

# Desarrollo de destinos turísticos consolidados: una visión desde la sustentabilidad y resiliencia

Angélica Montaña Armendáriz   Antonina Ivanova Boncheva  
Rodrigo Serrano Castro



**Desarrollo de destinos turísticos  
consolidados: una visión desde  
la sustentabilidad y resiliencia**

Angélica Montaña Armendáriz  
Antonina Ivanova Boncheva  
Rodrigo Serrano Castro

Universidad Autónoma de Baja California Sur  
Gobierno del Estado de Baja California Sur  
H. XII Ayuntamiento de Los Cabos

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DE BAJA CALIFORNIA SUR

DR. GUSTAVO RODOLFO CRUZ CHÁVEZ  
Rector

DR. DANTE ARTURO SALGADO GONZÁLEZ  
Secretario General

DR. ALBERTO FRANCISCO TORRES GARCÍA  
Secretario de Administración y Finanzas

LIC. JORGE RICARDO FUENTES MALDONADO  
Director de Difusión Cultural y Extensión Universitaria

LIC. LUIS CHIHUAHUA LUJÁN  
Jefe del Departamento Editorial

D. R. © ANGÉLICA MONTAÑO ARMENDÁRIZ, ANTONINA IVANOVA BONCHIEVA Y RODRIGO SERRANO CASTRO  
D. R. © UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA SUR,  
CARRETERA AL SUR KM 5.5, LA PAZ, BCS.

Primera edición, 2017

ISBN: 978-607-7777-81-6

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, archivada o transmitida, en cualquier sistema –electrónico, mecánico, de fotoreproducción, de almacenamiento en memoria o cualquier otro–, sin hacerse acreedor a las sanciones establecidas en las leyes, salvo con el permiso escrito del titular del copyright. Las características tipográficas, de composición, diseño, formato y corrección son propiedad de los editores.

Cuidado de la edición: Andrea Isabel Villarreal Ojeda

Diseño de cubierta: Ecatl Alam López Jiménez

Formación electrónica: Juan Barciaga Córdoba

Impreso y hecho en México

## Agradecimientos

Los coordinadores de este libro expresamos nuestro agradecimiento a todos los autores y coautores tanto por sus valiosas reflexiones como por sus aportaciones en torno a la temática del turismo, la sustentabilidad y la resiliencia en Los Cabos y en otras regiones del país. A los participantes en las mesas de trabajo, quienes colaboraron de forma entusiasta y proactiva aportando su amplia experiencia y visión en torno a la problemática, y posible replanteamiento del modelo de desarrollo turístico de Los Cabos.

Mención especial merecen todas las instituciones públicas y asociaciones representativas de la sociedad que colaboraron en la realización de este libro; en particular, al apoyo recibido del Programa para el Desarrollo Profesional (PRODEP), mediante el proyecto de investigación: "Análisis de viabilidad para la conformación de un Clúster en torno al turismo de naturaleza en Los Cabos: Una alternativa para diversificar la oferta de un destino consolidado en el marco del desarrollo local sustentable".

Es necesario reconocer de manera muy especial el invaluable apoyo otorgado por el Dr. Gustavo Rodolfo Cruz Chávez, rector de la UABC'S, por hacer realidad el Foro de Consulta y Diagnóstico de Investigación Aplicada a Destinos Turísticos Consolidados.

Las aportaciones de las invitadas especiales que compartieron experiencias de otros destinos turísticos consolidados en el país fueron de apoyo crucial para delimitar las estrategias en las mesas de trabajo. Agradecemos

# El ordenamiento territorial y la solución de conflictos socioterritoriales en regiones turísticas

Nora L. Bringas-Rábago<sup>1</sup>  
Basilio Verduzco-Chávez<sup>2</sup>

## Introducción

Históricamente el crecimiento del turismo en una región ha ejercido fuertes presiones sobre el territorio y, por lo mismo, se ha convertido en una fuente potencial de conflicto. Estos conflictos se derivan, en parte, de las distintas perspectivas sobre la distribución de costos y beneficios entre los distintos grupos sociales, y están asociados al uso intenso del paisaje como atractivo turístico y a los cambios de uso de suelo realizados para construir la infraestructura y los asentamientos humanos que permiten el surgimiento de actividades turísticas competitivas. Este tipo de situaciones demanda estudios integrales de presiones sobre el territorio y de conflictos entre los involucrados (De Groot, 2005). Las visiones de los involucrados son consideradas clave para una planeación estratégica integrada de la sustentabilidad del turismo (Markovic, *et al.*, 2009) y para el desarrollo de un turismo responsable (Saarinen, 2014; Ellis, y Sheridan, 2014).

<sup>1</sup> Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente, El Colegio de la Frontera Norte. Correo electrónico: nbringas@cofen.mx

<sup>2</sup> Departamento de Estudios Regionales-INESER, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: basiliov@uocmca.udg.mx

El Ordenamiento territorial (OT) es una herramienta de planeación reguladora basada en indicadores sobre uso de suelo y procesos de cambio (Gómez-Orea, 2002). Esto es un aspecto importante para el desarrollo sustentable del turismo debido a que las presiones del sector influyen en la configuración de los involucrados que participan en el debate público. Un modelo de ordenamiento procura que el desarrollo, turístico o de cualquier otro tipo, pueda llevarse a cabo de manera compatible con las aptitudes y capacidades del territorio de una región. Al establecer reglas de uso y apropiación del territorio y sus servicios ambientales, el ordenamiento ayuda a definir quiénes son los involucrados en el desarrollo turístico, crea expectativas de ganancias y moldea sus comportamientos, por lo que se convierte en un elemento central en el manejo de conflictos socioterritoriales.

En este capítulo presentamos un análisis de las contribuciones y limitaciones que tiene el Ordenamiento territorial como arreglo institucional para prevenir y, en su caso, manejar y resolver los conflictos sociales que pueden ocurrir en una región fuertemente presionada por el desarrollo turístico. Con este propósito se utilizarán evidencias recogidas por dos proyectos de investigación realizados por los autores en el estado de Baja California, en los que se pusieron a prueba hipótesis sobre la viabilidad de implementar dichos planes con el consenso de todos los involucrados.

