

¿Gobernanza? La gestión de la Playa Gaviotas, Mazatlán, Sinaloa

Recibido: 02-02-2022 Aceptado: 28-09-2022 (Artículo Arbitrado)

Resumen

El objetivo de este trabajo es describir el esquema de gobernanza para la gestión de Playa Gaviotas a partir de la creación de la Operadora y Administradora de Playas (OAP), la finalidad es observar si la transición de un esquema de gobernabilidad a uno de gobernanza ha permitido la participación del sector privado y, sobre todo, de los prestadores de servicios turísticos en la playa. Es un trabajo de tipo descriptivo que, a través de entrevistas semiestructuradas, realiza un acercamiento a la estructura de gobernanza y a las relaciones que se establecen entre los actores que se involucran en la gestión de este espacio turístico-recreativo. Se identifica que la conformación de OAP afianzó la presencia del Estado a través de sus diferentes niveles de gobierno y del sector privado en la gestión de este recurso turístico, reduciendo la participación de los prestadores de servicios.

Abstract

The aim of this paper is to describe the governance structure for the management of Playa Gaviotas from the creation of the Operator and Administrator of Beaches (OAB), the purpose in order to observe whether the transition from a governance scheme to one of governance has allowed the participation of the private sector and, above all, of the providers of tourist services on the beach. It is a descriptive work that, through semi-structured interviews, makes an approach to the governance structure and the relationships established between the actors involved in the management of this tourist-recreational space. It is observed that the creation of OAB strengthened the presence of the State through its different levels of government and the private sector in the management of this tourist resource, reducing the participation of service providers.

Résumé

L'objectif de ce travail est de décrire le schéma de gouvernance pour la gestion de Playa Gaviotas depuis la création de l'Opérateur et Administrateur des Plages (OAP), le but est d'observer si le passage d'un schéma de gouvernance à un schéma de gouvernance a permis la participation du secteur privé et surtout des prestataires de services touristiques sur la plage. Il s'agit d'un travail descriptif qui, à travers des entretiens semi-directifs, fait une approche de la structure de gouvernance et des relations établies entre les acteurs impliqués dans la gestion de cet espace touristique-récréatif. Il est identifié que la formation de l'OAP a renforcé la présence de l'État à travers ses différents niveaux de gouvernement et le secteur privé dans la gestion de cette ressource touristique, réduisant la participation des prestataires de services.

Erika Cruz Coria^{1*}

Manuel Horacio Padilla Bórquez¹

Judith Alejandra Velázquez Castro²

Palabras clave: Actores sociales, gobernabilidad, gobernanza, playa, turismo.

Keywords: Social actors, governability, governance, beach, tourism.

Mots-clés: Acteurs sociaux, gouvernabilité, gouvernance, plage, tourisme.

Introducción

La gobernanza es un elemento esencial en la organización de los destinos turísticos, particularmente, en aquellos donde la gestión de los recursos naturales y culturales se torna compleja a medida que convergen diversos actores del sector público, privado y de la sociedad civil. Ante la decadencia de las estructuras centralizadas de gestión de los recursos, el desarrollo de la actividad turística supone la intervención de los distintos niveles de gobierno, empresas privadas y sociedad de forma coordinada y sinérgica a fin de alcanzar una visión común para el aprovechamiento de los recursos naturales y culturales.

¹Universidad Autónoma de Occidente

²Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Correspondencia:

*erika.cruz@uadeo.mx

Las prácticas turísticas actuales necesitan considerar algunas estrategias emergentes enmarcadas en las nuevas prácticas de gobernanza (Barbini, Biasone, Cacciutto, Castellucci, Corbo, Roldán, 2011) que permitan incentivar el desarrollo del turismo de una manera efectiva, sostenible y contextualizada. La gobernanza refiere a las facultades reales de los actores sociales que interactúan en un territorio para controlar el acceso y el uso de los recursos naturales y a su capacidad de ejercer influencia en los procesos de toma de decisiones, de producción y de consumo a partir del aprovechamiento de los mismos (Brenner, 2010; Stoll-Kleemann, Bender, Berghofer, Bertzky, Fritz-Vietta, Schliep, 2006).

Es preciso señalar que el proceso de la gobernanza no implica mantener la centralidad del Estado o ignorar sus facultades en la toma de decisiones; más bien, se trata de “incrementar la independencia gubernamental y autonomía decisoria de empresas, organizaciones y personas en la realización de sus planes y de generar nuevos problemas sociales de mayor complejidad y escala en su configuración, etiología y efectos, que ya no pueden ser resueltos satisfactoriamente solo con los recursos que posee el gobierno” (Aguilar, 2014, p. 16). En México, son diversos los espacios turísticos que han comenzado a transitar de esquemas de gobernabilidad a procesos de gobernanza bajo esquemas más horizontales de participación y toma de decisiones.

Son diversos los ejemplos en donde los procesos de gobernanza en las playas están comenzado a tomar gran relevancia; primero, por el alto valor natural, científico, económico e incluso cultural del recurso y, segundo, por la diversidad de actores de diferentes escalas que se encuentran involucrados en su gestión.

