



Revista Ciencias Estratégicas

ISSN: 1794-8347

revista.cienciasestrategicas@upb.edu.co

Universidad Pontificia Bolivariana

Colombia

Suárez Arteaga, Mónica Cecilia  
Coyuntura entre la normativa y la política pública en las prácticas culturales y el patrimonio: caso los cenotes mayas del municipio de Tulum, México  
Revista Ciencias Estratégicas, vol. 24, núm. 36, julio, 2016, pp. 329-344  
Universidad Pontificia Bolivariana  
Medellín, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151352656005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **Coyuntura entre la normativa y la política pública en las prácticas culturales y el patrimonio: caso los cenotes mayas del municipio de Tulum, México**

**Assessment of heritage and its involvement in local development: case of mayan cenotes. City of Tulum-Mexico**

**Valorização do patrimônio e sua afetação no desenvolvimento local: caso os cenotes maias do município de Tulum-México**

DOI: rces.v24n36.a5

Recibido: 15/01/2015

Aceptado: 05/05/2015

## **Mónica Cecilia Suárez Arteaga**

Maestra en Artes E 2007, Magíster en Promoción y Desarrollo Cultural 2010, Magíster en Gestión Cultural 2012. Ph.D en Territorio, Patrimonio y Cultura. Universidad de Lleida-España 2016. Diploma Doctora Internacional. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México y en la Universidad Autónoma de Coahuila-México. Correo: msuarezart@gmail.com.

## **Coyuntura entre la normativa y la política pública en las prácticas culturales y el patrimonio. Caso los cenotes mayas del municipio de Tulum, México**

### **Palabras clave**

Patrimonio, política pública, arqueología subacuática, cultura maya, desenvolvimiento local.

### **Resumen**

En el último decenio en el contexto internacional, el fortalecimiento de los municipios ha sido uno de los principales temas de reflexión de los ministerios de cultura y patrimonio. Sin embargo, la inclinada tendencia a visibilizar el patrimonio como fuente de desarrollo local se ha visto modificada por el afán de promoverlo como atracción turística, priorizando el incremento en ventas y/o servicio al público a cambio de la pérdida y protección del valor histórico, estético, simbólico y medio ambiental. Se han creado instrumentos jurídicos para salvaguarda (PPA), pero no han sido suficientes. Por ello se aborda una metodología de análisis de política pública que permita cuestionar estas distintas articulaciones, para una comprensión del *Estado* en acción y del ejercicio de corresponsabilidad, mediante la creación de planes estratégicos de gestión que permitan una coyuntura entre la norma, la realidad y la autorregulación; la valorización interdisciplinaria del patrimonio desde la gobernanza, y el compromiso de gobiernos y ciudadanos.

**Clasificación JEL:** D61, Z10, Z18

## **Assessment of heritage and its involvement in local development: case of mayan cenotes. City of Tulum-Mexico**

### **Keywords**

Heritage, public policy, underwater archeology, Maya culture, local development.

### **Abstract**

Over the last decade, strengthening cities has been one of the major issues faced by the ministries of culture and heritage at the international level. However, the growing trend of viewing heritage as a source of local development has been replaced by the desire to promote it as a tourist attraction. Thus, increases in sales and/or services to the public have been prioritized at the expense of protecting historical, aesthetic, symbolic, and environmental value. Legal instruments to safeguard these have been created (PPA) but have proved insufficient. As a result, a methodology is addressed that analyzes public policy to challenge these different components and thus gain an understanding of the State's action and the exercise of responsibility, creating plans that address strategic management allowing a juncture between the norm, reality, and self-regulation in order to enhance the interdisciplinary heritage from governance while engaging governments and citizens.

## **Valorização do patrimônio e sua afetação no desenvolvimento local: caso os cenotes maias do município de Tulum-México**

### **Palavras-chave**

Patrimônio, política pública, arqueologia  
subaquática, cultura maia,  
desenvolvimento local.

### **Resumo**

No último decênio a nível internacional, o fortalecimento dos municípios há sido um dos principais assuntos de reflexão dos Ministérios de Cultura e Patrimônio. Mas, a inclinada tendência a visibilizar o patrimônio como fonte de desenvolvimento local se há visto modificada pela pressa de promovê-lo como atração turística; priorizando o incremento em vendas e/ou serviço ao público em troca da perda e proteção do valor histórico, estético, simbólico e meio ambiental. Se há criado instrumentos jurídicos para salvaguarda (PPA) mas não há sido suficientes, por isto se aborda uma metodologia de análise de política pública, que permita questionar estas distintas articulações, para uma compreensão do Estado em ação e o exercício de corresponsabilidade, criando planos estratégicos de gestão que permitam uma conjuntura entre a norma, a realidade e a auto-regulação, valorizando o patrimônio interdisciplinarmente desde a governança e comprometendo a governos e cidadãos.