Para este fin, hemos organizado este trabajo en cuatro partes. En la primera de ellas, se presenta el ordenamiento como herramienta para el consenso. En la segunda, se desarrollan los fundamentos teóricos que identifican al ordenamiento como arreglo institucional con capacidad de influir en la existencia y manejo de controversias en regiones con potencial de desarrollo turístico. En la tercera sección, se describe la propuesta de ordenamiento ecológico del territorio (OET) que fue aprobada por el Gobierno de Baja California. En la cuarta parte se presentan evidencias sobre el potencial de controversias asociados al desarrollo turístico y las expectativas de involucrados respecto al logro de consensos para la implementación del plan aprobado. Finalmente, en un quinto apartado, como comentarios finales, se presenta una interpretación de la situación y se sugiere la necesidad de replantear objetivos, metodologías y estrategias para incorporar a los involucrados en los planes de ordenamiento ecológicos y territoriales con el fin de que puedan ser usados por los involucrados como referentes para mantener un diálogo racional conducente a construir los consensos necesarios para el desarrollo turístico.

## El ordenamiento como herramienta para el consenso

El desarrollo turístico en todas sus manifestaciones, de gran escala o de baja intensidad, plantea diversos problemas de orden ambiental ecológico, económico y social en el territorio. El uso de recursos y servicios ambientales para actividades turísticas constituye un ejemplo destacado de los problemas de generación y apropiación de bienes comunes a los que hace referencia el institucionalismo empírico que propone la posibilidad de que los involucrados desarrollen reglas conducentes al uso sustentable de recursos (Ostrom, 1990; Moore y Rodger, 2010; Heenehan *et al.*, 2015).

En torno a cada proyecto, programa o plan de desarrollo turístico se pueden identificar diversos involucrados que tienen interpretaciones distintas sobre los impactos ambientales del turismo, así como intereses encontrados respecto a la distribución social, territorial y temporal de los beneficios y costos del desarrollo turístico (Oviedo, 2000). Las regiones turísticas no tienen garantizada la sustentabilidad de sus recursos, por lo que su crecimiento requiere de la existencia de arreglos institucionales que eviten prácticas y estrategias de los actores participantes que conduzcan al uso irracional de dichos recursos.

La calidad del paisaje, la biodiversidad y la existencia de un ambiente sano para la población y para el turismo son bienes comunes que deben ser manejados adecuadamente para evitar su deterioro. Para lograr la protección de estos y otros bienes comunes usados en turismo, es necesario desarrollar arreglos institucionales que sean respetados por todos los involucrados. En turismo, normalmente, los arreglos institucionales enfrentan un conflicto intrínseco entre desarrollo y conservación y en torno a estos se alinean diversas coaliciones de involucrados que son diferentes en cada región (Brenner, 2010; Bramwell y Lane, 2012; Vicencio y Bringas, 2014). Los conflictos derivados por el uso de recursos turísticos son el reflejo del interés público por mantener el medio ambiente y el privado que sacrifica sus ganancias cuando se propone un esquema de conservación (Boyd Caballero y Simpson, 1999).

En este sentido, el OT tiene un carácter global y sistémico que va más allá de las divisiones sectoriales y disciplinarias al tratar de integrar, en un modelo territorial, la combinación de elementos físicos, económicos, socioculturales, paisajísticos y ecológicos de una zona (Gómez-Orea, 2002; Massiris, 2005). De tal suerte que el enfoque sistémico trata de vincular los procesos tanto naturales como sociales que convergen en el territorio, para lograr un

equilibrio en la calidad de vida no solo del ser humano, sino del ambiente en general. Por ello, se pretende que la ordenación sea un instrumento eficaz que contribuya a una planificación y gestión del espacio dirigida a asegurar en el largo plazo un uso responsable de los recursos y las actividades existentes en la zona, a través de estructuras de control y regulación.

El OT es, por lo tanto, un esfuerzo social organizado orientado a lograr una mejor compatibilidad de las vocaciones y capacidades del territorio con las actividades que en él se realizan, eso lo convierte en un arreglo institucional que puede contribuir a lograr el objetivo de la sustentabilidad ambiental en las regiones turísticas.

El grado en el que un OT específico contribuye a lograr objetivos de desarrollo sustentable y evitar conflictos de intereses en las regiones turísticas, depende del grado de consenso en los procesos de aprobación, de las estrategias de implementación y de los recursos y capacidades usadas en el cumplimiento del plan. El problema no es qué tanto una región turística puede beneficiarse o no de un plan de OT, sino definir qué clase de ordenamiento puede contribuir mejor a lograr el desarrollo sustentable de los recursos, dada la configuración de involucrados en dicha región.

Como cualquier otra institución, el ordenamiento debe ser construido socialmente definiendo con precisión las prácticas que intenta regular, los incentivos y sanciones para quien no se comporta conforme a lo esperado y los costos que representa su aplicación. Para poder alcanzar un desarrollo ordenado conforme a las capacidades y aptitudes del territorio es necesario lograr la cooperación de los involucrados.

## Modelos teóricos de regulación ecológica

Toda regulación ecológica representa un intento por establecer reglas de comportamiento para los involucrados en la generación y cuidado de los servicios ambientales disponibles en una región. Con dicha regulación se definen involucrados, expectativas y posibles pagos esperados para cada jugador que participa en el uso o cuidado de los recursos naturales. De acuerdo con estudiosos de la escuela institucionalista, como Ostrom (1990), existen tres modelos teóricos explicativos de los escenarios en los que la falta de cooperación puede conducir al deterioro ambiental.

En primer lugar, el modelo de la tragedia de los comunes es una metáfora usada para explicar por qué dos actores que comparten un bien terminan por agotarlo dada la indefinición de derechos de propiedad. De acuerdo con este modelo, cada uno de los actores encuentra que es más racional consumir al máximo el recurso compartido, lo cual termina por agotarlo. Un segundo modelo, conocido como el dilema del prisionero, ofrece una explicación muy similar pues indica que ante la existencia de escenarios de cooperar o no cooperar dos actores terminan por no cooperar, lo cual da como resultado la situación menos favorable para ambos. Finalmente, un tercer modelo, que es conocido como la lógica de la acción colectiva, indica que, a menos que el grupo sea muy pequeño o que existan sanciones o estímulos para orientar un comportamiento de acción colectiva, los individuos racionales no encontrarán atractivo trabajar en busca del beneficio colectivo y procuraran satisfacer al máximo sus intereses aunque la procuración de beneficios colectivos sea favorable.