En este contexto, el presente ensayo retoma el caso de Playa Gaviotas ubicada en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa. Después de haber sido gestionada por el Comité de Playas que dependía del H. Municipio de Mazatlán, Playa Gaviotas queda bajo la administración de un organismo paramunicipal denominado Operadora y Administradora de Playas de Mazatlán (OAP), que como organismo público descentralizado tiene la atribución de representar y coordinar a otros actores (del sector público, privado y de la sociedad civil) que gestionan y aprovechan los recursos turísticos de esta y otras playas que conforman la zona costera.

Se trata de un trabajo de tipo descriptivo que propicia un acercamiento a la estructura de gobernanza generada a partir de la creación de la OAP y a las formas de participación y vínculos que se establecen entre los actores sociales que gestionan la playa. La información fue recolectada a partir de la aplicación de entrevistas semiestructuradas y el análisis de los datos se llevó a cabo utilizando el proceso metodológico de triangulación y los preceptos del Análisis Temático (AT) (Braun & Clarke, 2016). Se observó que, en la transición de un esquema de gobernabilidad a uno de gobernanza, lejos de procurar la incorporación de los prestadores de servicios a la toma de decisiones, afianzó el dominio del Estado y del sector privado en la gestión de este espacio turístico-recreativo.

La gobernanza y gobernabilidad en la gestión de los destinos turísticos

Desde hace algunas décadas, se plantea la necesidad de generar nuevas discusiones en torno al desarrollo del turismo como práctica multidimensional que involucra diversas esferas de la vida social, política, económica y ambiental. Una de las discusiones más relevantes ha sido aquella relacionada con la gestión de los recursos naturales y culturales y con las necesidades que imponen las nuevas formas de gobierno a escala local, nacional, regional y global.

Frente a la crisis de las viejas estructuras de gobierno, emerge el concepto de gobernanza que propone nuevos procesos para gobernar la sociedad, mismos que apuestan por el involucramiento de la sociedad civil, las instituciones del Estado y el sector privado para generar sinergias y estructuras horizontales de gobierno. Desde los primeros planteamientos en torno a la gobernanza, las formas imperativas tradicionales de asignación, dirección jerárquica y control de los procesos políticos comenzaron a transitar hacia la construcción de relaciones de interdependencias entre los actores y la creación de alianzas intersectoriales que permitieran, entre otras cosas, modificar el papel instrumental y directivo del gobierno (Aguilar, 2015).

A pesar del proceso de transición, no debería pensarse en la gobernanza como un proceso (y estructura) que se contrapone a la gobernabilidad. Lo que sucede es que la acción del gobierno es necesaria pero insuficiente frente a las necesidades cambiantes de crecimiento y desarrollo de la sociedad global

(Aguilar 2014, 2015). Ante las transformaciones económicas y sociales a escala mundial que enfrentan las naciones, el gobierno pierde autonomía decisoria y capacidad para continuar siendo el agente preponderante en la economía nacional; por tanto, es imprescindible otro proceso de gobernar que otorgue valor a los recursos (poder, conocimiento, vínculos morales, habilidades estratégicas) de otros gobiernos y los de las organizaciones tanto del sector privado como de la sociedad civil. Siendo así, la gobernanza no debe entenderse como un proceso de gobernar en el que la capacidad de decisión del gobierno está siendo desplazada o reemplazada, sino más bien, se trata de la presencia de un gobierno cuyas capacidades y eficacia directiva se complementan o se integran a partir de las capacidades sociales, asegurando con la gobernabilidad de la sociedad ante eventuales crisis de ingobernabilidad (Aguilar, 2014).

Por tanto, el gobierno no pierde su rol directivo respecto a la realización del interés público, pero lo ejerce mediante la coordinación, la concertación y la participación ciudadana en las decisiones públicas. Desde un enfoque democrático, el gobierno se coloca como el agente que activa las capacidades sociales, facilita las iniciativas que se gestan tanto en el sector privado como en la sociedad civil e incluso actúa como intermediario en conflictos para llegar a acuerdos colegiados, entre otras funciones que permitan cumplir con los objetivos de la vida pública en sus diferentes escalas.

En la gestión de los destinos turísticos esto es relevante pero no sólo para las agendas internacionales sino también en las prácticas económicas a escala local. Algunas organizaciones internacionales como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) reconocen que los procesos de gobernanza pueden constituir una solución al buen funcionamiento de la economía regional, confiriéndole un estatus de gran relevancia, pues existen experiencias exitosas en contextos específicos (Banco Mundial, 2022).

Los actores involucrados en la gestión de los destinos turísticos requieren de considerar estrategias emergentes enmarcadas por las nuevas prácticas de gobernanza y por el análisis crítico de la administración pública (Barbini et al., 2011), de tal forma que se pueda incentivar una actividad turística más efectiva, sostenible y contextualizada.

En el marco de la gestión de los destinos turísticos, la gobernanza resulta fundamental para generar alternativas en los modos de gobierno y gestión de los recursos turísticos. Se entiende por gobernanza en el turismo al “...proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico” (Madrid, 2009, p.1). Como se observa, el proceso de gobernanza plantea un esquema integral que no sólo permita mejorar la capacidad de gobernar sino también la práctica turística.