## Contexto municipal, cultura y desarrollo

El desarrollo local enfocado al municipio ha sido una priorización en todos los sistemas de gobierno. Algunos países como Reino Unido en 2001, motivados por el gobierno nacional, comenzaron a reflexionar sobre estrategias locales para la cultura, con el fin de mejorar las calidades de vida del entorno, apoyados en la creación de consejos distritales de desarrollo cultural. Pero no es hasta el año 2006 cuando el Departamento de Cultura, Comunicación y Deporte, con el proyecto *Where we Live*, logra trabajar conjuntamente con las autoridades locales para promover cambios basados en la oferta cultural de las comunidades. Este mismo año se generaron estrategias conjuntas con el *Department for Communities and Local Government (DCLG)* para la búsqueda de oportunidades sostenibles en las comunidades. Además, comenzaron a estructurar el *Toolkit* o conjunto de herramientas enfocadas a garantizar comunidades sostenibles a nivel local y, de la misma manera, construir herramientas para la planificación cultural, con el objetivo de incluir a la cultura entre las prácticas importantes de sostenibilidad económica en las localidades. Por otro lado, desde 2004 Francia ha prestado una importante atención a las administraciones culturales locales. Con más de 36.500 municipios, se ha centrado en los equipamientos y proveedores de fondos públicos para la cultura, según lo comunicado en el Compendio de Políticas y Tendencias Culturales en Europa (Suárez, 2012).

Sin embargo, la apertura de estos espacios cobijados bajo el direccionamiento de la política pública y la inclinada tendencia a visibilizar el patrimonio y las prácticas culturales como fuente de desarrollo local han modificado y descontextualizado el patrimonio por el afán de promover un espacio o un hallazgo

como lugar de espectáculo para la atracción turística. Tulum no ha sido la excepción; con el auge turístico de la rivera maya en el corredor Cancún-Tulum, la población ha incrementado desmesuradamente, pasando en 1995 de 3.603 a 28.263 habitantes, siendo mayas locales tan solo 9.574 (INEGI, 2010). Sin una planeación previa de ciudad y de manejo de aguas residuales interconectadas con todos los sistemas acuíferos del municipio (que constan de un amplio sistema de ríos subterráneos de agua dulce, salada y mixta que terminan en el mar), Tulum recibe un promedio anual de 1.085.288 turistas (INAH, 2013). De igual manera, el estado/región de Quintana Roo genera actualmente más del 30% de las divisas mexicanas (Balam, 2010), donde los cenotes (cuevas inundadas) y las zonas arqueológicas son el producto cultural por excelencia y las playas y barreras arrecifales, el producto natural; ambos son el motivo de la venta y fin último de la comercialización.

## Incremento en la normativa

En los últimos años, y con la idea de la salvaguarda del patrimonio natural y arqueológico, se han comenzado a crear estrategias de reconocimiento del patrimonio como un *recurso agotable*. Como parte de ello, en 2001 se adoptó la Convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO) para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (París, 2 de noviembre). En México se firmó la convención en 1984 y en 1994 obtuvo un lugar como miembro del Comité del Patrimonio Mundial (artículo 8 de la Convención). Existen diversos códigos, leyes y reglamentos nacionales e internacionales que se adoptan como instrumentos jurídicos para salvaguardar el patrimonio en México. Algunos de ellos, si bien no son específicamente del sector, tienen una amplia relación; a saber:

1. Marco Metodológico de Desarrollo Municipal: contiene las siguientes funciones: educación, protección ambiental, recreación, cultura, turismo y otras manifestaciones sociales.
2. Reglamento de Cenotes: construido desde 2012 sin implementar. Comisión Nacional de Áreas Naturales y Protegidas (CONANP).
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Última Reforma, 1997: la Nación tiene una composición pluricultural. Obligaciones y art. 73.
4. Ley General de Bienes Nacionales, 1994: el 23 y 30 de abril de 1981 se publicó el decreto en el que se declara Parque Nacional con el nombre de Tulum.
5. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, 1972-1993: se constituyó Tancahén 1993 y posteriormente Cobá y Xel-ha. Art. 27, 28, 28 BIS, 38, 39 y 44.
6. Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), 1985: responsabilidad directa del INAH ante entes e instancias federales, estatales y municipales. Articulado con CONACULTA en promoción y difusión de la cultura. Art. 29.
7. Reglamento del Consejo de Arqueología-INAH: precisa las atribuciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Art. 1 Gestión del Patrimonio Arqueológico. Art. IX, XVII. Art. 2: Responsabilidades.
8. Ley Aduanera (modificada 02-02-06) 1995. Art. 61: Exención de impuestos al comercio exterior. Art. 106: importación temporal.
9. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente-Lgeepa-SEMARNAT (modificada) 1988 y 1996. Art. 55: definición de los santuarios. Capítulo II: Política ambiental. Art. 15: comunidades y pueblos indígenas. Art. 45: zonas, monumentos y vestigios arqueológicos. Art. 47: administración de áreas naturales protegidas. Art. 59: promoción de áreas protegidas (indígenas y terceros). Art. 64, BIS 1; 67; 77 BIS; 78.
10. Comisión Nacional de Áreas Naturales y Protegidas (CONANP), Acuerdo 2007: Zona Federal Parque Natural Tulum.
11. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: 1º fracción, V y 9º: con Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT): Sustentabilidad.
12. Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación: en 1999 se presentó ante el Senado de la República la iniciativa de *Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación*, aún no aprobada y sujeta a debate. Los artículos más discutidos son 26, 29, 30, 49 y 68, los cuales autorizan y regulan la concesión a particulares de la utilización, aprovechamiento, resguardo y custodia de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos de propiedad federal, muebles e inmuebles. En tanto el Congreso no apruebe las reformas constitucionales y la Ley General, la gestión del patrimonio arqueológico en México seguirá rigiéndose por la Ley Federal y el INAH lo custodiará.
13. Otras organizaciones: Secretaría de Turismo (SECTUR); Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
14. Legislatura y reglamentación a nivel internacional base de deterioro ambiental y concepto de desarrollo sostenible en turismo:
  - En 1972 en Estocolmo, Suecia, se celebró la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano: análisis del deterioro ambiental.
  - En el año 1984 se reunió la Comisión sobre Medio Ambiente y en 1987 firmó un documento denominado "Nuestro futuro común", también conocido como el "Infor-