De acuerdo con Ostrom (1990), estos modelos analíticos dan lugar a soluciones institucionales dominantes que no necesariamente son satisfactorias. La primera de ellas propone que el estado es la única solución; mientras que la segunda sugiere que la privatización es la mejor vía. Esta misma autora argumenta que ambas tienen problemas, por lo que sugiere que el diálogo racional es una manera alternativa que los involucrados pueden usar para construir instituciones capaces de satisfacer los intereses colectivos y de los involucrados.

El OT es una política pública que puede ser analizada a la luz de este tipo de razonamiento. Al tratar de hacer compatible el uso de recursos con las potencialidades y aptitudes del territorio, el OT divide a la sociedad en dos pares de jugadores con intereses divergentes. Por una parte, identifica a propietarios y derechohabientes de los servicios ambientales que producen el territorio y trata de evitar que unos u otros ejerzan presiones insostenibles que rebasan la capacidad natural del mismo. Por otra parte, divide a la sociedad entre actores presentes y generaciones futuras, y trata de evitar que las primeras hagan un uso irracional de los recursos poniendo en duda la posibilidad de que generaciones futuras tengan el capital ambiental del que gozan las generaciones actuales. Como política pública, a menos en la versión que se ha aplicado en México, el OT tiende a parecerse a una donde "el estado es la única solución".

El modelo aplicado hasta ahora supone que es posible convocar a un ejercicio de valoración ambiental que dé como resultado una política de ordenamiento que posteriormente debe ser respetada por todos los involucrados. La práctica del ordenamiento ecológico territorial en México no ha resuelto plenamente el grado que debe incluir la participación de los involucrados. La posibilidad de hacer una lectura profunda de los intereses existentes es necesaria en un asunto controversial como este (Susskind y Thomas-Larmer, 1999), y de transitar hacia procesos de consenso para el OT, son aspectos que no están debidamente regulados. Los ejercicios que se han realizado hacen un análisis de los factores sociales agregados y, en algunos casos, como ocurrió en Baja California, se hacen esfuerzos por incorporar visiones de la población para llegar a proponer políticas de ordenamiento.

La viabilidad de dicha solución es un tema que no ha sido estudiado a profundidad, pero su aplicación no está exenta de conflictos, por lo que resulta pertinente evaluar si es posible avanzar hacia modelos de ordenamiento más cercanos a los intereses de los actores sociales que deben aplicar y respetar las políticas de aprovechamiento y protección contenidas en un plan.

Para evaluar lo anterior, nos dimos a la tarea de analizar la viabilidad de aplicación del plan de Ordenamiento Territorial publicado en Baja California. Lo que presentamos en este ensayo es parte de los resultados encontrados.

## El ordenamiento territorial en Baja California

La preparación de cualquier propuesta de ordenamiento ecológico del territorio (OET) demanda el uso de diversos indicadores sobre los patrones de utilización y cambio en el uso del suelo. Esto es un aspecto importante cuando se trata de entender las presiones que pone el crecimiento del turismo al desarrollo sustentable. En ese sentido, la literatura reconoce que los indicadores sobre sustentabilidad del turismo deben desarrollarse tomando en cuenta los diversos contextos en que se desarrolla el plan (Torres-Delgado y Saarinen, 2014).

Teniendo presente lo anterior, en este apartado se tomó como base el proyecto Programa de Ordenamiento Ecológico del Estado de Baja California en el que participaron los autores. Para este proyecto se realizó un proceso

de investigación documental y de campo dirigido a construir una propuesta de ordenamiento fundamentada y de carácter comprensivo cuyos objetivos generales incluyan la propuesta de un desarrollo económico equilibrado de las regiones del estado, la utilización racional del territorio, la coordinación administrativa de los tres niveles de gobierno y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (POE, 2005).

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo partió primeramente de una regionalización del territorio con base en sus capacidades de desarrollo y la distribución de los recursos naturales en el mismo. En segundo lugar, se identificaron los desequilibrios territoriales del sistema urbano-rural de distribución de la población. Posteriormente, se homologaron criterios para llevar a cabo una zonificación ecológica, urbana y económica y, finalmente, se elaboraron estrategias de ordenamiento que permitieran detectar las relaciones entre los distintos componentes del sistema territorial: medio físico-natural, asentamientos humanos y las actividades productivas (Gómez-Orea, 2002; Massiris, 2005).

Para el ordenamiento ecológico se partió de una regionalización del territorio en la que se tomó como base la configuración de los elementos naturales y paisajísticos del territorio (unidades de paisaje). Para la caracterización del territorio, en primer lugar, se diseñaron cédulas para el levantamiento de la información del medio natural y construido. En seguida, se hizo el levantamiento de la información por unidad de paisaje a través de distintos operativos de campo. La evaluación del territorio incluyó la elaboración de indicadores con representación geográfica para todo el estado, tales como: riqueza biótica, naturalidad, cambios de uso de suelo, fragilidad y riesgos mayores, entre otros (POE, 2005).

Asimismo, se analizó el patrón de asentamientos humanos en el territorio encontrándose que en Baja California existe una concentración del 84% de la población en nueve núcleos urbanos en las zonas costeras y en las adyacentes a la línea fronteriza con Estados Unidos, que favorecen, por un lado, la coordinación institucional y la actividad económica, mientras que, por el otro, incrementan considerablemente las demandas de infraestructura para la urbanización y la comunicación interurbana. Asimismo, se encontró que los incrementos de la población, la vivienda y la PEA confirman una intensificación de la urbanización en el estado y la conformación de una zona metropolitana (POE, 2005).

Este análisis condujo a varias observaciones sobre el patrón de desarrollo urbano entre las que destacan las siguientes:

- Existe una mayor presión sobre los recursos naturales en la parte norte del estado y las oportunidades económicas en el sur del estado no han sido aprovechadas cabalmente.
- Las enormes riquezas naturales y culturales existentes en el territorio no han sido reconocidas en su total magnitud y, por lo tanto, no han sido puestas en valor.
- La concentración de los asentamientos humanos en el norte del territorio ha estado en gran parte influenciado por la dinámica económica fronteriza y al desarrollo del turismo en las franjas costeras.
- El sistema de ciudades del estado está determinado no solo por criterios demográficos, sino también por las relaciones funcionales que se establecen entre las localidades de menor tamaño y las de mayor jerarquía en gran parte derivadas por las actividades económicas, la infraestructura y equipamiento regional.

