, y muchos de ellos optaron por los servicios turísticos y recreativos (Monterroso y Zizumbo, 2009).

Fue a partir de la década de los noventa cuando los planteamientos en torno al desarrollo desde lo local comenzaron a tomar más fuerza para los intereses del mercado. Así, los recursos naturales y culturales ubicados en espacios rurales pasaron a ser objeto mercantilizable para las empresas turísticas nacionales y extranjeras, que veían en ellos un valor agregado que era imperceptible o poco atractivo para el capitalismo en sus etapas anteriores a la neoliberal. Fue el reconocimiento de ese plusvalor lo que reorientó el capital hacia la revalorización de dichos bienes, es decir, la valorización del patrimonio natural y cultural, como recurso económico activo, constituyó uno de los métodos más novedosos para generar el desarrollo local (Alburquerque, 2003).

Uno de los resultados de lo anterior fue que los Estados frágiles fueron cooptados por la doctrina neoliberal que los entes financieros internacionales —como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)— establecían como línea irrefutable para conseguir el progreso social: la competitividad de los territorios a partir del for-

¹ En la reforma al artículo 27° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se establece que los campesinos ejidatarios pueden comprar, vender, rentar o utilizar como garantía las tierras que antes solo usufructuaban; con esta reforma se autorizó el aprovechamiento por terceros de las tierras ejidales y comunales, así como la transmisión de los derechos parcelarios y la enajenación de parcelas, entre otras transformaciones.

talecimiento de las empresas que en él se encuentran. El imaginario neoclásico se vio materializado en la reestructuración de las políticas públicas, que ahora estaban dirigidas al desarrollo de competencias siguiendo la lógica capitalista. Como menciona Madoery (1998), las teorías de la competitividad y del desarrollo endógeno expresan la importancia de las instituciones públicas y privadas para la gestión del desarrollo a través de la competitividad de los mercados. De esta manera, el discurso persuasivo neoliberal llegó a establecer en los Estados un criterio según el cual la única solución a los problemas económicos que enfrentaban los países periféricos era la sobrexigencia de los bienes productivos mediante la «competitividad». Tal como lo asevera Silva: «[...] se ha llegado a plantear que en la nueva economía global sólo pueden competir los territorios que aprenden, es decir, aquellos capaces de adaptarse a las transformaciones de la estructura productiva mundial» (2005: 82).

En este sentido, la competitividad se convirtió en un factor fundamental para que los espacios rurales, enfocados en la producción de actividades tradicionales, transitaran hacia otras actividades, entre ellas la prestación de servicios turísticos. En este sentido, la valoración capitalista de los bienes naturales y culturales, así como la generación de un tipo de desarrollo que tuviera como premisa la inversión de capital nacional y extranjero antes que el progreso social, fueron posibles gracias a las políticas públicas.

En el caso de México, la política pública sobre turismo se vio consumada en los destinos turísticos locales a partir de la implementación de instrumentos y programas que colocaron a los territorios en los esquemas de competencia. Al respecto, Alburquerque menciona:

Hay que recordar que para incrementar la productividad y la competitividad de las empresas y los sistemas productivos locales es preciso asegurar la introducción de innovaciones para mejorar los procesos productivos, impulsar la calidad y la diferenciación de los productos y hacer más eficiente la organización de las redes de empresas en los diferentes agrupamientos territoriales donde se encuentran (Alburquerque, 2003: 11).

La competitividad de los destinos turísticos desde la postura neoclásica constituyó un elemento fundamental para la generación de desarrollo a partir del valor de uso de sus recursos naturales y culturales. No obstante, la política pública como herramienta de ejecución neoliberal fue el conducto clave para la reproducción del capital, para generar un desarrollo desigual, y para la transformación y reconfiguración de los espacios sociales en beneficio de un sector privilegiado.

La planificación estratégica como factor de desarrollo local

La planificación estratégica surgió en la Escuela de Negocios Harvard y fue retomada por pensadores de la economía clásicos y neoclásicos como Michael Porter (2008), Peter Drucker (2002) y Henry Mintzberg (1998). Por su uso y practicidad, la planificación pasó a ser parte de las estrategias hegemónicas de desarrollo (Elizalde, 2003), las cuales fueron difundidas principalmente por entes financieros internacionales como el Banco Mundial y la CEPAL.

Entre las teorías de desarrollo local y regional que se generaron en las décadas de los ochenta y noventa, la metodología de la planificación estratégica fue, sin duda, una de las propuestas más utilizadas para proyectar el rumbo de las políticas públicas hacia el desarrollo de territorios concretos. En este sentido, Coraggio retomó la planificación estratégica considerando cuatro categorías a las que denominó perspectivas teórico-políticas —competitividad, gobernabilidad, integración social y sustentabilidad—, las cuales convergen en un determinado territorio, cada una de ellas bajo la dirección de criterios ideológicos específicos denominados capitales: capital-dinero, capital-político, capital-humano y capital-ecológico (véase Figura 1). Asimismo, cada capital se centra en intereses particulares que subsumen el desarrollo de los demás capitales y anteponen sus propios ideales (Coraggio, 2001).

La *competitividad*, por su parte, Coraggio la ve desde el enfoque de la ventaja competitiva y la acumulación de capital. Asimismo, Porter (2008) comenta que para determinar la rentabilidad de un sector es necesaria una fuerza competitiva que permita y determine su supervivencia en el mercado. En este sentido, el rendimiento es un elemento clave para determinar la rentabilidad de una empresa, y la productividad de sus colaboradores se verá reflejada en valor agregado de la institución. Desde una postura neoclásica, la competitividad es uno de los principales factores que moldean los territorios hacia un tipo de desarrollo mediante la fortaleza empresarial.

Desde esta forma de pensamiento, Coraggio (2001) agrega que la eficiencia y la optimización de los recursos son componentes esenciales para la obtención de ganancias, incluso cuando las estrategias generan perjuicios para los agentes sociales que componen el espacio. Desde este plano, la competitividad juega un papel importante en las dinámicas productivas del ámbito local, pero de igual forma muestra ser un factor de cambios sustanciales, que no en todos los casos son positivos para los actores sociales y los bienes naturales y culturales.

A su vez, la *governabilidad* es otro factor que este autor considera fundamental entre las dinámicas que se desarrollan en los diferentes espacios. En este tenor, Lechner afirma que «las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política» (Lechner, en Ziccardi, 1998: 22), son esenciales para el fortalecimiento y la legitimación del poder del Estado como el principal responsable de solucionar las problemáticas sociales e impulsar el desarrollo. Por ello, la participación ciudadana en el marco de un esquema de gobierno que se encuentra alineado a las prácticas democratizantes orienta a los gobernados a realizar un trabajo en conjunto con los representantes locales con el fin de que la sociedad se conduzca por un rumbo que diversos teóricos en la materia denominan «buen gobierno». Sin embargo, el análisis de la gobernabilidad también ha dejado ver que la incorporación de procesos de participación social en las administraciones de escala territorial (local, regional y nacional) es producto de estrategias conservadoras que se llevaron a cabo después de la época de la posguerra, las cuales tenían como objetivo seguir manteniendo la posición privilegiada de las elites políticas a través del discurso de un «gobierno democratizante» o una «governabilidad democratizante» (Ziccardi, 1998).