me *brundtland*". En él se definió *desarrollo sostenible* como la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.

- Las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y Cumbre de la Tierra o Río-92: basadas en el concepto de *desarrollo sostenible* en relación con el turismo; en su esencia contradictorio con el turismo de masas y basado en tres sostenibilidades: ecológica; social y cultural, y económica.
- Organización Mundial de Turismo (OMT): considera el *turismo sostenible* como desarrollo económico para mejorar la calidad de vida de la comunidad receptora, facilitar al visitante una experiencia de alta categoría y mantener la calidad del medio ambiente del que dependen tanto comunidad anfitriona como visitantes.

## El patrimonio arqueológico subacuático, una mirada desde adentro

Según lo presentado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en el boletín de Arqueología Subacuática publicada el 6 de enero del 2010, se reconoce que en la República Mexicana existe una subdirección de arqueología subacuática desde hace 37 años, no sólo sentando las bases para el desarrollo de esta disciplina en México, sino convirtiendo al país en punta de lanza para América Latina, por considerar al patrimonio cultural sumergido un legado cultural y no tesoros negociables, lo que le ha valido el respeto de la comunidad internacional. Durante 2009,

México tuvo una activa participación para conseguir, junto con otras 26 naciones, importantes avances en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en favor de esta joven disciplina (menos de 50 años) y de la conservación del patrimonio sumergido. El primer logro se dio al iniciar 2009, cuando el 2 de enero entró en vigor la *Convención para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de la UNESCO*, instrumento legal que obliga a los Estados a no negociar este legado, con los llamados "buscadores de tesoros". Asimismo, se constituyó a través de la Convención el primer Consejo Consultivo Científico y Técnico que establece una cooperación internacional y transferencia tecnológica, asesoría directa y apoyo a la formación de cuadros humanos para la investigación y protección del patrimonio sumergido. La creación del área subacuática dentro del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) en el año 1980, propició que mucho antes que en otras naciones el desarrollo de proyectos de investigación propios. Desde el año 1982, México es miembro de los consejos internacionales del patrimonio cultural sumergido, destacando el Comité Científico Internacional (*International Council on Monuments and Sites*) ICOMOS y su comité para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (*The International Committee on the Underwater Cultural Heritage*) ICUCH, que integra a los especialistas más reconocidos en este campo. En las aguas marinas de América yace un patrimonio común que data desde el siglo XVI, formado por los galeones y navíos que zarparon de España a América y viceversa, y que en su tránsito naufragaron o fueron hundidos por piratas. En la barrera arrecifal de Quintana Roo, se logró un avance en el registro de 68 sitios donde se han hallado vestigios de los siglos XVI al XXI, que representan seis siglos de historia de las rutas de navegación en el mar Caribe

(INAH, 2010). Y más atrás en el tiempo en relación a lo local, en los cenotes de Tulum se encuentran restos humanos, animales, vestigios arqueológicos de culturas prehispánicas y prehistóricas de hasta 13.000 Ac, 309 especies de animales clasificadas, 45 micro crustáceos y un sin número de especies de flora y fauna endémicas al borde de la extinción, que son abarcadas por la definición de patrimonio arqueológico. El INAH hace explícito que en la profundidad de varios cenotes de la península de Yucatán, han sido hallados esqueletos completos, rifles de la época colonial y vasijas (INAH, 2010). Sin embargo los cenotes (la mayoría con material arqueológico en el fondo) están siendo utilizados como piscinas naturales y espacios recreativos, arriesgando una gran información histórica y prehistórica irrecuperable. En este sentido la investigación no aborda directamente el tema desde las definiciones sobre la arqueología subacuática, y sus procesos en México, sino de su contenido como un bien público.