Igualmente, en el proyecto citado, se identificaron patrones territoriales bien definidos en cinco corredores: la zona metropolitana Tijuana, Tecate y Playas de Rosarito; el Corredor Tecate-El Hongo-Rumorosa; el corredor San Felipe-Puertecitos; el Corredor Tecate-Ensenada que incorpora espacios intermedios agroindustriales y de turismo rural, sobre todo en el Valle de Guadalupe, y, finalmente, el Corredor Costero Tijuana-Ensenada (Cocotren), principal zona de atracción turística del estado (POE, 2005).

Para evaluar la viabilidad social del OT, además de la valoración de los tres componentes del sistema territorial ya citados, se celebraron talleres de evaluación con actores clave en Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada, donde se discutieron los avances del proyecto y los escenarios deseable y tendencial a partir del análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), mismos que consideraron seis ejes estratégicos para cada escenario: a) Desarrollo urbano e infraestructura; b) desarrollo económico (turismo, industria, pesca y agricultura); c) calidad del medio ambiente; d) agua; e) calidad de vida, y f) gestión territorial (POE, 2005).

Tomando en cuenta todos los elementos anteriores, se diseñó finalmente la propuesta de modelo de ordenamiento del territorio que contempló las siguientes políticas:

- **Política de aprovechamiento.** Tiene por finalidad respetar la integridad del territorio para que la utilización de los recursos naturales genere el menor impacto posible al entorno. Esta política presenta a su vez tres variantes:
  - **Aprovechamiento con consolidación.** Esta política se establece en zonas donde ya existe concentración de la población. Generalmente son zonas muy dinámicas que han alcanzado un desarrollo económico importante y donde se concentra el desarrollo urbano y las actividades productivas (industriales, comerciales o turísticas), por lo que se requiere aplicar medidas tendientes a fortalecer y asegurar el uso adecuado del territorio en función de criterios económicos, urbanos, ecológicos y sus correspondientes ordenamientos y normas, para minimizar los efectos nocivos en el medio ambiente.
  - **Aprovechamiento con impulso.** Esta política está orientada hacia zonas que reúnen todas las características para alcanzar un grado de desarrollo urbano y económico, pero requieren apoyo para lograrlo y, por lo tanto, es posible encauzar su desarrollo de manera organizada, bajo lineamientos y normas vigentes.
  - **Aprovechamiento con regulación.** Esta política se aplica en zonas que cuentan con recursos naturales susceptibles de explotarse productivamente y que, por lo mismo, requieren tener un control eficaz de su uso a través de normas y criterios urbanos y ecológicos para prevenir un crecimiento desmedido que ponga en peligro el equilibrio de los ecosistemas.
- **Política de Protección.** Esta política tiene por objetivo salvaguardar aquellas zonas que por su gran riqueza biótica de especies endémicas de flora y fauna, su alto grado de fragilidad y de naturalidad requieren de la implementación de normas e instrumentos de gestión ambiental



para garantizar la integridad de los sistemas naturales. Esta modalidad permite el uso y el manejo sustentable de los recursos naturales existentes para lo cual se requiere que exista una declaratoria previa, se realicen estudios técnicos o existan planes de manejo que tiendan a minimizar el deterioro ambiental y a promover la restauración de los sitios dañados. Esta política de Protección ofrece dos posibilidades:

- **Protección con uso activo (PUA).** Esa modalidad se aplica en áreas que cuentan con recursos naturales y culturales excepcionales y por ello requieren criterios de regulación y control para su uso y manejo o la explotación artesanal de los mismos. En este sentido, el uso y disfrute de los recursos se limita al apoyo de las actividades de investigación, educación ambiental, ecoturismo y consumo doméstico.
- **Protección con uso pasivo (PUP).** Esta modalidad se asigna a las áreas núcleo de las reservas o aquellas zonas que contienen ecosistemas de gran importancia ecológica o donde existen riesgos mayores altos y muy altos y que demandan medidas de prevención y control del deterioro ambiental para garantizar la integridad funcional del ecosistema. El uso de los recursos naturales existentes es solo para el consumo doméstico de las comunidades que habitan en la zona o bien para realizar actividades de investigación y educación ambiental.
- **Áreas especiales de conservación.** Esta política se establece para todas aquellas zonas que cuentan con patrimonio natural o cultural único y con especies de valor ecológico excepcionales que requieran salvaguardarse, tanto por su riqueza biótica como por albergar especies de flora o fauna con algún estatus de conservación (endémicas, vulnerables, amenazadas o en peligro de extinción) o por contar con altos niveles de fragilidad. Al ser estas áreas puntuales, en ellas se adoptarán medidas específicas para su protección o preservación, independientemente de la política general que exista para la zona.

Las políticas generales emanadas del modelo de ordenamiento muestra que 66.58% del territorio de Baja California quedó bajo una política de

aprovechamiento y el 33.42% restante bajo una política de protección, en este caso con uso activo, lo cual se deriva del hecho de que la tercera parte de la superficie del estado son áreas naturales protegidas. Igualmente notable es el hecho de que el 33.88% de la superficie total del estado quedó sujeta a una política de aprovechamiento con regulación, lo cual es indicativo que se requirieron hacer estudios técnicos especializados antes de autorizar cualquier uso del suelo (véanse Cuadro No. 1 e Ilustración No.1).