De manera particular, los modos de aproximación a la gobernanza en los destinos turísticos varían de acuerdo a dos enfoques; por un lado, se puede atender este proceso desde un enfoque normativo, en el cual el objeto de interés es el comportamiento y la función del Estado en el desarrollo turístico. Desde este enfoque, se observan las formas en que convergen, se combinan y se mezclan los sistemas de regulación y, la participación de las autoridades responsables del control, acceso y uso de los recursos a nivel del territorio (Léonard, 2019).

Por el otro, el enfoque analítico que conduce a estudiar las prácticas y estrategias de interacción, las reglas y los arreglos organizacionales entre los actores estratégicos en el desarrollo y funcionamiento de un destino. En ambos casos se trata de conocer los procesos de toma de decisiones, sin considerar al Estado como un actor central e incorporando la intervención de la sociedad civil y del sector privado (Velasco, 2008; Barbini, Cacciutto, Cruz, 2017).

Ambos enfoques plantean una nueva realidad sociopolítica y económica. De ahí que, los propios gobiernos tradicionales han comenzado a reconocer la importancia de la participación de las organizaciones privadas y sociales para resolver problemas sociales y necesidades de grupos y comunidades en contextos turísticos. Aquellas gestiones públicas que respondían al modelo tradicional de gobierno y que, de manera monopólica, se encargaban del estímulo de la actividad, la creación de infraestructura y de la promoción turística, entre otras acciones; han comenzado a buscar —sin dejar de ser la autoridad pública— esquemas organizacionales cooperativos con otros agentes de desarrollo turístico (Aguilar, 2015).

Esta nueva forma de gobernar los espacios turísticos pretende la construcción de interdependencias entre los actores y la generación de alianzas que, generalmente, contribuyen a modificar el papel instrumental y directivo del gobierno. Aun siendo así, la gobernanza no es un proceso en el que todos los miembros de una sociedad participen de manera igualitaria, sino más bien se trata de formas de gobernar que responden a contextos específicos, diversos y diferenciados.

En este sentido, la complejidad de los esquemas de gobernanza en los destinos turísticos está dado por la diversidad de intercambios negociados entre instituciones a nivel transnacional, nacional, regional y local, mismos que pueden extenderse a procesos de gobernanza público-privada (Rosas, Calderón, Campos, 2012).

Derivada del enfoque analítico, es la gobernanza en red el proceso que permite comprender las múltiples relaciones entre los actores e intereses diversos presentes en un destino turístico. Los mejores resultados en la gestión de destinos turísticos se logran a partir de que los actores (gubernamentales, privados y sociales) se asumen como una red de interacciones, interdependencias y cooperaciones. Se entiende que las relaciones entre estos actores están sujetas a incertidumbres, particularmente, porque sus interacciones dependen de los procesos de negociación, cooperación, concertación e incluso también de la manipulación de la información y la formación de alianzas.

Algunas de las ventajas de la gobernanza en red es la innovación, velocidad, flexibilidad y mayores alcances para los esquemas de colaboración público-privado. Asimismo, algunos de los retos que enfrentan son: la congruencia en las metas para los actores involucrados, la deficiente supervisión de procesos externos, problemas de comunicación, coordinación fragmentada, deficiencias en la información, capacidades limitadas y la estabilidad en las relaciones entre actores (Goldsmith y Eggers, 2004).

A pesar de constituir una nueva forma de gobernar, los procesos de gobernanza presentan algunos riesgos similares a los de otras formas de organizar el Estado. Por ejemplo, aunque la gobernanza puede involucrar a los distintos niveles de gobierno y construir interdependencias con otros actores, la microfísica del poder puede surgir cuando algunos actores interdependientes se convierten en dominantes de manera temporal o permanentemente en la toma de

decisiones y, en general, en torno al desarrollo turístico. El cambio en la forma de organizar la actividad, los recursos y la toma de decisiones puede propiciar que intereses particulares intervengan en la dinámica turística y la dobleguen (Dufour, 2009). La diversidad y escala de los actores sociales en el turismo, puede generar dinámicas en la que la toma de decisiones se incline a favor de algunos intereses, de tal forma que el gobierno y la gobernanza pueden tomar sentidos opuestos.

Las relaciones entre el Estado, el sector empresarial y la sociedad exigen un nuevo proceso de gobernar que deje atrás las estrategias convencionales, la verticalidad y el supuesto de que el resto de los actores sociales son pasivos y dependientes (Requena, 2014). En este sentido, la gobernanza puede llegar a disminuir la confianza social en el Estado, sobre todo, cuando este muestra incapacidad para continuar impulsando y desarrollando la actividad turística, lo que conduciría a la “ingobernación” o “desgobierno” y no a la gobernanza esperada (Canto, 2008).