En este orden de ideas y al articular los conceptos mencionados de municipio, cultura y desarrollo, normatividad y patrimonio arqueológico subacuático, se encuentra que es un tema que se viene discutiendo en las agendas gubernamentales internacionales, nacionales y locales, además de estar latente e influenciar considerablemente el sector turístico. Es un campo reciente de análisis tanto en la política pública como en la gestión cultural y, por ende, son aún escasos los datos de información, estadísticas, investigaciones, evaluaciones e indicadores que den cuenta sobre los resultados obtenidos.

Ahora bien, ¿desde qué lugar nos ubicamos para analizar la política pública en torno al patrimonio arqueológico subacuático? A continuación se expone la metodología de análisis inicial y las bases conceptuales de esta estrategia.

## Fundamentación para el marco teórico

En la metodología del texto *Análisis y Gestión de Políticas Públicas* se proponen tres características principales a considerar para un contexto: un análisis de las interacciones entre actores públicos y privados, un análisis en términos de problemas públicos, un análisis comparativo (Subirats, J., Knoepfel, P., Laurre, & C., Varone, F, 2008). Para la investigación se tomó como base el análisis que propone el libro: las interacciones entre actores públicos y privados, ya que propone interpretar al Estado y, de manera más amplia, al sistema político administrativo en función de su influencia entre la economía y la sociedad (Subirats et al., 2008). Sin embargo, se requiere tener en cuenta, además, a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), puesto que en el caso particular de México es un sector que no es estrictamente privado ni estrictamente público.

El análisis de políticas públicas, sin negar u ocultar las relaciones de poder inherentes a todo proceso político administrativo, se basa principalmente en las instituciones u organizaciones administrativas existentes desde la perspectiva de las oportunidades y los obstáculos y los servicios efectivos que prestan a los ciudadanos, para ello se revisaron datos históricos, así como la normativa presentada que operan en el municipio y las agencias estatales que los ejecutan para la población. Pero también se trató de entender al Estado *en acción* y en este caso a partir de los actores, los recursos que estos utilizan y teniendo también en cuenta a las instituciones que reglamentan sus acciones. Es decir, los elementos: instituciones, actores y recursos, han permitido comprender las conductas individuales y colectivas así como la organización del sistema público administrativo municipal (Subirats et al., 2008).



Concluimos entonces que al entender las complejas interrelaciones que genera la acción colectiva después de un hallazgo arqueológico (analizando la lógica que encierra la cultura como un bien público desde el ángulo de contribución a la solución de problemas colectivos definidos como tales y las acciones que se vienen desarrollando por los diferentes actores), se podrán hacer aportes para la construcción de ciudadanía con estrategias de gestión que sirvan para la valorización del patrimonio. Se pretende mostrar que los hechos contribuyen al análisis en un modo evaluativo y que la manera en que participa la ciudadanía es crucial para la acción política y para la construcción dinámica del *Estado*.

## Antecedente principal para el postulado sobre política pública

La historia de la política pública nos conduce a Thoenig (1985), quien plantea que en los años 80 ya existían más de cuarenta definiciones del término. Usualmente se piensa que las políticas públicas son estructuras, leyes o acuerdos bajo los cuales se rige el Estado para la intervención pública. Encontramos en el texto de Subirats y otros autores un concepto más amplio y más cercano a la realidad en el ejercicio de dicha construcción, en el cual hablamos de actores, problemas públicos, soluciones estatales, actividades, planificación y, por supuesto política, para entrever desde allí una mirada del desarrollo. Planteando que se requiere una definición más *operacional* para calificar el objeto, una definición más práctica y realista, relacionada no con términos de largo plazo e ideales futuristas, si no con la actuación misma, se define la *política pública* como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos—cuyos recursos, anexos institucionales e intereses varían— a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y de acciones da lugar a actos formales con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subiratset *al.*, 2008)

Se considera importante resaltar que no se trata de omitir las actividades normativas y administrativas del Estado o del grupo político de turno, sino por el contrario de introducirlas en un contexto en el que forman parte de las decisiones que necesitan por su complejidad, una interacción social cuyo resultado depende del conjunto; es decir, de la naturaleza del problema, de los asuntos concretos que conforman la estructura de la administración y de la manera en que los actores participan para la toma de decisiones.

## Estrategia teórico-metodológica de análisis de política pública

En este modelo de análisis, independientemente de la fase o la etapa (para el caso, de evaluación) de la política pública, se identifican seis tipos de productos a analizar (Subiratset *al.*, 2008):

1. La definición del problema público (DP): define el marco de partida, la delimitación del problema público, la identificación de los actores, las causas probables y las formas de intervención previstas.

2. El programa de actuación político-administrativo (PPA): toma de decisiones legislativas, reglamentarias de las diferentes administraciones y del gobierno para la implementación de la política.
3. El acuerdo político-administrativo (APA): realizado entre grupos políticos, tales como partidos o entes gubernamentales. Fija tendencias, responsabilidades y recursos para la implementación.
4. Los planes de acción (PA): establece las prioridades de implementación en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo.
5. Los actos formales de implementación (outputs): realización de actividades y toma de decisiones administrativas: programas y proyectos, y eventuales decisiones de los tribunales administrativos.
6. Los enunciados evaluativos: identificación de cambios de comportamiento de los grupos objetivo (impactos) y de los efectos producidos en los beneficiarios finales (*outcomes*).