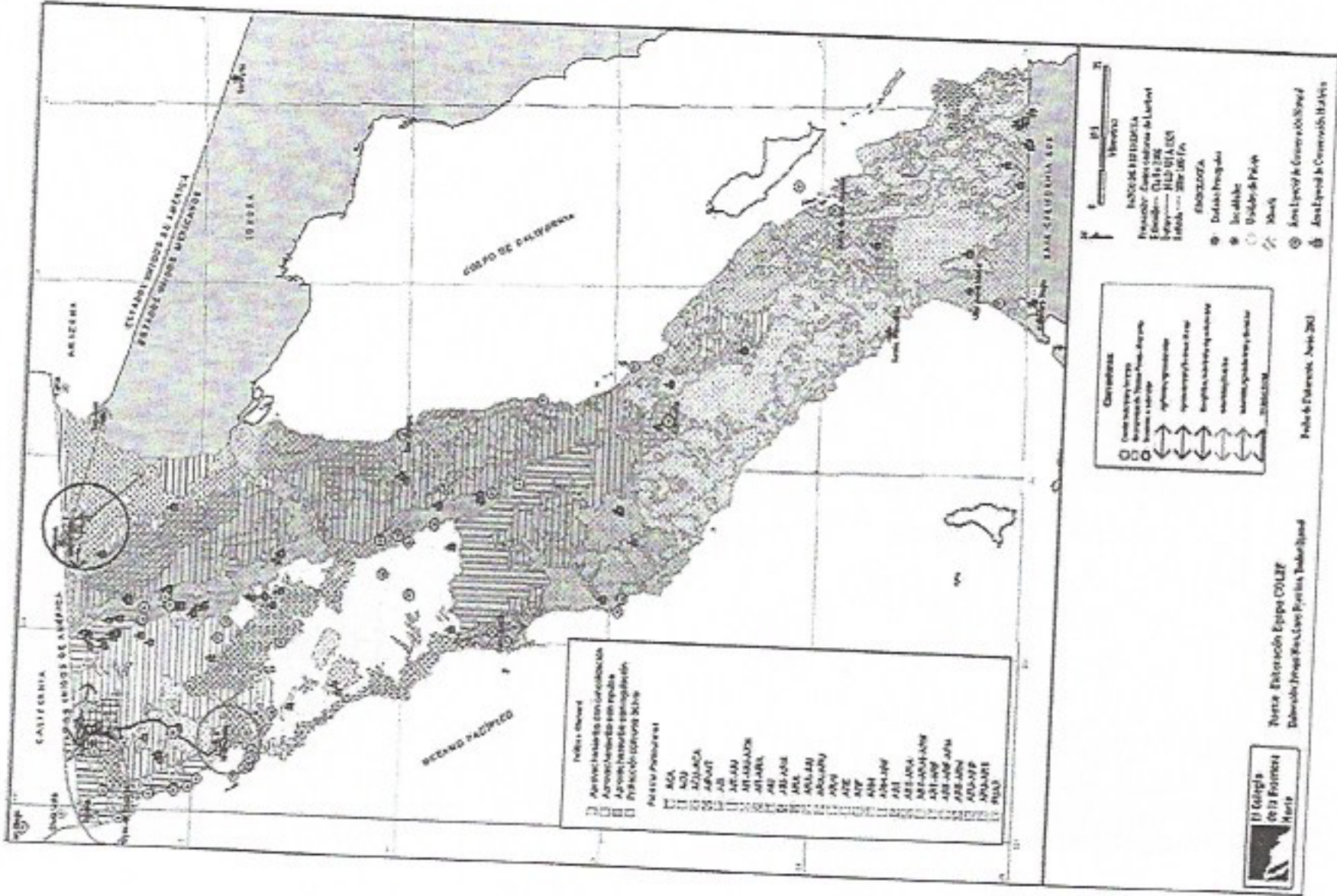
Cuadro 1  
Superficie afectada por las políticas generales

Políticas generales por unidad de Gestión Territorial	Superficie (km <sup>2</sup> )	Porcentaje (%)
Aprovechamiento con consolidación	13 527.09	18.94
Aprovechamiento con impulso	9 827.92	13.76
Aprovechamiento con regulación	24 203.51	33.88
Protección con uso activo	23 875.59	33.42
Total	71 434.11	100.00

Fuente: POE, 2005.

La aprobación del plan y el peso que tiene dentro de las políticas estatales de desarrollo dejaron abierta la pregunta de qué tan viable es el diálogo y el consenso para implementar el ordenamiento territorial. Para responder a esta pregunta, se inició una segunda investigación denominada: *Propuesta de un modelo de ordenamiento sustentable del territorio para el estado de Baja California*, dirigida a evaluar desde la perspectiva de los involucrados la viabilidad de dicha aplicación. En la siguiente sección se documenta este proceso con el propósito de extraer lecciones para el diseño de procesos de planeación de ordenamiento ecológico territorial que tomen en cuenta la diversidad de involucrados y las dificultades para alcanzar consensos.

Ilustración 1  
Modelo de Ordenamiento del Territorio



## Potencial de controversias y desarrollo turístico

Con el propósito de evaluar el potencial de controversias y de consensos para la aplicación del ordenamiento se realizó un estudio que comprendió las siguientes etapas (Bringas-Rábago, Coord. 2006)

- 1) Evaluación de la situación mediante un sondeo de opiniones de actores involucrados en el ordenamiento.
- 2) Análisis de resultados del ejercicio de evaluación de la situación.
- 3) Presentación de resultados del sondeo a los asistentes a talleres de evaluación participativa.
- 4) Mesas de discusión en un taller de evaluación participativa.
- 5) Análisis de resultados del taller de evaluación participativa.
- 6) Reporte integrado del proceso de evaluación participativa.

En este apartado presentamos evidencias que provienen de las etapas a y b en las que se tuvo la oportunidad de detectar las percepciones que tienen los involucrados sobre el plan y sobre la posibilidad de lograr consensos necesarios para su aplicación. A continuación presentamos los resultados agregados sobre el ordenamiento y, enseguida, nos referimos a situaciones concretas observadas en las regiones con potencial de desarrollo turístico.

## La viabilidad del ordenamiento territorial acotada por presiones del desarrollo

En términos generales la viabilidad de un desarrollo ordenado del territorio ante la presión ejercida por los proyectos turísticos es acotada por el peso de los grandes urbanizadores y las capacidades limitadas del estado para aplicar el plan de ordenamiento propuesto. Esta posibilidad fue analizada en Baja California mediante una evaluación de la situación usando una metodología normalmente dirigida a identificar áreas de acuerdo y desacuerdo entre diversos involucrados en la discusión de un asunto controversial (Suskind y Thomas-Larmer, 1999; Murphy y Murphy 2004; Chase, Amsden y Phillips, 2012). El principal propósito de estas evaluaciones es determinar la viabilidad de iniciar una mesa de negociación para que los involucrados puedan construir opciones

y lograr acuerdos en torno al tema en cuestión que incluya compromisos cuyo cumplimiento requiera la cooperación de los interesados.