La *integración social*, como tercer constructo de la planificación estratégica, Coraggio la aborda desde la perspectiva del capital humano, en concreto desde la mejora continua de la educación, de tal modo que no solo se garantice la producción y la capacitación de la población para transformarla en capital humano eficiente, sino que funcione como efecto detonante para estimular y potenciar el poder económico y social (Coraggio, 2001). Sin embargo, como el mismo autor expone, la viabilidad de su propuesta dependerá no de la ideología de cada capital, sino de encontrar el equilibrio de cada capital para una mejor operatividad buscando el desarrollo del territorio.²

Finalmente, Coraggio menciona la *sustentabilidad* como último factor de la planificación estratégica, ya que el enfoque del capital ecológico determina los principios de preservación del medio ambiente y el mantenimiento de los equilibrios ecológicos. Desde su postura, Coraggio (2001) asume el desarrollo humano sustentable como una condición que contribuye a que la sociedad y los múltiples

² Coraggio (2001) expone las diferentes perspectivas y efectos que pueden desencadenarse en un contexto específico cuando un capital antepone sus intereses ideológicos y moldea a los demás capitales. Además, el autor enmarca la forma idealizada en la operancia de cierto capital buscando un equilibrio y convergencia con las demás perspectivas teóricas.

contextos se adentren en una dinámica promotora de desarrollo humano con racionalidad ecológica. Sin embargo, es importante mencionar que, en el mundo globalizado regido por la ideología neoliberal, «la naturaleza es pensada como un arsenal de recursos y sus componentes como mercancías poseedoras de un valor de uso y de un valor de cambio y, por lo tanto, susceptibles de integración al proceso de generación de plusvalor» (Covarrubias et al., 2011: 96). Por ello, los paradigmas que engloba la sustentabilidad se enfrentan a grandes retos provocados, principalmente, por la búsqueda de ganancias y el incesante deseo de acumulación, tal como afirma Coraggio: «lo productivo es lo que genera ganancia, así sea destructivo» (2001: 1).

Por consiguiente, este autor plantea que las perspectivas teórico-políticas serán producto de la ideología del capital dominante en un contexto determinado, por lo que el resultado llevará a la generación de dos supuestos o realidades básicas posibles, como puede apreciarse en la figura 1.

Figura 1. Esquema general de la planificación estratégica



Fuente: elaboración propia con base en Coraggio (2001).

La primera realidad refiere al espacio sociopolítico incluyente y es aquella en la que los representantes de las diversas partes de esa totalidad que llamamos sociedad local se comunican, dialogan, argumentan y concluyen cuál es la trayectoria que se requiere para lograr los objetivos planteados; es decir, en ella la participación de la sociedad consensa el rumbo que se tomará de manera colectiva y participativa para lograr un desarrollo local equitativo. Por el contrario, el espacio de confrontación muestra un ambiente limitado para la expresión pública y la toma de decisiones, a la vez que genera la existencia de espacios censurados y la legitimación de ciertos intereses particulares en nombre de un supuesto interés general (Coraggio, 2001). Desde estas dos grandes esferas contrapuestas se distinguen los intereses y el rumbo de las regiones y localidades; por una parte, la cooperación colectiva de los agentes que componen un contexto social y, por otra, los intereses particulares de grupos de poder dentro de una sociedad. Como expresa Coraggio:

[...] la planificación estratégica puede quedar subsumida como otra forma de la práctica dirigida a acumular poder partidario o corporativo (o limitar al de otros). Pero también puede significar una renovación democratizante en la intersección entre la gestión pública, la revigorización del tejido social y la política (Coraggio, 2001: 5).

Como se mencionó desde un inicio, la propuesta de la planificación estratégica ha moldeado múltiples territorios mediante lineamientos hegemónicos de desarrollo establecidos por los países centrales y las instituciones financieras internacionales, y por ello el cuestionamiento y el análisis de sus constructos mediante una propuesta teórica crítica nos permitirá identificar y reconocer los cambios sustanciales en los territorios que dieron pie a forjar la realidad que actualmente se vive en ellos.

Metodología

La presente investigación parte de un estudio de corte cualitativo. Desde una perspectiva crítica, se buscó comprender y explicar las características y comportamientos sociales derivados de la intención de establecer la actividad turística como la principal fuente económica del municipio de San Juan Teotihuacán, Estado de México, mediante la implementación de políticas y programas turísticos.

Por tanto, el proceso de recolección y análisis de datos se dividió en dos fases: la primera consistió en la búsqueda de información en el archivo histórico municipal en relación con las condiciones sociales y políticas que condujeron a la modificación del comportamiento social y, la segunda, en la aplicación de entrevistas semiestructuradas a informantes clave. En este sentido, durante la primera fase se profundizó en el análisis documental de los cuatro planes de desarrollo municipal y los 23 informes del gobierno municipal, que abarcaban el periodo de 1992 a 2020. Se consideró como punto de partida el año 1992 debido a la importancia que durante ese año tomó el turismo en la política municipal. Asimismo, el análisis permitió identificar el comportamiento de la política municipal en un periodo en el que las políticas neoliberales impulsadas desde la federación influyeron en la creación de políticas públicas para el beneficio del capital.

Durante esta fase, la depuración de información requirió un análisis a partir de la propuesta metodológica de la planificación estratégica como referencia para identificar la naturaleza de las acciones impulsadas desde el municipio, es decir, los efectos que desató cada perspectiva teórico-política en esta realidad empírica. Cabe agregar que los documentos revisados permitieron identificar a los primeros informantes clave, quienes habían sido anteriormente representantes del gobierno municipal en el área de turismo.

En la segunda fase del proceso de recolección de datos se utilizó como herramienta de investigación la aplicación de 10 entrevistas semiestructuradas a personas que se dedicaban a la artesanía, la gestión de empresas locales (hoteles y restaurante) y la dirección de actividades de turismo, todas ellas pertenecientes a comunidades del municipio y mayores de 40 años de edad, con el objetivo de procurar una descripción histórica lo más profunda posible. Para la selección de los informantes se ocupó la técnica de la bola de nieve. Dicho esto, la finalidad de uso de la herramienta investigativa fue la siguiente:

- a) Conocer el rol de las personas entrevistadas durante el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.
- b) Conocer las prácticas gubernamentales, sociales y del sector privado para definir su asociación o relación con las perspectivas teórico-políticas.
- c) Identificar el propósito y uso de los recursos financieros gubernamentales utilizados en materia turística, así como el financiamiento privado en la creación de proyectos, eventos y empresas turísticas, entre otros.

Finalmente, cabe mencionar que la aplicación de las entrevistas se realizó en enero de 2023.