A partir de la valoración científica y/o política de los efectos en términos de solución de problemas, y teniendo en cuenta el análisis de los cinco productos anteriores y los cinco criterios de evaluación de efectos encontramos en el caso de estudio:

**Gráfica 1.** Triángulo de los actores de la política pública. (Subirats et al. 2008:66), en (Knoepfel et al 2001: 70), y modificada por la autora de esta investigación.

### Triángulo de los actores de la política pública



**Cuadro 1.** Las causas principales derivadas del planteamiento del problema y posibles alternativas

Causas principales derivadas del planteamiento del problema	Tipo de política	Alternativas
Son escasas las organizaciones indígenas que tienen directa relación con el patrimonio arqueológico sumergido	Política interna y externa	A. Construir políticas en las organizaciones de emprendimiento que favorezcan la relación: indígenas/ patrimonio arqueológico sumergido. A'. Crear una relación entre las organizaciones indígenas legalmente constituidas o no con el patrimonio arqueológico sumergido
El tipo de turismo de la zona arrasa lentamente con la cultura maya local y son pocas las estrategias de fortalecimiento de esta.	Política interna y externa	B. Detectar hitos importantes en la cultura maya local actual B'. Realizar educación turística a través de los tour operadores y los mayas locales
En el municipio no existen políticas de fortalecimiento local relacionadas con la educación sobre el tema de los cenotes y la importancia de la arqueología subacuática	Política interna y externa	C. Instaurar políticas educativas, sobre el reconocimiento de los cenotes y el patrimonio arqueológico sumergido C'. Desarrollar talleres formativos en diferentes ámbitos tales como: educación escolar, guías turísticos, administradores de zonas arqueológicas. C''. Realizar campañas de sensibilización en el municipio que permitan el conocimiento de la arqueología subacuática
Son escasos en el municipio lugares de valoración y formación para los habitantes del lugar en relación al patrimonio arqueológico subacuático.	Política interna y externa	D. Abrir espacios en los equipamientos relacionados con los mayas, tales como museos, para la formación patrimonial de los habitantes D'. Generar estrategias digitales de fácil acceso, para la formación de los habitantes del municipio. Tales como: redes sociales. D''. Consolidar una plataforma de capacitación y de intercambio de información con material audiovisual sobre la arqueología subacuática.
Las personas encargadas de las zonas arqueológicas privadas no tienen una formación previa en el campo del patrimonio.	Política interna y externa	E. Fomentar acuerdos institucionales con Universidades para la capacitación de los encargados de las zonas arqueológicas. E'. Realizar acuerdos entre las instituciones arqueológicas que permitan un intercambio de conocimiento y de gestión.

- **Efectividad:** si bien existe una normativa significativa en los tres niveles de gobierno, así como a nivel internacional, el impacto de la efectividad en la aplicación de la norma en el contexto municipal de Tulum es considerado insuficiente, ya que según las entrevistas, las encuestas y la

información teórica obtenida no hay un debido respeto por la norma, ni por los ciudadanos ni por las instituciones, y es más usual el pago de multas que acogerse a la normativa vigente. La efectividad, aunque anclada jurídicamente, goza de un rango de libertad y de maniobra más

amplio en el municipio; sin embargo, su nula efectividad se observa en las bajas modificaciones en el cambio de conducta de los ciudadanos. Las reglas institucionales han establecido estructuras, procedimientos y fuentes de información tergiversadas, que en el municipio limitan la participación política de los ciudadanos; en este sentido, el efecto en el carácter simbólico y de sistema de valores ha perdido legitimidad por parte de los habitantes, que a su vez participan de una cadena unida al sistema de poder donde el eslabón inicial son las acciones del gobierno, seguidas de las acciones de los ciudadanos.

Las modificaciones de conducta que genera la norma producidas en el grupo objetivo, tienen un efecto poco regulador, siendo el medio financiero el carácter incentivador de las acciones colectivas. La mayoría de los Programas Político Administrativos (PPA) se ven reflejados en los Planes de Acción; no obstante, en el contexto municipal y el Plan de Desarrollo Estatal, el patrimonio sumergido no cuenta con líneas directas que los respalden, y las campañas se centran en la educación ambiental y en términos culturales, en la valoración del patrimonio vivo de los mayas.

- **Eficacia:** Los efectos deseables de la política pública y los efectos de la realidad municipal tienen diferentes vertientes, ya que al comparar los valores objetivos definidos en los PPA dentro de la comunidad maya se encuentra que debido al sistema organizativo implementado por ellos mismos a través de los ejidos, se busca una integración de valores colectivos que van desde la protección de sus intereses económicos, familiares y culturales, hasta el cuidado y preservación medioambiental de los cenotes turísticos. Cuando se trata de poblaciones aisladas, y en contacto con otras culturas la dificultad es mayor por las influencias externas.