Desarrollo

Con la finalidad de describir el esquema de gobernanza para la gestión de Playa Gaviotas y las relaciones entre los actores que la integran, se aplicaron 17 entrevistas semiestructuradas a actores clave del sector público, privado y prestadores de servicios que participan del aprovechamiento turístico-recreativo de esta playa. La entrevista aplicada a dichos actores clave se integró en torno a tres objetivos principales: a) identificar los actores públicos y privados que participan de los procesos de gobernanza en la Playa Gaviotas, b) reconocer las acciones de participación de los actores sociales en la gestión de la playa y c) registrar las relaciones que establecen entre sí respecto de los procesos de gestión de este espacio turístico-recreativo. Las entrevistas fueron realizadas en dos periodos diferentes: el primero, en el transcurso del primer semestre del 2019 y, el otro a mediados del 2021, esto debido a que el desarrollo de esta investigación paso por el cambio de dos administraciones. En la primera administración existía un Comité de Playas que regulaba la operación y aprovechamiento turístico no sólo de Playa Gaviotas sino también de las playas de la zona costera de la ciudad. Y en la segunda, se crea la Operadora y Administradora de Playas (OAP), por lo tanto, fue necesario considerar a otros informantes clave.

Para el análisis de los datos se utilizó la triangulación metodológica de persona (Arias, 2000) que permitió la recolección de datos de diferentes individuos y la validación de la información a partir de confrontar las interpretaciones que hacen de la realidad de estudio. El uso de esta técnica permitió aumentar la validez de los conceptos y de los resultados de la entrevista neutralizando o maximizando la heterogeneidad de las fuentes pertinentes. El análisis de las entrevistas también estuvo vinculado a los preceptos del Análisis Temático (AT) (Braun & Clarke, 2006). Este método permite identificar patrones (temas) –en este caso– en los argumentos generados por los entrevistados, de tal forma que la organización de los hallazgos o resultados también depende de las categorías que emergen de dichos patrones en la información.

Discusión y análisis de resultados

La Operadora de y Administradora de Playas (OAP): camino hacia la gobernanza

Playa Gaviotas se encuentra ubicada en la denominada zona urbanizada y turística del municipio de Mazatlán, Sinaloa (ver la Figura 1). El caso de esta playa resulta de interés por tratarse de la única playa en el municipio que cuenta con la certificación NMX-AA-120-SCFI-2006 que la acredita como playa limpia sustentable en la modalidad de uso recreativo. Obtuvo su primera certificación en el año 2013, manteniendo la certificación hasta el año 2015 y siendo recertificada en el año de 2018. Cada certificación tiene validez de dos años. En el año 2018, se contaba con 36 playas de 17 municipios en nueve estados del país que mantenían este certificado vigente (Comisión Nacional del Agua [CONAGUA], 2018).

La zona que cumple con los requisitos que establece dicha norma abarca aproximadamente 567



Figura 1. Zona sur de la ciudad de Mazatlán. Ubicación de Playa Gaviotas. Fuente: Elaboración propia.

metros; sin embargo, recientemente la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Sinaloa (SEDESU) y la Operadora y Administradora de Playas de Mazatlán (OAP), firmaron un acuerdo para que los frentes de playa de los hoteles Holiday Inn, Park Inn y The Inn colaboren con diversas acciones que permitan certificar sus tramos de playa bajo la misma norma (SEDESU, 2021).

Antes del año 2018, la gestión del tramo que abarca Playa Gaviotas se encontraba a cargo del Comité Municipal de Playas Limpias, este organismo municipal tenía como principal objetivo mejorar el entorno de la playa y buscar su certificación. Con la recertificación de la playa en este mismo año, se crea otro organismo paramunicipal denominado Operadora y Administradora de Playas (OAP), a través de este se pretendía coordinar a los actores turísticos que participan del aprovechamiento de las playas del municipio —incluida Playa Gaviotas— y así propiciar un entorno adecuado para satisfacer las necesidades y expectativas de los grupos de interés.

La OAP es un organismo promovido por el Consejo para el Desarrollo Económico de Sinaloa Zona Sur (CODESIN) que es un organismo conformado tanto por actores del sector público como del sector empresarial que han sido determinantes en el desarrollo turístico del municipio de Mazatlán y, en general, del Estado. Aparentemente, la Operadora representó un cambio en la gobernanza de la playa ya que se formalizó la participación de diversos organismos gubernamentales de orden federal y estatal, el sector privado y la sociedad civil en la gestión de este recurso.

La transición del Comité Municipal de Playas Limpias a la creación de la Operadora y Administradora de Playas (OAP) suponía:

- El surgimiento de un esquema de gobernanza que posibilitaría la participación del sector privado y, sobre todo, de los prestadores de servicios formales e informales.
- Mayor participación e injerencia de los prestadores de servicios (artesanos, vendedores de alimentos, arrendadores de lanchas, entre otros) por ser quienes se encargan del aprovechamiento directo de los recursos turístico-recreativos de este espacio.
- Desarrollar una estrategia integral para diversificar la oferta turística.
- Crear un mecanismo de consulta, asesoría y apoyo técnico (Gobierno del Estado de Sinaloa, 1994).