Resultados

A partir del análisis de los documentos municipales y federales se identificaron cuatro tendencias en la política pública municipal que fueron interpretadas bajo las categorías de Coraggio (2001) y organizadas en periodos según el siguiente esquema: competitividad, de 1992-1997; competitividad/sustentabilidad, de 1998-2003; competitividad/integración social, de 2004-2013, y competitividad/integración social y sustentabilidad, de 2014-2020 (véase Figura 2).

Figura 2. Objetivos de la política nacional y la tendencia en las acciones municipales

DIRECCIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL				
PLAN DE DESARROLLO NACIONAL 1992-2000	PLAN DE DESARROLLO NACIONAL 2000-2006	PLAN DE DESARROLLO NACIONAL 2007-2012	PLAN DE DESARROLLO NACIONAL 2013-2018	PLAN DE DESARROLLO NACIONAL 2018-2020
Libre comercio, migración, derechos humanos, narcotráfico, terrorismo, cuidado al medio ambiente.	Creación de empleos, participación ciudadana, inversión en el capital humano y sustentabilidad.	Estado de derecho y seguridad, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, sustentabilidad y democracia efectiva y política exterior responsable.	Gobernabilidad, democracia productiva social (Educación de calidad), competencia en el mercado y libre comercio.	Honradez y honestidad, generación de bienestar, el mercado no sustituye al Estado, democracia, ética, libertad y confianza.
TENDENCIAS EN LAS ACCIONES MUNICIPALES IDENTIFICADAS POR PERIODO				
1992-1997 Mayor enfoque a COMPETITIVIDAD	1998-2003 Mayor enfoque a COMPETITIVIDAD / SUSTENTABILIDAD	2004-2013 Mayor enfoque a COMPETITIVIDAD / INTEGRACIÓN SOCIAL (capital humano) Y SUSTENTABILIDAD	2014-2020 Mayor enfoque a COMPETITIVIDAD / INTEGRACIÓN SOCIAL Y SUSTENTABILIDAD	
Tendiente a programas asistencialistas para aliviar la pobreza extrema y políticas de seguridad social. Menor enfoque a INTEGRACIÓN SOCIAL Y SUSTENTABILIDAD Pocos matices de integración de políticas ambientales.	Se sigue enfocando a los programas asistencialistas y seguridad social, facilidades a la iniciativa privada. Menor enfoque a GOBERNABILIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL Pequeñas prácticas democratizantes y seguimiento con pautas ecológicas y derechos humanos.	Políticas de educación y capacitación minimalista, mejoramiento de la infraestructura, imagen turística y promoción de programas turísticos, patrocinio de empresas a eventos locales. Mayor énfasis en los derechos humanos y a prácticas de consumo responsable de los recursos naturales. Menor enfoque a GOBERNABILIDAD Seguimiento de las minúsculas prácticas democratizantes de los periodos pasados.	Políticas municipales enfocadas a los derechos humanos (género, violencia), educación y capacitación turística. Subsidio del Estado a proyectos turísticos, designación de programas turísticos, tendencia a los ODS. Menor enfoque a GOBERNABILIDAD Se ha continuado con las prácticas democratizantes anteriores, no se ha visualizado gran cambio.	

Fuente: elaboración propia con base en los informes de gobierno municipal de San Juan Teotihuacán de 1992-2020.

La política de desarrollo social: antesala para el desarrollo del turismo (1992-1997)

Durante el periodo comprendido entre 1992 y 1997, la política social fungió como pilar estructural para aliviar la pobreza y el rezago en «territorios rurales» como San Juan Teotihuacán³ que se habían visto relegadas de las políticas públicas nacionales destinadas al crecimiento económico. En este marco, la política de desarrollo denominada Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)⁴ fue el eje rector de las políticas nacional, estatal y municipal. Este programa se enfocó en mitigar carencias en torno a la educación, la mejora de los servicios básicos, la alimentación y la reconfiguración de las políticas encauzadas a lo agrario a fin de fortalecer el sector de servicios.

Cabe mencionar que los efectos causados por las crisis económicas que sufrió México en años anteriores, en conjunto con las políticas públicas de corte neoliberal, condujeron a generar una sociedad carente de recursos financieros, con poca tasa de empleabilidad y altos índices de delincuencia e inseguridad,⁵ lo que dificultó encaminar el país a un posicionamiento de competencia y rentabilidad.

Por lo anterior, las políticas locales en San Juan Teotihuacán durante ese primer periodo se encaminaron a forjar las condiciones necesarias para la operatividad de empresas en lugares que hasta ese momento no eran productivos para el sector privado. La rehabilitación de las redes de agua potable y drenaje, así como la pavimentación y electrificación de las calles, permitieron dotar de recursos básicos a espacios que algunas personas particulares consideraron altamente lucrativos, pues los visualizaban como prospectos para la reproducción del capital; muchas de las personas interesadas por habilitar esos lugares eran empresarios del sector servicios.

³ En el informe de gobierno de municipal de 1992 se menciona que el municipio aún era catalogado como un territorio rural.

⁴ El programa federal PRONASOL, implementado desde 1988, fue una política nacional de corte asistencialista que se orientó al combate de la pobreza rural a través de la acción en cuatro pilares que el contexto social exigía atender en esa época: el bienestar social, el desarrollo regional, el apoyo a las actividades productivas y el fortalecimiento municipal y comunitario. En la figura 2 se ve reflejado el periodo más largo.

⁵ En el segundo informe de gobierno municipal (1992) de San Juan Teotihuacán se hace referencia al incremento en los índices de delitos, como robos y asaltos, que podrían tener como causa el crecimiento irregular en los poblados que conforman el municipio; asimismo, el gobierno municipal consideraba prudente dar seguimiento a efectos detonadores de inestabilidad social como el pandillerismo, la violencia, el consumo de sustancias nocivas, el desempleo, la desintegración familiar y la migración a través de pláticas en centros de educación y de tratamiento médico y psicológico.

Aunque esas fracciones de tierra que ya disponían de servicios básicos se encontraban primordialmente en la periferia de la zona arqueológica de Teotihuacán —el principal foco de inversión para hoteles y restaurantes—, también otros terrenos aledaños del municipio cumplían con los requisitos para el cambio de uso de suelo, lo que hacía posible conformar zonas específicas de producción industrial, turística, agrícola y de crecimiento habitacional;⁶ es decir, se hizo posible adaptar la propiedad que anteriormente se ocupaba para actividades agrícolas y ganaderas y dirigirla hacia nuevas formas de producción que el contexto exigía, y que en años posteriores permitiría la creación de pequeños comercios ligados al sector turismo, como en el caso del hotel Quinto Sol o empresas dedicadas a la venta de viajes en globos aerostáticos a turistas nacionales y extranjeros.