Por otro lado, la evidente separación que viven los habitantes por asuntos históricos, raciales, culturales y lingüísticos genera una distancia entre el ser y el deber ser en cuanto al manejo normativo y a las políticas públicas implícitas de valoración del patrimonio. En ese sentido, los objetivos de la política pública y la solución real del problema requieren de estrategias de integración social, lingüística, cultural y de gobernanza. En este orden de ideas, el proceso político representa una compleja estructura, en la cual los objetivos de la norma y la política pública son parciales. La realidad de Tulum tiende a empeorar por el crecimiento desmedido de la población, el aumento excesivo del turismo y la falta de formación de sus habitantes frente a la riqueza patrimonial.

- **Eficiencia en la asignación de recursos** (*outcomes/recursos*): en términos de la eficiencia, la protección del patrimonio arqueológico subacuático del municipio de Tulum corre grandes riesgos, puesto que no se plantea en ningún nivel de gobierno dentro de la estructura de sus Planes de Desarrollo; de allí que tenga una eficiencia baja en la asignación de recursos para la solución de las problemáticas. Se encuentra además que las inversiones a la comunidad maya, sin bien son medianamente articuladas entre los planes de acción municipales y estatales, a nivel nacional aún no están enfocadas en la misma dirección, con excepción de los eventos colectivos. Aunque hay diálogos a través de comités, es escasa la acción para la solución de problemas definidos como tales y no hay direccionamientos de recursos en objetivos comunes para encontrar una mayor disponibilidad al cambio de conductas. Se halla que la relación de costes administrativos de una intervención vs los efectos y los

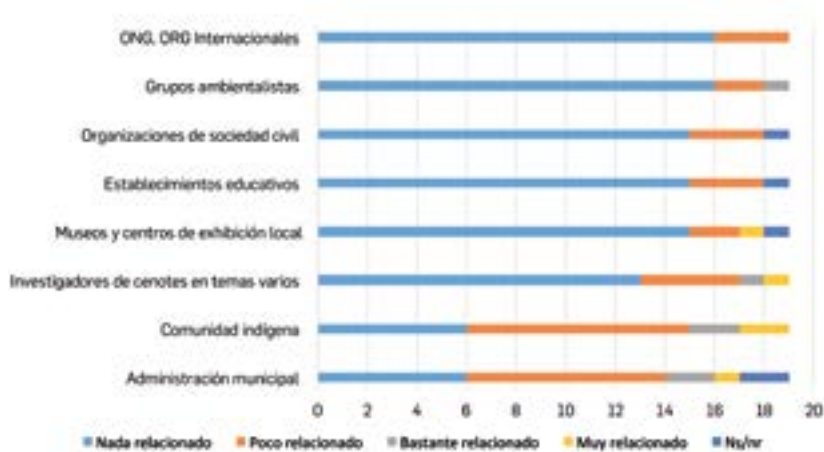
beneficios esperados a partir de los PPA es equilibrada en términos turísticos, debido a que se realiza mayor inversión económica y esto se ve reflejado en los logros masivos y el aumento en el ingreso monetario del PIB, y baja en términos de valoración del patrimonio arqueológico subacuático, ya que poco se invierte en este bien y su consecuencia puede ser grave en términos de desaparición irrecuperable.

- **Eficiencia productiva:** la eficiencia productiva de la política pública es variable, en tanto que los beneficios económicos que producen los cenotes son distribuidos en diferentes actores. Es decir, encontramos que los recursos que maneja el gobierno por entradas a las zonas arqueológicas de Tulum y Cobá, y que son administradas por INAH, llegan a la Federación, posteriormente a Hacienda Pública y de ahí se distribuyen. En otras palabras, los sitios arqueológicos funcionan con presupuestos mínimos para su mantenimiento, así que los administradores no tienen la posibilidad de implementar macroyectos de valoración y/o investigación. La eficiencia productiva se ve en un alto nivel en infraestructura vial, aumento de turismo y sector comercial, así como en el seguimiento de los sistemas de saneamiento. Con respecto a los cenotes privados, en la mayoría de los casos se realiza un mantenimiento básico y se hacen inversiones en instalación, personal contratado y seguridad básica; sin embargo, el rastreo a la contaminación con datos claros de los acuíferos y el seguimiento a la ecología, así como la investigación y documentación del material arqueológico subacuático es mínimo.