De la gran diversidad de evidencias recolectadas en el trabajo de campo conviene destacar aquí la información agregada que tiene que ver con la forma como se presenta el proceso de desarrollo en la entidad. Los resultados presentados provienen de entrevistas realizadas en todo el estado de Baja California. Se entrevistaron 56 representantes sociales que corresponden a diversos grupos de interés en la entidad. Los temas predominantes en el estado fueron los siguientes:

- *Uso del plan para toma de decisiones.* Diversos involucrados señalaron la importancia de que el gobierno se apoyara en el plan para tomar decisiones que contribuyeran al desarrollo turístico de la entidad y para revertir los patrones de ocupación del suelo observados en los corredores turísticos y que se podrían gestar en las pequeñas comunidades rurales del sur de la entidad en las que el crecimiento del turismo ha sido lento.
- *Reducción de incertidumbre para las inversiones.* Los inversionistas del sector turismo, sobre todo los pequeños inversionistas de las zonas que tienen potencial de crecimiento, señalaron que ellos esperaban que el plan ayudara a reducir la incertidumbre sobre los usos permitidos y los cambios del suelo que serían posibles en las regiones de su interés.
- *Mejorar la coordinación de los distintos órdenes de gobierno.* Diversos involucrados señalaron que esperaban que el plan sirviera para lograr una mejor coordinación de los distintos órdenes de gobierno. Este tema fue ampliamente discutido por entrevistados de la región sur del estado en la que las posibilidades de desarrollo turístico estaban tropezando con políticas de orden estatal, municipal y federal entre las que se incluyen las declaratorias de zonas protegidas, y las políticas de manejo de zonas federales.
- *Permitir un desarrollo ordenado.* En general se detectó un predominio de visiones sociales a favor de un desarrollo económico de la entidad y por lo tanto a permitir más desarrollo turístico en zonas costeras. No obstante, este fue un tema controversial puesto que dicha visión no era compartida cabalmente por representantes de grupos ambientalistas, quienes trabajaban con el interés de contar

con mejores planes de manejo de zonas protegidas tanto terrestres como marítimas.

- *Definición de derechos de propiedad.* Un tema central para el desarrollo ordenado de actividades turísticas es el de la definición y respeto de derechos de propiedad. Durante el trabajo de campo se pudo detectar que este es un asunto delicado en Baja California pues ha dado lugar a diversos conflictos intracomunitarios asociados a oportunidades de crecimiento de las actividades turísticas, conflictos entre actores locales y entidades externas en torno a la definición de usos de suelo permitido en centros de población con potencial de desarrollo turístico, conflictos entre autoridades reguladoras y promotores de desarrollo turístico que buscan aprovechar las ventajas que hay para ese sector en la entidad y conflictos entre campesinos y autoridades por la definición de usos de suelo y las políticas de conservación en áreas protegidas.

En estas condiciones las expectativas de los involucrados sobre la viabilidad de lograr consensos en torno a la aplicación del plan se ven disminuidas por factores como la falta de confianza en el proceso de formulación del plan, la lectura que los propios involucrados hacen del patrón de desarrollo controversial en el estado que al mismo tiempo desalienta inversiones que deja a representantes de comunidades con la percepción de que en el estado se favorece a los grandes promotores.

Asimismo, en las zonas rurales de la entidad se tienen dudas sobre la posibilidad de lograr consensos en torno a políticas de corte conservacionista que restringen las posibilidades de desarrollo de las pequeñas comunidades que no han tenido la oportunidad de beneficiarse plenamente del turismo en la entidad.

Finalmente, pero igualmente importante, existe cierto escepticismo respecto a la aplicabilidad de un plan que se caracteriza por establecer políticas de ordenamiento a nivel macro, en el que los gobiernos locales no tienen una responsabilidad o compromiso bien definidos, o en el que el mismo gobierno no parece estar muy dispuesto a hacer cumplir el plan.

Los hallazgos anteriores sugieren la necesidad de indagar a mayor profundidad en los procesos de construcción social de los problemas de ordenamiento como parte importante del diseño de los planes promovidos tanto a nivel estatal como regional o municipal. Como se muestra en la si-

guiente sección, la lectura de las conceptualizaciones que diversos hacen de los involucrados puede arrojar luz sobre sus intereses y sus disposiciones a cumplir con los lineamientos y políticas propuestas en el POT o POET correspondiente.

### Historias causales en regiones turísticas

Las historias causales son modelos explicativos contruidos por la población en torno a debates públicos relevantes que contribuyen a formar agendas (Stone, 1989). Estas son historias que la gente construye con la información y los modelos interpretativos a su alcance. Un análisis más detallado de las mismas ayuda a entender mejor las dudas sobre la viabilidad de lograr consensos para la aplicación del plan y lograr al mismo tiempo el desarrollo del turismo.

Historia 1: Si no hay defensa organizada, los grandes promotores siempre salen ganando

Este es un modelo explicativo basado en la experiencia observada tanto en Baja California como en otras regiones del país. Las historias de este tipo son ampliamente compartidas por los habitantes del estado y están contruidas en torno a pequeñas evidencias, rumores e información empírica sería que permite relacionar la presencia de grandes inversionistas, estrategias usadas por representantes gubernamentales, restricciones impuestas a los pobladores locales y noticias sobre proyectos en proceso o en construcción.

En la parte sur del estado de Baja California se encontró una fuerte circulación de este tipo de historias motivadas por las obras de infraestructura y los planes para integrar la costa del Pacífico con la costa del Golfo de California en el tramo Santa Rosalilita (SR)-Bahía de los Ángeles (BLA), como producto del proyecto escalera náutica impulsado por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y con un alto rechazo por parte de la población involucrada.

Durante la realización del estudio se encontró que en este corredor había ganado fuerza la idea de que FONATUR se estaba asociando con propietarios de tierra e inversionistas locales para empujar proyectos que excluirían

a los pequeños operadores del sector turismo en la región y para excluir una vez más a la población local de los beneficios del desarrollo turístico. Esta narrativa se alimentaba en la historia de eventos ocurridos en SR, en la que según entrevistados, un vecino de esta comunidad de pescadores había hecho intentos por apropiarse y vender a título personal gran parte de las tierras de la comunidad, aún a costa de romper con los tejidos locales y familiares.