Cabe mencionar que en esta etapa histórica (1992-1997) se buscó adaptar los terrenos que rodeaban la zona arqueológica de Teotihuacán para dar cabida a algunos servicios básicos para el turismo —por ejemplo, se crearon o mejoraron hoteles, restaurantes, estacionamientos y tiendas de artesanías—, sin embargo, fue en ese periodo cuando el gobierno local materializó la posibilidad de generar áreas más productivas. La forma de garantizar el desarrollo de dichos espacios fue mediante la creación de instituciones u organismos públicos como el Consejo de Fomento Turístico Municipal de San Juan Teotihuacán, que tuvo como objetivo la formulación de iniciativas que posibilitaran la mejora turística de la región; este consejo jugó un papel indispensable para establecer algunas de las bases dirigidas a la competitividad del territorio.

En este marco, las dificultades que enfrentaba el gobierno local por volver competente San Juan Teotihuacán en términos de desarrollo no se centraban solo en la mejora de la estructura e infraestructura turística, sino que la administración municipal tuvo que analizar nuevas formas de neutralizar las complejas circunstancias de inestabilidad social derivadas del incremento de los índices de violencia, inseguridad y desempleo.

Como consecuencia de ello, en las políticas de desarrollo social del gobierno federal —en programas como PRONASOL— se encontró respuesta para sobrellevar las problemáticas que afrontaba el municipio, ya que desde la perspectiva de las inversiones públicas (capital dinero), el desorden colectivo refleja ingobernabilidad e inestabilidad en la estructura social (Coraggio, 2001), algo que lleva a cualquier inversionista a la reflexión.

⁶ El informe de gobierno municipal de 1992 confirma la autorización del ejecutivo estatal para el cambio de uso de suelo con el fin de crear zonas delimitadas para producción y crecimiento poblacional en el municipio de San Juan Teotihuacán.

En este sentido, las políticas asistencialistas y de seguridad —denominadas así por Coraggio (2001)— se enfocaron en designar presupuestos para acciones como: el otorgamiento de becas a estudiantes de educación básica, la entrega de despensas alimenticias, la realización de pláticas destinadas a prevenir el consumo de sustancias nocivas para la salud en centros de educación y de salud y la realización de patrullajes, entre otras, que fungieron como alternativas para afrontar los desafíos de transformar el territorio y encaminarlo a un esquema de competencia regional.

En esta etapa, ciertamente, los propósitos se centraron en forjar condiciones para la reproducción del capital en espacios que aparentemente eran improductivos. Las acciones implementadas, sumadas a las políticas asistencialistas, sentaron las bases de un territorio que se repensó para el aprovechamiento de los recursos turísticos aledaños a la zona arqueológica de Teotihuacán.

Los artesanos, que eran parte de la comunidad y al mismo tiempo agentes fundamentales en la dinámica turística del municipio, manifestaron que no percibieron beneficio de las acciones que el gobierno municipal puso en práctica y enfatizaron que en todo momento el rendimiento económico se concentró en la periferia de la zona arqueológica de Teotihuacán. Este fue el caso de Lucía Rodríguez, artesana del barro de 55 años, quien afirmó que «el turismo en sí aquí nunca ha llegado [a otras comunidades del municipio], donde sí llega es en la zona arqueológica». También manifestó algo similar Enrique Barrios, artesano de la obsidiana de 72 años: «la mayoría de las comunidades que estamos junto a las pirámides no hemos tenido ningún beneficio realmente [...] el único que absorbe todo del turismo es la zona arqueológica, que está separada del municipio». Además, este informante hizo referencia al derecho que les corresponde a las personas originarias del lugar sobre el uso de los recursos culturales, para obtener a partir de ellos algún privilegio que les permita mejorar su modo de vida: «si nosotros somos descendientes, nativos de aquí, y no tenemos ningún beneficio».

Los hechos permitieron ubicar claramente esta etapa (1992-1997) como un periodo en el que la ideología del capitalismo neoliberal a escala local replanteó el valor de los territorios a partir de la identificación de su potencial comercial, así como la atención a las problemáticas sociales con el fin de generar nuevos espacios de acumulación. En esta etapa primaria, por definirla así, se consolidaron las bases de la competitividad como eje rector de la política local y se moldeó a través del discurso público el capital político y humano que expone Coraggio (2001), es decir, la estructura política adaptó la gobernabilidad y la integración

social con el fin de que obedeciera a la consolidación del capital dinero (inversiones) y se llevó a cabo una transición primaria de una sociedad ligada a las actividades agrícolas, hacia trabajos del sector servicios.

El discurso de la sustentabilidad y el progreso turístico (1998-2003)

La segunda etapa, que ubicamos entre 1998 y 2003, se caracterizó por los discursos de la sustentabilidad y la educación ambiental que promovían organismos internacionales como la CEPAL, los cuales se adoptaron en las políticas nacional y municipal, de tal modo que se direccionaron los planes de desarrollo de estos niveles hacia nuevos paradigmas socioculturales y económicos que trajeron, en conjunto con la doctrina capitalista de la competitividad, nuevas formas de alcanzar el aparente progreso social desde una nueva perspectiva.

En este tenor, las obras que emprendió el gobierno local en relación con el desarrollo de la actividad turística, como la creación del corredor Paisaje Turístico Nahuatzin que conectaba la zona arqueológica de Teotihuacán con la cabecera municipal —actual Teotihuacán de Arista—, se encauzaron hacia la óptica de la sustentabilidad, justificada por el saneamiento del río y de los manantiales a fin de restablecer la belleza paisajística para ofrecerla como atractivo complementario al consumidor.

Esta tendencia marcó un nuevo quehacer en los trabajos del gobierno municipal, pues, bajo el estandarte de la sustentabilidad, subyacía la intención de someter los recursos naturales a una dinámica mercantilizadora, de cosificación de la belleza paisajística, y se pretendía dar continuidad al proceso de reconfiguración de los espacios hacia nuevas formas de consumo, producción y acumulación de capital. Mientras que en décadas pasadas los arroyos, ríos y manantiales representaban el recurso básico para la subsistencia humana —para la siembra de productos agrícolas como el maíz, el frijol, la calabaza, la producción del pulque, tuna y nopal—, en este periodo los bienes naturales pasaron a formar parte de los planes de desarrollo turístico municipal.

En este sentido, la educación y concientización ambiental mediante la realización de eventos y conferencias, así como la conformación del Consejo Municipal de Protección al Ambiente, permitieron acentuar en la comunidad la transición de una sociedad agrícola, a una ligada a los servicios. En este marco, se procuraba en todo momento mejorar la imagen turística del municipio para consolidar esta actividad económica como la principal en la región.

Tal como afirman Monterroso y Zizumbo (2009), el sistema capitalista neoliberal ha buscado cambiar la perspectiva de los campesinos para que consideren sus tierras como unidades poco productivas y los ha impulsado a incorporarse en actividades económicas terciarias como la prestación de servicios turísticos y la venta de artesanías. Así, muchos de ellos se transformaron en la fuerza de trabajo barata que el sistema capitalista necesita para su reproducción, así como para favorecer la generación y perpetuación de plutócratas y caciques locales. Cabe destacar que en el modelo neoliberal el ser campesino se considera como algo arcaico ante la modernidad. Sin embargo, es importante señalar que ya en la Edad Antigua Cicerón consideraba la agricultura como la profesión del sabio, digna para todo «hombre libre».