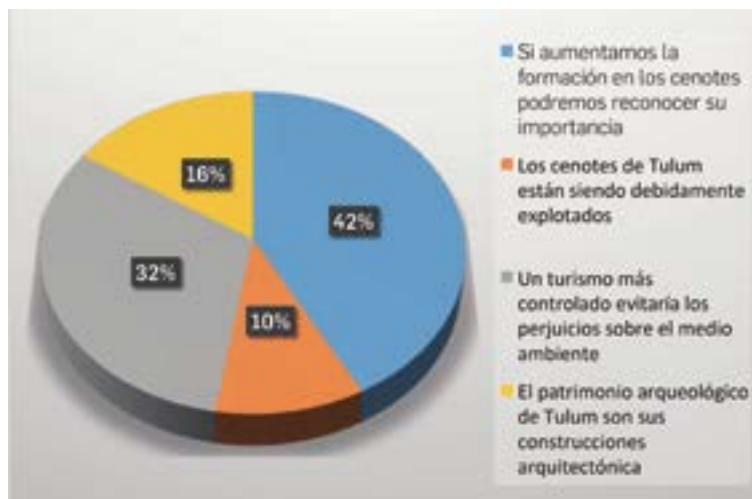
- **Pertinencia:** la política pública del municipio, en este caso, se considera poco pertinente porque los objetivos que se formulan de manera explícita en los PPA, y que en ocasiones se concretan en los Planes de Acción, son poco adaptados socio espacialmente a la valoración del patrimonio arqueológico. Su tipo de tratamiento, la explotación cultural y en especial turística a que son sometidos los hallazgos de la arqueología subacuática tienen un impacto ambiental desarticulador a corto, mediano y largo plazo. El tema comunitario en la cultura maya local se considera positivo, en la medida en que se han formulado nuevas estrategias de parte de los grupos ejidatarios que velan por los intereses de la comunidad maya y que hacen esfuerzos por proteger su herencia lingüística, histórica, ritual y mitológica. Y dichos esfuerzos son respetados, apoyados y valorados por los tres sistemas de gobierno actuales.

Como complemento a esta evaluación se construyó una encuesta cualitativa y cuantitativa, y unas entrevistas que nos ayudaron a complementar la información mediante un trabajo de campo, las cuales proporcionaron datos estadísticos, numéricos y de opinión de las variables seleccionadas. Las encuestas se plantearon a partir del campo de la investigación en economía, específicamente del marketing. Las entrevistas se plantearon a través de metodologías de investigación de las ciencias sociales y humanidades. A continuación se expondrán tres gráficas estadísticas que nos permiten reforzar el análisis y la gestión:

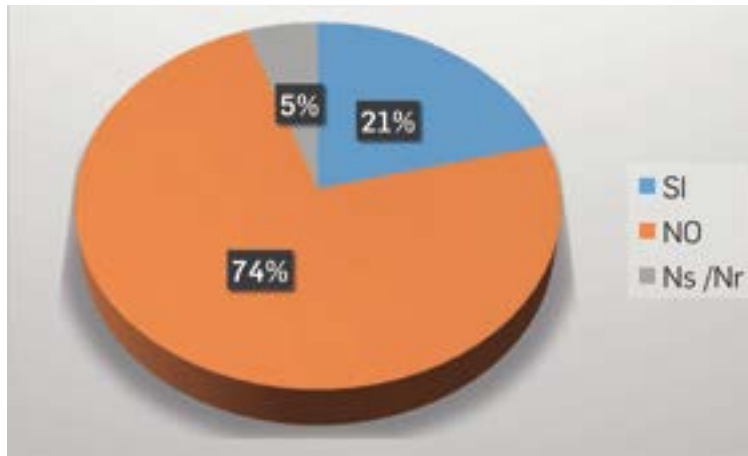
**Grafica 2.** Gráfica de Gobernanza entre los actores municipales. Realizada a partir de las encuestas del trabajo de campo



**Gráfica 3.** Línea de pensamiento del grupo de informantes seleccionados para el trabajo de campo.



**Gráfica 4.** Reconocimiento del patrimonio arqueológico por parte de la comunidad maya local.



## Conclusiones

- Desde el campo de la gestión cultural, los tipos de proyectos pueden dividirse según su enfoque: formación, circulación, creación, investigación, etc. En este orden de ideas y dadas las condiciones del municipio de Tulum, se plantean dos líneas fundamentales para el plan de gestión estratégico: la formación como una estrategia clave para aportar a la transformación de valorización de lo propio en el patrimonio arqueológico subacuático, y la expansión de la ciudadanía y la democracia cultural, desde las cuales se haga un enfoque al acceso, disfrute y participación de la oferta cultural por parte de la comunidad maya local y los otros grupos de habitantes.
- Este trabajo permitió entender la complejidad de las relaciones entre el patrimonio cultural y natural, y el turismo masivo, mediante el análisis de las instituciones políticas que durante años han sido tradicionalmente el objeto por excelencia de las investigaciones en ciencia política. También proporcionó la comprensión del Estado en acción a partir de los actores públicos y privados, y las organizaciones de la sociedad civil implicados en el sector de intervención. Se encontró que el ejercicio ciudadano es una responsabilidad de todos, con hechos que van desde el cumplimiento de la normativa, pequeñas acciones cotidianas, hasta la interacción de los elementos: actores y recursos.
- El trabajo ha permitido comprender las conductas individuales y colectivas, así como la organización del sistema público administrativo municipal, que se basa en el aumento del ingreso económico por familia al mes, a costa de la destrucción de los recursos naturales e históricos, y la pérdida del recurso básico fundamental para la vida en el planeta que es el agua.