Dicha historia tuvo su momento culminante en un debate sobre si era posible enterrar un muerto en el cementerio local que había sido "usurpado" a la comunidad por el vecino en cuestión. Más allá del valor simbólico de estos sucesos para las costumbres locales, los hechos reportados constituyen un ejemplo extraordinario de cómo se alimentan los argumentos explicativos de este tipo de historia causal y de sus implicaciones para la posible implementación de un plan de ordenamiento ecológico del territorio sin una lectura adecuada de la conformación de los diversos grupos de interés.

Historia 2. El destino manifiesto del corredor costero Tijuana-Rosarito-Ensenada es el desarrollo turístico comercial

Este es un modelo explicativo ampliamente compartido por diversos involucrados que da lugar a la formación de alianzas entre inversionistas del sector inmobiliario, funcionarios de los gobiernos municipal y estatal y la clase comerciante empresarial de la región que ve todos los aspectos positivos del desarrollo turístico de este corredor y considera que el ordenamiento debe servir como instrumento del gobierno para impulsar el desarrollo turístico en alguna dirección y no de evitarlo.

Esta historia tiene sus discursos alternativos compartidos por representantes de la comunidad y grupos ambientalistas, quienes consideran que los desarrollos turísticos han rebasado la capacidad ambiental de la región y ponen en riesgo la calidad de vida, los últimos vestigios de vegetación endémica en la zona (matorral costero), la exclusión de la población local del uso y disfrute de las playas, en teoría consideradas como de acceso público, aunque de facto se están privatizando y la seguridad de los asentamientos humanos.

Este tipo de historias causales presentan líneas de argumentación y análisis más o menos comunes, sin embargo registran algunas variaciones en torno a proyectos específicos o a cambios observados en comunidades

particulares. No obstante son historias ampliamente compartidas que permiten entrever el tipo de controversias que se puede esperar a medida que el Gobierno del estado quiera ejecutar el plan de OT.

### **Comentarios finales sobre la viabilidad de consensos para el ordenamiento y el desarrollo turístico**

La interpretación de los intereses existentes y sus implicaciones para la implementación del plan de OT de Baja California se puede generalizar para explicar lo que está pasando con otros planes de ordenamiento. Los ordenamientos tienden a publicarse sin antes haber logrado el consenso de las partes relevantes para lograr el desarrollo sustentable esperado. A continuación explicamos con más detalle esta conclusión general.

Si se le ve como una institución dirigida a inducir y cambiar comportamientos de la manera como las personas y las organizaciones de la sociedad (empresas, gobiernos locales, inversionistas y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)) usan el territorio, el plan de ordenamiento es relativamente débil pues sigue siendo una solución del tipo "el estado como única solución". Esta solución es poco viable en un contexto sociopolítico en el que existen serios problemas de coordinación intergubernamental, además de amplias dudas sobre la capacidad del gobierno para hacer cumplir el plan y pocas expectativas de que las políticas emanadas del mismo sean realmente aplicadas. El OT es una institución costosa, de difícil instrumentación y cuya aplicación tiene el potencial de generar diversos tipos de conflicto entre diferentes grupos sociales o entre estos y las autoridades de los distintos órdenes de gobierno.

Lo anterior es una consecuencia directa de la escasa atención que se le otorga a la dimensión participativa dentro del proceso de construcción del plan en las reglas para su elaboración. El plan es una institución que si bien se ha construido con cierta participación de la sociedad, evidentemente los alcances del mismo y las implicaciones que puede tener en el desarrollo del estado demandan un proceso de participación más profundo para permitir la identificación plena de los intereses de diversos grupos sociales y la disposición de los involucrados a participar en negociaciones para la construcción del mismo.

La investigación realizada reveló la existencia de involucrados que entienden los dilemas que se deben de resolver entre promover una actividad como el turismo y proteger los recursos naturales. Asimismo se encontró que prácticamente todos los involucrados presentan una amplia disposición al diálogo. Lo anterior sugiere que ese tipo de oportunidades no están siendo aprovechadas cabalmente para construir mecanismos menos difíciles de aplicar, debido a que proponen soluciones institucionales más cercanas a la disposición de los involucrados de ordenar sus prácticas ambientales para procurar objetivos de desarrollo y manejo sustentable de recursos.

La percepción de los involucrados es que el plan propuesto en Baja California no estableció con claridad los incentivos o sanciones con los que se pueden modificar los comportamientos cuyas acciones intenta regular. Diversos factores señalados en las entrevistas ponían en duda que el plan pudiera inducir cambios significativos en los comportamientos.

En primer lugar quiénes estaban familiarizados con los procesos de planeación y de toma de decisión en materia de autorizaciones y licencias para nuevos desarrollos inmobiliarios, comerciales o turísticos señalaron que la escala a la que se hacen los planes de ordenamiento es inapropiada para servir como referente a los procesos de toma de decisión. Esto abre una brecha entre la escala a la que se proponen las políticas de ordenamiento y las necesidades de los gobiernos locales como ejecutores de las acciones de regulación y cambios de uso del suelo. En segundo lugar, diversos involucrados señalaron con insistencia que la persistencia de problemas de corrupción, falta de capacidades o simplemente indiferencia de los aparatos del gobierno, impiden que el plan pueda convertirse en un instrumento capaz de influir en el ordenamiento del territorio.

En suma se puede decir que la propuesta de OT para Baja California, constituye sin lugar a dudas un avance importante en el conocimiento de la entidad y la fundamentación de una gestión territorial más coherente a escala regional. Sin embargo, lo anterior debe darse en forma conjunta con las condiciones y los medios para implementar mecanismos de consenso, los ordenamientos legales y administrativos para llevar a cabo las acciones programadas.

Es ampliamente sabido que el desarrollo turístico genera presiones sobre el territorio que conducen a una crisis ambiental si no se manejan los impactos oportunamente. Sin embargo, es imposible impulsar un ordenamiento ecológico del territorio en una región turística sin atender los diferentes

intereses de los involucrados. En este capítulo se aportaron evidencias en el sentido de que la solución de conflictos en regiones turísticas a través del OT marca solo la necesidad de un cambio de dirección hacia una forma más civilizada de interactuar con el territorio. Resulta en todo los casos erróneo tomar al ordenamiento del territorio, en estricto sensu, como un antídoto a la desmovilización territorial de los actores, pero el estudio de los involucrados puede ayudar en ese sentido.