La inversión pública que conllevó la tarea de desazolver el río San Juan para su rehabilitación, así como el constante mantenimiento del paisaje natural, figuraron como justificantes para que el gobierno municipal desistiera del proyecto de modernización y mejora de la imagen local del corredor Paisaje Turístico Nanahuatzin. De igual forma, el debilitamiento de las actividades agrícolas en la comunidad mediante acciones gubernamentales ya había cumplido su cometido, y en los años siguientes la influencia del turismo cobraría más vigor para colocarse como una fuerza económica sustancial para el municipio.

El capital humano como nuevo factor de desarrollo local y la presencia del espacio de confrontación (2004-2013)

Durante el tercer periodo estudiado (2004-2013) se consumaron múltiples programas y políticas que reafirmaron la presencia dominante de la competitividad como perspectiva de desarrollo. En este sentido, además de la sustentabilidad presente en la política pública, la *integración social* —desde la formación del capital humano y la educación minimalista⁷— fue otro factor que marcó considerablemente esta nueva etapa.

En este período se ejecutaron planes de posicionamiento territorial en un nivel de competencia regional —según la propuesta de planificación estratégica de Coraggio (2001)— a partir de la directriz del capital dinero como perspectiva

⁷ Para explicar la forma de proceder de las perspectivas teórico-políticas, Coraggio (2001) refiere, desde la perspectiva dominante del capital dinero, cómo el capital humano es moldeado a partir de la implementación de políticas de educación y capacitación minimalista, las cuales terminan creando sistemas duales entre las élites y la mano de obra barata y flexible. Cabe mencionar que Coraggio (2001) menciona que la forma de proceder del capital dinero es impulsada por intelectuales y técnicos neoliberales y neoconservadores.

dominante, pues se logró visualizar el espacio de confrontación que había sido moldeado desde las dos etapas anteriores.

La inversión y el financiamiento privado, así como la canalización de la inversión pública a través de la aplicación de planes y programas gubernamentales, moldearon el territorio y la esfera social con la finalidad de establecer condiciones para la reproducción del capital. En este sentido, la diversificación de los servicios turísticos, así como el aumento de los activos por parte de los empresarios locales, fueron factores que contribuyeron a que estos acapararan los beneficios derivados de visitantes y consumidores. Aumentaron también otros agravantes, como la cosificación de la cultura, la centralización de las decisiones públicas en las elites locales y en el sector gobierno, y la puesta en práctica de un sistema para formar el capital humano que trabajaría en la industria turística local desde la educación primaria, para lograr la especialización de servidores turísticos en sus diversas áreas; de esta manera, se vislumbra la dualidad económica entre el capitalista y la mano de obra flexible, entre otros aspectos.

A partir de 2004 las inversiones aumentaron en su máxima expresión histórica, junto con la tendencia hacia los esquemas de competitividad. En ese marco, el municipio tuvo a bien crear el Consejo Turístico Municipal⁸ y la Dirección de Turismo, que tenían como objetivo promover la capacitación y profesionalización de los servidores turísticos.

Se procuró de igual forma facilitar el acceso a los turistas para que visitaran las comunidades aledañas a la zona arqueológica de Teotihuacán, para lo cual se pusieron en marcha acciones previas como: el mejoramiento de la imagen urbana y de los mercados artesanales, la creación de eventos turístico-culturales como la Feria Artesanal de Teotihuacán, la cual posteriormente se llamó Feria de la Obsidiana, y el establecimiento de rutas ecoturísticas que dieron paso a la conformación de nuevos focos de turismo.

Cabe recalcar que el Consejo Turístico Municipal estaba conformado por empresarios locales que buscaban mediante las instituciones públicas reproducir su capital a través de dichas acciones y del desarrollo de proyectos en los que solo ellos pudieran resultar beneficiados y se incorporaba a la comunidad solo como fuerza de trabajo.

⁸ El Consejo Turístico Municipal, la Comisión para el Desarrollo Turístico del Valle de Teotihuacán y el Consejo de Fomento Turístico Municipal de San Juan Teotihuacán mencionado previamente son entes diferentes. El primero responde a una institución de carácter local. La Comisión para el Desarrollo Turístico del Valle de Teotihuacán es de carácter estatal y fue creada cuando Enrique Peña Nieto era gobernador del Estado de México; tenía como objetivo organizar la actividad turística en el valle, el cual está conformado por seis municipios, entre ellos San Juan Teotihuacán.

Las actividades mencionadas que impulsaba el gobierno local daban respuesta a una política federal alineada con las ideas de competitividad de los territorios que promovían con gran desvelo las instituciones económicas neoliberales internacionales, las cuales condujeron al Estado a crear y consolidar en 2001 el Programa Pueblos Mágicos⁹ como una alternativa al turismo tradicional. Este programa impulsaba un modelo de desarrollo para los poblados que contaran con las características necesarias para despertar el fenómeno turístico y tenía como meta oculta persuadir y fragmentar el tejido social e insertar a los habitantes en nuevas dinámicas económicas como parte de la fuerza operativa de los servidores turísticos.

De acuerdo con lo mencionado por Vilchis et al. «estas nuevas actividades no surgen de manera espontánea o autónoma por parte de cada Estado, sino que son impulsadas desde países hegemónicos» (2016: 36) o instituciones internacionales que buscan mediante la reestructuración de la política pública nacional el establecimiento de nuevos espacios de producción y la expansión del capital (Vilchis et al. 2016).

A partir de los discursos tradicionales de desarrollo, en San Juan Teotihuacán se adoptó la idea de «dependencia» hacia el sector privado bajo el entendido de que las empresas turísticas promoverían el desarrollo económico a partir de la creación de nuevas fuentes de trabajo por la diversificación de los servicios turísticos hacia puntos donde hasta el momento no había presencia de viajeros; sin embargo, la realidad no fue la esperada. Por el contrario, surgieron empresas turísticas locales como restaurantes, hoteles, empresas dedicadas a la venta de viajes turísticos en globos aerostáticos, organizadores de eventos deportivos, musicales y culturales, que aprovecharon las condiciones que otorgó el programa Pueblos con Encanto¹⁰ para expandir su capital. Lo anterior tuvo como consecuencia: el despojo de los rasgos culturales propiedad de la esfera social, la mercantilización de la cultura y la reducción de los seres humanos a mercancías. En este sentido, el poblador Enrique Barrios se expresó de la siguiente forma:

⁹ Pueblos Mágicos es un programa federal de temática turística que busca posicionar a los poblados que cuenten con una innegable presencia de recursos naturales y culturales para su uso y aprovechamiento mediante la mejora de la infraestructura y la imagen urbanas.