- La investigación ayudó a describir y comprender la lógica que encierra la cultura como un bien público desde el ángulo de la contribución a la solución de problemas colectivos, en un caso de estudio que se considera crítico, pues permite observar varios fenómenos interactuando entre sí, tales como la obtención de dinero en el límite de la ilegalidad e informalidad, los conflictos agrarios sin solucionar, el conjunto de problemas urbanos y medio ambientales, y el cambio socioeconómico de la población maya por el incremento del turismo masivo. Lo anterior nos ayudó a comprender que es necesario un ejercicio de autorregulación y sobre todo de educación ciudadana para valorar lo propio.
- Se concluye que la ausencia de legitimidad del gobierno, en cuanto al manejo de los recursos públicos y el cumplimiento de la normativa nacional y regional, se complica en un grado mayor en los contextos locales, puesto que funciona como un espejo a pequeña escala, donde la corrupción va hasta los niveles más simples de la vida cotidiana y se convierte en una rutina que destruye lentamente las relaciones sociales y humanas de la comunidad. Los pobladores adquieren y se alimentan de hábitos que generan conflicto en la población y bajos estímulos para la solución de problemas colectivos.
- Se encuentra que mientras no exista un diálogo para la gobernanza entre los diferentes actores, los conceptos de comunidad, interculturalidad e identidad seguirán siendo problemas sociales rebasados que no solo perjudican a la sociedad, sino también al medio ambiente.
- Mientras un gobierno no invierta sino el 1% en la educación de los habitantes, omita los contextos naturales en los que se ubica y priorice una sola actividad (en este caso, el incremento del turismo internacional para el bienestar de la población), la ciudad colapsará, con daños

definitivos y directamente proporcionales en tiempo entre el aumento del turismo y el deterioro irreversible de los bienes públicos.

## Referencias

- Balam, Y. (2010). *Tulum. Mayas y turismo*. Chetumal: Universidad de Quintana Roo.
- Berzalay, M. & Gallego, R. (2006). From New institutionalism to institutional processualism: Advancing knowledge about public management policy change. *Governance*, 19(4), 531-557.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). (2007). *Parque Nacional Tulum, Programa de Conservación y Manejo 2007*. México Distrito Federal. Recuperado de <http://turismoirresponsable.info/wp-content/uploads/2012/12/50e1828cb63f1.pdf>.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). (2012). *Memoria documental Parque Nacional Tulum 2012. Informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012*. México Distrito Federal: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Evia, C.A. (2011). La tradición oral de las grutas y cenotes de Yucatán. *Las cuevas de Yucatán*. Tomo 1.
- Evia, C.A. (2003). El mundo subterráneo de Mérida. Mérida *miradas múltiples*. Investigaciones de Antropología Social, Arqueología e Historia. Capítulo XII.
- Fajardo, J., Guerra, A., Patrón, R. y Rivero, Y. (2013). *Las raíces del agua*. Mérida: Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán.
- Felber, C. (2012). *La economía del bien común*. Barcelona: Deusto Ediciones.
- Gerring, J. (2004). ¿What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98(2), pp.341-354.
- González, A., Rojas C., Terrazas, A., Benavente, M., StinnesBeck, W., Áviles, J., De los Ríos, M. & Acevez, E. (2008). The Arrival of Humans on the Yucatan



- Peninsula: Evidence from Submerged Caves in the State of Quintana Roo, Special Report. *Current research in the Plesitocene*, 25, pp.1-24.
- Grosjean, S. (2013). *Secretos de los cenotes de Yucatán*. Mérida: Impreso Uniprint.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). (2010). Arqueología Subacuática. *Boletines*. Recuperado de <http://www.inah.gob.mx/es/boletines/1721-arqueologia-subacuatica>
- Juárez, A. (2003). La lucha continúa, mayas en inmigrantes en la era turística de Tulum. *Temas Antropológicos. Revista Científica de Investigaciones Regionales*, 25.
- Kotler, P. y Keller, K. L. (2012). *La dirección de marketing*. Madrid: Editorial Addison-wesley.
- Latouche, S. (2009). *La apuesta por el decrecimiento, ¿cómo salir del imaginario dominante?* Barcelona: Icaria Editorial.
- Latouche, S. (2012). *Salir de la sociedad del consumo, voces y vías del decrecimiento*. Barcelona: Octaedro.
- Medina, A. (2008). *Cenotes. Huellas de agua y luz en la selva*. Cancún: PixelPress SA de CV.
- Suárez, M.C. (2012). *Análisis de la política cultural para el desarrollo local: El caso los incentivos a la creación ciudad de Medellín*. (Tesis de maestría, Universidad de Barcelona). Recuperado de <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/48692?mode=full>.
- Suárez, M.C. (2016). *Valorización del patrimonio a través del análisis de políticas públicas para el desarrollo local: caso los cenotes mayas en el municipio de Tulum*. (Tesis de doctorado, Universidad de Lleida). Recuperado de <http://hdl.handle.net/10803/386575>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Laurre, y C., Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta, S.A.
- Yin, R. (2003). *Case study research: Design and methods*. Londres: Sage Publications.