La OAP quedó constituida por diversos actores del sector público, privado y, en menor medida, por los prestadores de servicios; por tanto, la toma de decisiones continúa concentrándose en las cúpulas de gobierno y empresariales que mantienen intereses sobre el aprovechamiento turístico-recreativo de la (s) playa (s). Para los prestadores de servicios, la OAP constituía la posibilidad de incidir en la toma de decisiones e incluso en su creación se visualizó la oportunidad para habilitar un espacio donde hacer escuchar sus necesidades y propuestas de manera directa en torno al aprovechamiento de la playa. Sin embargo, durante la formalización de la OAP, diversas organizaciones de la sociedad civil fueron ignoradas a pesar de que su participación puede coadyuvar al bienestar de este espacio debido a su conocimiento directo sobre las problemáticas y necesidades que se gestan en este lugar:

...eso falta y es lo que está buscando La Operadora y Administradora de Playas, ser exactamente la boca del embudo, llamémosle un C4, tú te comunicas conmigo, yo me comunico con los demás, ellos me otorgan a mí el derecho, yo te entrego a ti el permiso para que tenga que salir por una sola puerta, ese es el mundo ideal ¿no? Mientras menos puertas tengas que abrir, más controles, más apoyo. (Entrevistado No. 1, 24 de noviembre de 2019).

A pesar de la importancia de su participación, los prestadores de servicios quedaron representados únicamente por tres organismos en la conformación

de la OAP: los Prestadores Turísticos de Mazatlán, la Comisión de Turismo y Comercio y la de Industrias y Artesanías. La creación de la OAP no sólo suponía la integración de una estructura de gobernanza horizontal sino también se esperaba que este esquema generaría nuevas reglas del juego basadas en un conjunto de interacciones e intercambios que dieran cuenta de una mejor capacidad de los sectores para organizar la actividad turística. A diferencia de este planteamiento, lo que se observa es un esquema organizacional en el que la OAP, como organismo paramunicipal, concentra los procesos de participación y la toma de decisiones, así como las interacciones y los mecanismos de participación entre los organismos gubernamentales, el sector privado y los prestadores de servicios (ver la Figura 2).

Pero no sólo eso, los prestadores de servicios identifican que es el H. Ayuntamiento de Mazatlán (a través de la OAP) es quien instrumenta la gobernanza y juega un papel decisivo en la operación de la misma, tal y como lo menciona uno de los entrevistados:

...es el deber ser, por eso se creó una junta de gobierno, donde cada integrante tiene una particularidad del por qué forma parte de esa junta de gobierno, sin embargo, lo que hace falta es la reglamentación, al no estar totalmente establecida es el municipio quien decide...” (Entrevistado No. 4, 2 de diciembre del 2019).

Si bien la OAP es la estructura de gobernanza a través de la cual se ha buscado ordenar los diferen-

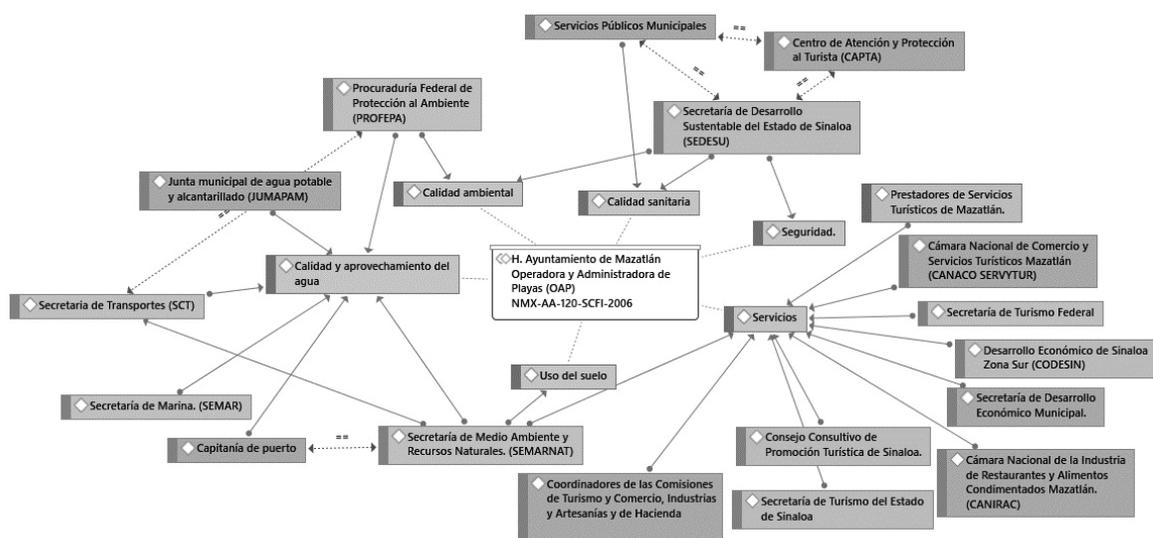


Figura 2. Relaciones que se establecen entre los sectores y actores sociales que conforman la OAP. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados durante el trabajo de campo.

tes intereses en la playa, también se identifica que más que un organismo autónomo, es un conjunto de actores gubernamentales y privados que poco se acercan a los intereses de los prestadores de servicios (vendedores, lancheros, artesanos, entre otros). Con la creación de la OAP se dio cabida a otros actores sociales en la toma de decisiones; sin embargo, los entrevistados reconocen que sigue prevaleciendo el dominio del H. Ayuntamiento de Mazatlán, pero ahora en conjunto con algunos integrantes de la cúpula empresarial de la ciudad.