¹⁰ El Programa Pueblos con Encanto emana de la política turística del Estado de México y se asemeja al programa federal Pueblos Mágicos. Aunque ambos programas buscan el desarrollo económico a través de la actividad turística en las localidades, el presupuesto que otorgan la federación y el gobierno estatal no es el mismo. San Juan Teotihuacán se incorporó al programa estatal Pueblos con Encanto en 2006, mientras que obtuvo su nombramiento en el programa federal Pueblos Mágicos en 2015.

«dan empleos totalmente mal pagados, digo yo, entonces ¿dónde está el beneficio? Forman mano de obra bien barata, desvían a la gente del oficio de artesano [...] y de esa manera van matando los oficios que luchamos por conservar, esa es su propuesta de trabajo» (comunicación personal, San Sebastián Xolalpa, enero de 2023).

La cosificación de los seres humanos en mercancías se había llevado a cabo previamente mediante un proceso de adoctrinamiento social que consistió en introducir en la conciencia local la «vocación turística». Esto se logró a través del histórico discurso de las políticas y programas que desde inicios del siglo XX estaban encaminadas a que la comunidad se educara y capacitara en calidad de los servicios turísticos y en producción artesanal,¹¹ lo que ocasionó el avance constante de las dinámicas de poder capitalista.

No obstante, a partir de 2004 se incrementó el número de programas dirigidos a la educación turística en el municipio con diplomados para formar guías turísticos, promotores y gestores culturales locales, con múltiples certificaciones proporcionadas por la Secretaría de Turismo (SECTUR) en los niveles federal y estatal y, sobre todo, con las constantes pláticas y visitas guiadas a la zona arqueológica de Teotihuacán dirigidas a alumnado de primaria y secundaria.

Bajo el discurso de la importancia de la actividad artesanal como herramienta de desarrollo y el reforzamiento de la identidad cultural, se encubría la necesidad de generar fuerza de trabajo que fabricara productos artesanales para los grandes comercios y empresas locales.

Aunque el espacio de confrontación expresado en el modelo teórico de Coraggio (2001) no se observó físicamente en San Juan Teotihuacán, pues no se expresó inconformidad social con la presencia de manifestaciones o protestas hacia los agentes privados o públicos ni se interrumpieron actividades productivas, las entrevistas permitieron detectar ciertas anomalías y el desagrado de las personas por las repercusiones que derivaban de la política pública.

De acuerdo con lo expuesto por Coraggio, el espacio de confrontación se caracteriza por la centralización de las decisiones públicas con miras a fortalecer intereses individuales y deja ver un campo «donde unos ganan y otros pierden, donde unos controlan y otros son controlados, donde unos se quedan porque ganan y otros se van para no legitimar su derrota» (2001: 5). En esta dirección se

¹¹ Cabe mencionar que en los planes de desarrollo municipal de 2008 se establecieron los compromisos del gobierno local con la Secretaría del Estado de México y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo para consolidar la región como un territorio con «vocación turística», y se defendió el territorio como turístico a partir del comercio y los servicios.

expresó Marta de la O’Nieves, de 62 años, exdirectora de Turismo de San Juan Teotihuacán, quien explicó que las decisiones en torno a los proyectos turísticos se centraban en el gobierno municipal: «aquí básicamente lo tomaba el ayuntamiento y su cabildo».

Además, durante esta etapa se vieron consumadas diversas estrategias políticas a través de las cuales la lógica capitalista readaptó el esquema social y económico de la población y del territorio para sus fines mediante acciones como las siguientes:

- La creación del corredor turístico Ecatepec-Nopaltepec, en el que se encuentran los municipios pertenecientes al Valle de Teotihuacán, que buscaba ampliar la actividad turística de la región a partir de la diversificación de la oferta turística y la creación de nuevos espacios atractivos para el visitante.
- El establecimiento del programa para inserción laboral Compromiso con mi Comunidad, a través del cual las empresas turísticas locales contrataron más de 196 personas.
- El cambio de uso de suelo, que tenía como finalidad el aprovechamiento de espacios considerados aptos para el desarrollo del comercio y la actividad turística.
- El otorgamiento de créditos para el financiamiento de empresas turísticas; uno de sus resultados fue la creación del Club de Emprendedores, que tenía como objetivo el acercamiento al mundo de los negocios de nuevos empresarios y la interacción de estos con los ya establecidos, y que, además, gestionaba recursos de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y el Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología (COMECYT) para la capacitación empresarial.
- La elaboración de un catálogo de prestadores de servicios turísticos.
- Y, finalmente, la reubicación en la cabecera municipal de más de 42 artesanos que anteriormente vendían sus productos en la periferia de la zona arqueológica.

Incluso, entre los proyectos que no se concretaron estaban el fomento de las festividades para el aumento de visitantes y la privatización de los eventos culturales por parte de empresas multinacionales y regionales con el fin de insertar capital externo: «obviamente aquí estaba Coca-Cola, cerveceras, estaba como propuesta la cementera Cruz Azul [...], pero algunas igual del distrito, no tan

grandes, pero lo veían bien y querían participar también» (Marta de la O’Nieves, exdirectora de Turismo de San Juan Teotihuacán).

Los efectos nocivos del capitalismo neoliberal evidenciaron la innegable desigualdad de condiciones entre los diferentes actores sociales que partía de la política pública sobre turismo, así como los sesgos en la distribución de la riqueza generada por el sector. Sin embargo, es importante recalcar que el seguimiento y la intensificación del capital dinero sobre las demás perspectivas de Coraggio (2001) y la consolidación de la «competitividad» lograron hasta ese momento histórico posicionarse como una opción de desarrollo, y desplazaron de la dinámica económica las intenciones figurativas de la sustentabilidad y la integración social.

La consolidación del capital dinero y la influencia de los ODS en los programas turísticos de San Juan Teotihuacán (2014-2020)

La última etapa a la que haremos referencia, que comprende de 2014 a 2020, se caracterizó por la presencia de lo que algunos teóricos denominan «capitalismo sostenible». En este sentido, la incorporación en la política nacional de lineamientos como los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) acentuó la ya establecida perspectiva de la sustentabilidad en la política mexicana.

En el ámbito comunitario, en las políticas locales se reformó la operatividad de los programas sociales, ambientales, económicos y turísticos, solo que en esta época se introdujo en ellos un mensaje de aproximación a la comunidad a través de la integración social y la generación de marcos jurídicos que abonaran a la protección del ambiente y de las personas que conforman el espacio.

Mientras que las decisiones políticas se orientaban a los ODS en el marco de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los efectos de las políticas públicas de corte neoliberal ya mostraban efectos en comunidades campesinas y semiurbanas como San Juan Teotihuacán.