## Bibliografía

- Boyd, J., Caballero, K. y Simpson, R. D. (1999). Conservation: Lessons from an Analysis of Easement Acquisitions. *Resources for the Future Working Paper*, 99-92.
- Bramwell, B. y Lane, B. (2012). *Tourism governance. Critical perspectives on the governance and sustainability*. London: Routledge.
- Brenner, L. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. *Revista mexicana de sociología*, 72 (2), 283-310.
- Bringas-Rábago, N. L. (Coord.) (2006). Propuesta de un modelo de ordenamiento sustentable del territorio para el estado de Baja California, Proyecto CONACYT-SEMARNAT (SEMARNAT-2002-C01-0574).
- Chase, L. C., Amsden, B., y Phillips, R. G. (2012). Stakeholder engagement in tourism planning and development. En M. Uysal, R. Perdue y J. Sirgy (Eds.), *Handbook of tourism and quality-of-life research, enhancing the lives of tourists and residents of host communities* (475-490). Nueva York: Springer.
- De Groot, R. (2006). Function-analysis and valuation as a tool to assess land use conflicts in planning for sustainable, multi-functional landscapes. *Landscape and Urban Planning*, 75 (3), 175-186.
- Ellis, S. y Sheridan, L. (2014). A critical reflection on the role of stakeholders in sustainable tourism development in least-developed countries. *Tourism Planning & Development*, 11 (4), 467-471.
- Gómez-Orea, D. (2002). *Ordenación territorial*. Madrid: Mundi-Prensa-Editorial Agrícola Española, S. A.
- Healy, R. (1994). The "common pool" problem in tourism landscapes. *Annals of Tourism Research*, 21(3), 596-611.
- Heenehan, H., Basurto, X., Bejder, L., Tyne, J., Higham, J. E., y Johnston, D. W. (2015). Using Ostrom's common-pool resource theory to build toward an integrated ecosystem-based sustainable cetacean tourism system in Hawaii. *Journal of Sustainable Tourism*, 23(4), 536-556.
- Markovic, M., Satta, A., Skaricic, Z., y Trumbic, I. (2009). *Sustainable Coastal Tourism: an integrated planning and management approach*. Paris: UNEP. Disponible en [http://www.unep.org/pdf/DTIE\\_PDIFS/DTIx1091xPA-SustainableCoastalTourism-Planning.pdf](http://www.unep.org/pdf/DTIE_PDIFS/DTIx1091xPA-SustainableCoastalTourism-Planning.pdf)
- Massiris C., A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Colección Investigación UPTC No. 1. Tunja-Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Moore, S. A. y Rodger, K. (2010). Wildlife tourism as a common pool resource issue: enabling conditions for sustainability governance. *Journal of Sustainable Tourism*, 18 (7), 831-844.
- Murphy, P. E. y Murphy, A. E. (2004). *Strategic Management for Tourism Communities*. Toronto: Channel View Publications.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oviedo, P. (2000). Las Islas Galápagos: el manejo de los conflictos para la conservación y el uso sustentable de los recursos. En D. Buckles (Ed.), *Cultivar la Paz: conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales* (173-193). Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- POE (2005). *Programa de Ordenamiento Ecológico del Estado de Baja California*. *Mexicali Periódico Oficial del Estado de Baja California*, Tomo CXII, núm. 40, 21 de octubre.
- Saarinen, J. (2014). Critical Sustainability: Setting the Limits to Growth and Responsibility in Tourism. *Sustainability*, 6, 1-17.
- Stone, D. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104 (2), 251-300.

Susskind, L. & Thomas-Larmer, J. (1999). *Conducting a Conflict Assessment*. En L.E. Susskind, S. McKearnen y J. Thomas-Lamar (Eds.), *The consensus building handbook: A comprehensive guide to reaching agreement* (99-136). California: Sage.

Torres-Delgado, A. y Saarinen, J. (2014). Using indicators to assess sustainable tourism development: a review. *Tourism Geographies: An International Journal of Tourism Space, Place and Environment*, 16 (1), 31-47.

Vicencio-Murillo, Y. y Bringas-Rábago, N.L. (2014). Conflictos entre la conservación y el turismo en áreas naturales protegidas: el buen vivir como aspiración para Bahía de los Ángeles. *Teoría y Praxis*. Núm. esp., 49-73.

# Propuesta de competitividad. Un destino turístico creativo e innovador: concepto holístico estratégico

Irma Magaña Carrillo<sup>a</sup>

## Introducción y justificación

El concepto de "destino" es determinante para la actividad turística por ser el espacio físico que propicia el intercambio comercial entre el cliente-turista<sup>3</sup> y los diferentes actores del mercado, quienes forman parte de las actividades económicas que se llevan a cabo en el lugar en cuestión. Al mismo tiempo, en dicho espacio surge una mezcla de momentos de experiencia, de disfrute, surgen emociones y satisfacciones para quien por atracción visita un lugar turístico.

Hablar de destino en el ámbito turístico, es hablar de un concepto general, un lugar geográfico a donde llegar, el punto final de un camino, donde al parecer no existe espacio de interés más allá de ese punto.

<sup>3</sup> Facultad de Turismo, Universidad de Colima. Correo electrónico: irma@uacol.mx  
<sup>4</sup> Calidad cualitativa. - La dimensión de cliente-turista. Este término es acuñado por la D. en C Irma Magaña Carrillo dentro de su labor de definir una lengua específica para el turismo y se refiere a la persona que visita un sitio distinto al de su origen con fines no lucrativos y de esparcimiento; pero que incluye toda la connotación que implica centrarse en el cliente y de modelo de calidad total propone. Término utilizado para atender la "cultura de cliente", donde el cliente es primero una persona que piensa, siente y quiere, antes que un cliché mercadológico, como dijo Karl Albrecht (p.27) "muchas organizaciones han creado una terminología especial que les permite no llamar cliente a las personas", sino: pasajero, usuario, abonado, tenedor de póliza, paciente, entre otros. (Albrecht, K. 1994).