La participación y la vinculación de los actores para la gestión la playa

La certificación NMX-AA-120-SCFI-2006 constituye el instrumento de la política ambiental en torno al cual se articulan los actores sociales involucrados en el aprovechamiento turístico de Playa Gaviotas. De acuerdo con los entrevistados, mantener la certificación de la playa es una prioridad tanto para el sector público, privado y la sociedad civil que participen del aprovechamiento de este recurso; por tanto, es este objetivo el que permite articular los esfuerzos de organismos gubernamentales y no gubernamentales de diferentes escalas. Siendo así, se identificaron cuatro campos a través de los cuales los actores sociales participan en la gestión de este espacio: la calidad ambiental, la calidad sanitaria, la seguridad y la calidad de los servicios (ver la Figura 3).

Las acciones que promueven la participación de los actores sociales en la gestión de la playa se concentran, principalmente, en el campo ambiental. De

acuerdo con los entrevistados, las acciones consideradas en este campo (ver la Figura 3) son prioridad, principalmente, para mantener los estándares establecidos por la certificación; aunque estas acciones también se encuentren relacionadas con la posibilidad de ofrecer un servicio de calidad a los visitantes, la prioridad es la conservación del entorno natural. Al respecto uno de los entrevistados señala “...ahorita lo que se ha impulsado más ha sido hacer un impacto en los proyectos de limpieza, es uno de los movimientos que traen muy fuerte” (Entrevistado No. 13, 18 de noviembre de 2019).

Durante el proceso de la investigación se registraron algunas otras acciones prioritarias que, impulsadas por el gobierno municipal, incentivan la participación de los actores, tales como: el manejo de residuos, campañas de limpieza, programa de conservación de la tortuga marina, campañas de prevención de la contaminación auditiva, entre otras. Debido a que este tipo de actividades requiere de la ejecución a nivel de la playa, se observó el involucramiento activo de los prestadores de servicios (vendedores, prestadores de servicios de lancha, operadores turísticos, artesanos, entre otros) y de representantes de la autoridad municipal; sin dejar de mencionar que también las instituciones educativas con sede en la ciudad se involucran constantemente, sobre todo, en las campañas de limpieza.

El campo de la seguridad es una preocupación permanente para la autoridad municipal, quien de manera constante promueve cursos de capacitación

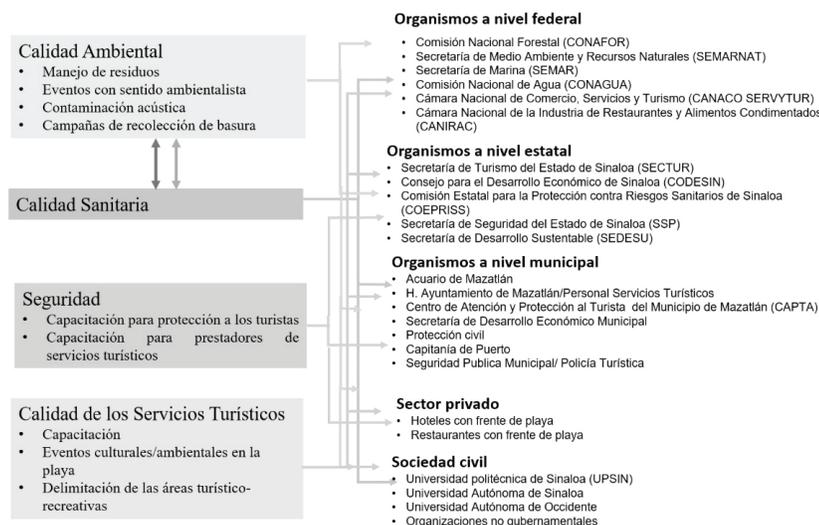


Figura 3. Campos de participación de los actores públicos, privados y la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados durante el trabajo de campo.

no sólo al cuerpo de salvavidas que dependen de este organismo gubernamental, sino también se concentra en la participación de los prestadores de servicios quienes deben adquirir las herramientas necesarias en caso de una situación de emergencia con relación a la presencia de los turistas en la playa.

Si bien, la calidad en los servicios turísticos es un campo que debería involucrar a todos los que mantienen contacto directo con los turistas; los prestadores de servicios que no están relacionados con la hotelería, refieren a que la capacitación es un aspecto que beneficia e involucra predominantemente a los empleados de estas empresas, por ejemplo, la Secretaría de Turismo (Sectur) prioriza la calidad de los servicios a partir de cursos de capacitación de quienes atienden a los turistas en empresas establecidas a orillas de la playa.

La vinculación de los actores gubernamentales y del sector privado se hace visible, principalmente, a nivel de los procesos de toma de decisiones. A excepción de los actores municipales y de algunos representantes de la Sectur, el resto de los actores se mantiene distante de los prestadores de servicios y de las necesidades particulares en relación al aprovechamiento turístico de la playa. Las entrevistas dejaron al descubierto que estos actores también encuentran en los diferentes campos (la calidad am-

biental, la calidad sanitaria, la seguridad y la calidad de los servicios) los motivos para su vinculación (ver Figura 3 y 4). Sin embargo, se observa una fragmentación o una baja integración, principalmente, entre los actores gubernamentales, de tal forma que los problemas que se presentan en cualquiera de los campos se abordan de manera sectorial. Por ejemplo, la cuestión del manejo de residuos sólidos no sólo es materia de las autoridades municipales sino también es una problemática que debiera ser atendida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) e incluso tendría que ser tratada por la Sectur en conjunto con los prestadores de servicios; de tal forma que las problemáticas tuvieran un tratamiento más integral por parte de quienes participan en la OAP.