En términos de sustentabilidad ambiental, en el municipio de estudio se lograron visualizar acciones cuestionables en torno al uso desmedido de los recursos naturales de la región, como el barro y la piedra de obsidiana, materiales indispensables para la elaboración de los productos artesanales. Por otra parte, tras la incorporación en 2015 de la cabecera municipal de San Juan Teotihuacán, Teotihuacán de Arista, en el programa federal Pueblos Mágicos, la búsqueda del desarrollo social a partir de la mejora de la infraestructura y la imagen urbana situó a la cabecera municipal en el mapa turístico de la región como una alternativa o complemento dentro de las actividades recreativas, sin considerar a los

demás poblados situados en la periferia de la zona arqueológica en el proceso operativo de desarrollo. Así lo expresaba un empresario local: «El turismo se ha ido fortaleciendo con esto de los pueblos mágicos. A nosotros nos ayuda mucho la zona arqueológica, que es un icono a nivel mundial, el cual nos permite posicionarnos dentro del mercado como una de las principales fuentes de turismo hacia esta región» (Héctor Ruiz Medina, Teotihuacán de Arista, enero de 2023).

Además, ha de destacarse el programa federal Corredores Turísticos Artesanales, creado en 2016, al cual se agregaron como beneficiarios nueve de los 277¹² artesanos del municipio (H. Ayuntamiento de Teotihuacán, 2016), que representaban el 3.24 % de los registrados en el padrón de la Dirección de Fomento Artesanal. Estos recibieron apoyo en materiales o financiamiento para sus talleres, otro ejemplo de desarrollo desigual entre los actores que componen la comunidad.

La creación del corredor artesanal en la plaza central de la cabecera municipal, Teotihuacán de Arista, y de algunos talleres que lo conformaban, permitió la venta directa, sin intermediarios, a los turistas que buscaban conocer el poblado. Sin embargo, si bien los artesanos consideraban los programas como una alternativa para mejorar sus condiciones laborales, estos no representaron un cambio significativo, pues continuaron siendo la fuerza productiva de las grandes tiendas artesanales y revendedores locales.

A su vez, la venta de artesanías a los dueños de las tiendas en muchos casos no se regía por condiciones justas de compra debido a que los comerciantes pagaban hasta el 65 % menos del precio promedio.¹³ En este sentido, los artesanos, por su parte, aceptaban los precios «acordados», algo que al final se convirtió en una forma de subsistencia.

La dinámica anterior refleja cómo la lógica del capital no solo rompe con los objetivos que persiguen los ODS, sino que más bien se romantiza la realidad a través del discurso de las políticas, con bases ideológicas que nublan o minimizan cualquier perturbación social y que solo aparentan un beneficio general de la comunidad bajo una idea no real de desarrollo. Y, ¿qué pasa con el 96.76 % de artesanos que no recibe beneficios de los programas? A pesar de que el turismo es la actividad económica más importante en la región, ¿ha dado respuesta a los problemas sociales que enfrenta la población de San Juan Teotihuacán?, ¿o al menos a parte de la población del municipio? Los programas turísticos im-

¹² Información obtenida del Plan de Desarrollo Municipal de Teotihuacán 2016.

¹³ Comunicación personal de Donovan Sandoval Martínez, artesano de obsidiana, de 31 años.

pulsados por las políticas públicas local, estatal y federal justifican el progreso de la comunidad a partir de indicadores económicos como el incremento de la inserción laboral, sin embargo, la existencia de condiciones desiguales ¿podría considerarse como parte de un desarrollo local equitativo?

Consideraciones finales

A lo largo de la historia, San Juan Teotihuacán ha sido escenario de relaciones de poder en las que un sector poblacional específico ha buscado, a través de la implementación de políticas públicas, la oportunidad para extraer del pueblo los mayores beneficios posibles, mientras que se han encubierto con mensajes falaces las condiciones abusivas y perversas en las que el modelo económico neoliberal ha sumido a las comunidades locales, que se han visto sometidas como fuerza productiva de trabajo y despojadas de sus bienes naturales y culturales.

En este sentido, la investigación permitió identificar que el periodo histórico analizado (1992-2020) se caracterizó por cuatro etapas, cada una de ellas con elementos esenciales para la construcción de un espacio competitivo en cuanto a la actividad turística.

Durante la primera etapa, de 1992 a 1997, se observó la necesidad del Estado de cambiar la forma de desarrollo que se había promovido en las décadas anteriores, por lo que a partir de 1992 fue necesario dotar a Teotihuacán de Arista y a otras áreas específicas del municipio de Teotihuacán de servicios básicos —como luz, drenaje y alumbrado público, entre otros—, para visualizar en años posteriores la inversión de capital. Para ello, el rumbo del desarrollo planeado se fundamentó en la competitividad del territorio, es decir, mediante el aprovechamiento de las características particulares de este —sus recursos naturales y culturales como elementos de consumo para el visitante—, así como mediante el combate a problemáticas sociales como la pobreza, la falta de educación y la inseguridad que sufría el municipio en esa época a fin de adaptarlo a la lógica seductora y atractiva que un destino turístico debía tener.

La segunda etapa (1998-2003) se identifica con un cambio en cuanto a las formas de producción, pues antes de esta etapa la mayor parte de la población que conformaba el municipio de San Juan Teotihuacán se dedicaba a actividades agrarias, lo cual dificultaba la reproducción del capital a través de la actividad turística.

El paso de la comunidad de sociedad agrícola a una de servicios fue una de las características esenciales de esta etapa; así, se persuadió a los habitantes de

que la actividad agrícola no resultaría tan productiva en los tiempos modernos como la actividad turística. En suma, el cambio se encubrió tras los discursos de la sustentabilidad y la modernidad.

En la tercera etapa (2004-2013) el desarrollo local se encaminó hacia la competitividad del territorio, lo que se ajusta a lo expuesto por Coraggio (2001); sin embargo, esta fase se distingue por el acomodo de la sociedad a los criterios de la política turística, porque se procuró una comunidad educada y capacitada en actividades del sector servicios y por el desarrollo de planes y programas turísticos que fortalecieron la reconfiguración social de San Juan Teotihuacán.

Por último, en la cuarta etapa (2014-2020) se consolidó el esquema del capital dinero como predominante ante los demás capitales presentados por Coraggio (2001), pues se logró visualizar un desarrollo desigual entre los agentes sociales que conforman la comunidad. En este periodo se observa el robustecimiento de empresas locales que desde la etapa anterior se venían gestando, el acaparamiento de riqueza por parte de un sector minoritario de la población y el uso de la población local como capital humano flexible.

Estas etapas históricas muestran el proceso y el manejo del territorio que se llevó a cabo para establecer la competitividad como perspectiva teórica y práctica dominante, lo que llevó, mediante la ejecución de políticas públicas turísticas alineadas con los intereses ideológicos de la competitividad, a un tipo de desarrollo local caracterizado por la acumulación del capital dinero en manos de un sector selecto de agentes sociales, lo que a su vez generó lo que Coraggio (2001) llamó «espacio de confrontación».

Aunque ciertamente podría considerarse el «desarrollo local» desde otras perspectivas teóricas que apuntalan como factores de mejora el aumento de la inversión privada, el crecimiento de la demanda laboral y el aumento de la oferta turística, entre otros, la realidad está lejos de reflejarse en los alentadores discursos que sostienen los gobiernos local, estatal y federal.

Por su parte, la sociedad evidencia un estado de despojo cultural, a la vez que se hace patente la utilización de las habilidades de los artesanos para reproducir el capital del sector privado y la mercantilización de la cultura local, esto bajo afirmaciones del Estado de un supuesto desarrollo local equitativo, a través de discursos de sustentabilidad y simulando integrar a la población en las dinámicas económicas mediante los programas turísticos.

En suma, es importante recalcar que durante el periodo analizado se logró visualizar una reestructuración social tendente al fortalecimiento del capital dinero, como refiere Coraggio (2001), lo que desplazó a los sectores más vulnerables

hacia una posición más compleja de despojo y marcó más las desigualdades sociales y económicas. En este contexto, la política pública ha fortalecido el sentido del capital dinero y ha subsumido a la comunidad y sus recursos como componentes esenciales destinados al servicio.

En este trabajo de investigación se expone el caso de San Juan Teotihuacán como ejemplo del proceder de la acumulación capitalista direccionado por la lógica del modelo teórico neoliberal, y sus resultados dejan ver tanto el impacto en las comunidades rurales, como la reconfiguración social de estas como consecuencia de las condiciones políticas y económicas derivadas del fomento de la reproducción y consolidación del capital dinero en comunidades con potencial turístico. Por ello, será importante profundizar en futuras líneas de investigación sobre los efectos específicos de las dinámicas capitalistas identificadas.

Agradecimientos

Este artículo forma parte de los resultados de investigación realizados por el primer autor en el Programa Educativo Maestría en Estudios Turísticos de la Facultad de Turismo y Gastronomía de la Universidad Autónoma del Estado de México, con la directriz de la Dra. Lilia Zizumbo (Universidad Autónoma del Estado de México) y la Dra. Erika Cruz (Universidad Autónoma de Occidente).

Bibliografía citada

- Albuquerque, Francisco. (2003). Teórica y práctica del enfoque del desarrollo local. S.p.i. Disponible en https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1251476959.albuquerque_et_al_2003_teorias_y_practica_del_enfoque_de_desarrollo_local_0.pdf
- Arocena, José. (1995). Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria. *Revista Nómadas*, (3), pp. 1-14. Disponible en https://nomadas.ucentral.edu.co/nomadas/pdf/nomadas_3/03_1A_Descentralizacioneiniciativa.pdf
- Coraggio, José Luis. (1997). *La descentralización. El día después...* Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis. (2001). ¿Competir por el capital o competir por la gente? En Antonio Vázquez Barquero y Óscar Madoery (Comps.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. México: Homo Sapiens Ediciones. Disponible en [https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Sentidos%20sociopol%EDticos%20alternativos%20\(texto\)2.pdf](https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Sentidos%20sociopol%EDticos%20alternativos%20(texto)2.pdf)
- Covarrubias Villa, Francisco, Ojeda Sampson, Alejandra y Cruz Navarro, María Guadalupe. (2011). La sustentabilidad ambiental como sustentabilidad del régimen capitalista. *Ciencia Ergo Sum*, 18(1), pp. 95-101. Disponible en <https://cienciaergosum.uaemex.mx/article/view/7791>

- Drucker, Peter. (2002). *La planificación estratégica según Drucker*. Bogotá: Norma.
- Ejea Mendoza, Guillermo. (2006). Teoría y ciclo de las políticas públicas. S.p.i. Disponible en https://aularedim.net/wp-content/uploads/teoria_ciclo_politicas_publicas.pdf
- Elizalde Elvia, Antonio. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fa0f2929-6c4c-461c-b503-2278c887abc7/content>
- H. Ayuntamiento de Teotihuacán. (2016). *Informe de Gobierno*. Teotihuacán, Estado de México: H. Ayuntamiento de Teotihuacán.
- Harvey, David. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hoyos Castillo, Guadalupe y Hernández Lara, Óscar. (2008). Localidades con recursos turísticos y el programa pueblos mágicos en medio del proceso de la nueva ruralidad. los casos de tepotzotlán y valle de bravo en el estado de México. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 10(2), pp. 111-130. Disponible en <https://quivera.uaemex.mx/article/view/10358/8455>
- Madoery, Óscar. (1998). Capacidades territoriales para el desarrollo. En Juan Carlos Venesia (comp.), *Políticas públicas y desarrollo local* (pp. 84-93). México: FLACSO. Disponible en [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/\(Políticas\).pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/(Políticas).pdf)
- Méndez de Hoyos, Irma y Lendo Fuentes, Tomislav. (2008). Reseña de *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas*, por Wayne Parsons (2007), Argentina: Edgard Elgar y FLACSO-México. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, VI(2), pp. 212-214, doi: <https://doi.org/10.29043/liminar.v6i2.294>
- Mintzberg, Henry. (1998). *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. Nueva York: Free Press.
- Monterroso Salvatierra, Neptalí y Zizumbo Villarreal, Lilia. (2009). La reconfiguración neoliberal de los ámbitos rurales a partir del turismo: ¿avance o retroceso? *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 50, pp. 133-164, doi: <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1254>
- Porter, Michael. (2008). Las cinco fuerzas competitivas que le dan forma a la estrategia. *Harvard Business Review*, enero de 2008, pp. 1-15. Disponible en https://utecno.files.wordpress.com/2014/05/las_5_fuerzas_competitivas-_michael_porter-libre.pdf
- Rodríguez Peñaloza, Martín y Rodríguez Manzanares, Eduardo. (2009). Política económica y política social, como una política pública para combatir la pobreza. *Espacios Públicos*, 12(25), pp. 123-150. Disponible en <https://espaciospublicos.uaemex.mx/article/view/20001>
- Silva Lira, Iván. (2005). Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 85, pp. 80-100. Disponible en <https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/isilva.pdf>
- Vilchis Onofre, Adrián Alejandro, Zizumbo Villarreal, Lilia, Monterroso Salvatierra, Neptalí, Arriaga Álvarez, Emilio Gerardo y Palafox Muñoz, Alejandro. (2016). Dinámicas capitalistas para la acumulación por despojo. *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad de Costa Rica, 1(151), pp. 31-41, doi: <https://doi.org/10.15517/rcs.v1i151.24968>

Ziccardi, Alicia. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales / Miguel Ángel Porrúa. Disponible en <https://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/5650/2/Gobernabilidad%20y%20participacion%20ciudadana%20.pdf>

Cómo citar este artículo:

Hernández Sandoval, Héctor Miguel, Zizumbo Villarreal, Liliia y Cruz Coria, Erika (2024). La política neoliberal y el desarrollo local en San Juan Teotihuacán a través del turismo. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 19, pp. 1-28, doi: <https://doi.org/10.22201/cim-sur.18704115e.2024.v19.725>