De todos los requisitos que establece la norma para la certificación, la calidad de los servicios es la que provoca un mayor número de articulaciones entre sectores y la sociedad civil. Los organismos a nivel federal tienen mayor influencia sobre los asuntos relacionados con la calidad y aprovechamiento del agua y, por tratarse del desarrollo de actividades acuáticas y salvaguarda de los turistas, la OAP mantiene vínculos con la SEMAR y la Capitanía de Puerto.

Aunque, los entrevistados dieron cuenta de algunas vinculaciones que mantienen los actores pú-

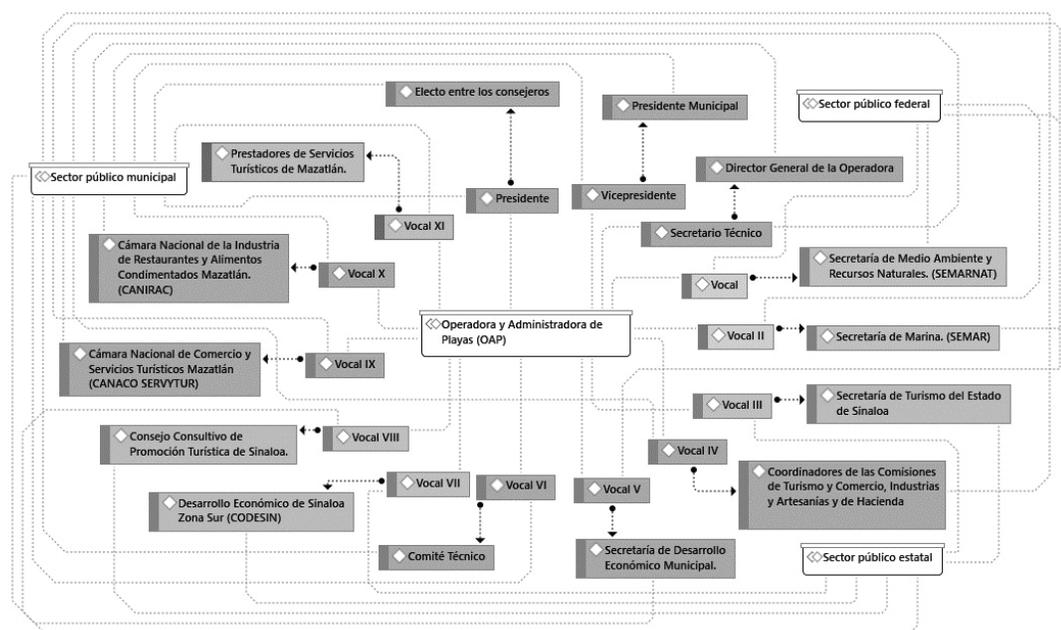


Figura 4. Estructura organizacional de la Operadora y Administradora de Playas (OAP) y la vinculación entre actores.
Fuente: Elaboración propia a partir del Periódico oficial del Estado (2018) y del trabajo de campo.

blicos, privados y sociales en función de los campos derivados de la certificación (ver la Figura 4), también es importante señalar que algunos de estos vínculos no son prácticas permanentes sino relaciones situacionales, eventuales e incluso que responden al momento político que este experimentado el Puerto. Por ejemplo, algunos organismos gubernamentales se hacen presentes para gestiones específicas como el caso de la SEDESU o para algunos permisos de operación de restaurantes en el caso de la Comisión Estatal para la Protección contra Riesgos Sanitarios en Sinaloa (COEPRISS).

Conclusiones

Se observa que el modelo de gobernanza que se ha desarrollado para la gestión de la Playa Gaviotas, aparentemente, funciona a partir de la descentralización de la toma de decisiones; sin embargo, sólo se ha formalizado la participación del sector empresarial pero no de la sociedad civil. Aunque la estructura de la OAP se conforma a partir de una diversidad de actores, se observa (ver las Figuras 3 y 4) una fuerte presencia de actores gubernamentales que, debido a las características de la playa como recurso natural, se van incorporando en la gestión de la playa únicamente a partir de su ámbito de injerencia y a través de una lógica vertical donde son los expertos de los organismos gubernamentales quienes van dictando las acciones en torno a la gestión de los recursos; sin considerar los aprendizajes de los prestadores de servicios como usufructuarios directos de este espacio turístico-recreativo.

Sin importar la diversidad de actores público-privados y sociales que integran la OAP, es el H. Ayuntamiento de Mazatlán quien se coloca como el actor que está detrás de la estructura de la Operadora, de tal forma que los procesos de gobernanza en Playa Gaviotas representan un intento de democratización de la estructura de gobernabilidad debido a que no se ha dejado de lado el desarrollo del turismo centrado en las directrices del Estado.

De manera general, el esquema de gobernanza que se ha intentado incorporar a la gestión de Playa Gaviotas enfrenta diversas limitaciones; principalmente, porque dicha estructura está siendo afectada por la visión del gobierno tradicional y por la carga burocrática, además de los intereses empresariales. Como se observa, la estructura de gobernanza que se

ha adoptado a partir de la creación de la OAP mantiene el esquema del poder tradicional y, debido a los intereses que se gestan en torno al aprovechamiento turístico de este espacio, se han generado procesos de exclusión, principalmente, de los prestadores de servicios quienes contribuyen de manera directa a mantener la certificación de la playa.

El gobierno municipal aún mantiene cierto protagonismo jerárquico que no permite dar paso a un esquema de gobernanza relacional y basado en la asociación de los actores que participan directa e indirectamente en la OAP; sumado a ello se observa una fragmentación intergubernamental que impide que sus integrantes visualicen la gestión de la playa desde un enfoque integral, donde las necesidades y problemáticas se conviertan en objeto de atención de todos los involucrados.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2014). La nueva gobernanza pública. En: *Cátedra Magistral: La Gobernanza de los Asuntos Públicos. Centro de Gobernanza Pública y Corporativa Universidad del Turabo*, 25 de marzo 2014. https://gurabo.uagm.edu/sites/default/files/uploads/CentroGobernanza/CATEDRAL_ANUAL/La-Nueva-Gobernanza-Publica.PR.UT.pdf.
- Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Arias, M. (2000). La triangulación metodológica: sus principios, alcances y limitaciones. *Investigación y Educación en Enfermería*, 18(1). 13-26.
- Banco Mundial (2022). *Gobernanza*. Obtenido de Entendiendo a la pobreza. Recuperado el 28 de septiembre de 2022, de <https://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview#1>.
- Barbini, B., Biasone, A. M., Cacciutto, M., Castellucci, D. I., Corbo, Y. A. y Roldán, N. G. (2011). *Gobernanza y turismo: análisis del estado del arte*. Simposio Internacional de Gobernanza y Cambios Territoriales: Experiencias Comparadas de Migración de Aménidad en las Américas. Pucón, Chile.
- Barbini, B., Cacciutto, M. y Cruz, G. (2017). Turismo y gobernanza: implicancias para un desarrollo sostenible. El caso del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata, Argentina. En G. Cruz (Coord.), *Turismo y gobernanza ¿En dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas* (pp. 65-78). Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Brenner, L. (2010). Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas. *Revista Mexicana de Sociología*, 283-310.

- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*. 30. 9-37.
- CONAGUA (2018). *Certificación con NMX-AA-120-SCFI-2016*. Recuperado el 28 de septiembre de 2022, de Playas Limpias: <https://app.conagua.gob.mx/transparencia/Contenido.aspx?n1=8&n2=109&n3=458&n4=1474>.
- DOF (2016). *Declaratoria de vigencia de la Norma Mexicana NMX-AA-120-SCFI-2016*. Recuperado el 28 de septiembre de 2022, de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5464463&fecha=07/12/2016#gsc.tab=0.
- Dufour, D.R. (2009). Gobernanza Versus Gobierno. *Cuadernos de Administración*. 41. 27-37.
- Gobierno del Estado de Sinaloa. (2018). Periódico Oficial del Estado No. 050. Recuperado el 28 de septiembre de 2022, de Transparencia Media Gobierno del Estado: <http://strc.transparenciasinaloa.gob.mx/event/poe-no-050-18/>.
- Goldsmith, S., Eggers, W. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Cambridge, EUA: Brookings Institution Press.
- Léonard, E. (2019). Presentación del tema central 87: Gobernanza neoliberal y enclaves territoriales. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. 40 (87). 5-16.
- Madrid, F. (2009). Aplicaciones de gobernanza en las PYMES para una mejor toma de decisiones en la industria turística. El sistema de Datatur México. *Primera Conferencia Internacional sobre Medición y Análisis Económico del Turismo Regional*, (pp.1-11). Donostia-San Sebastián, España.
- Requena, C. (2014). *Gobernanza. Reto en la relación Estado-Sociedad*. Ciudad de México, México: LID Editorial.
- Rosas, F., Calderón, J. R. y Campos, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*. 14(2). 113-135.
- Secretaría de Desarrollo Sustentable. (2021). *SEDESU y OAP trabajan para colocar a Mazatlán en el primer lugar estatal en playas certificadas*. Recuperado el 28 de septiembre de 2022, de Secretaría de Desarrollo Sustentable: <http://sedesu.sinaloa.gob.mx/noticias/sedesu-y-oap-trabajan-para-colocar-a-mazatlan-en-el-primer-lugar-estatal-en-playas-certificadas#sthash.X8IHgPdZ.dpbs>.
- Stoll-Kleemann, S., Bender, S., Berghofer, A., Bertzky, M., Fritz-Vietta, N., Schliep, R., y otros. (2006). *Linking Governance and Management Perspectives with Conservation Success in Protected Areas and Biosphere Reserves*. Berlin: GoBi Research Group.
- Velasco, M. (2008). Gestión de Destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino?. *XVIII Simposio Internacional de Turismo y Lleure*, (p. 1-13). Barcelona. Recuperado el 03 de Julio de 2021, de <http://www.esade.edu/cedit/pdfs/papers/>.