



Universidad Autónoma de Baja California
Instituto de Investigaciones Oceanológicas

Enero 2020

Evaluación de la Escalera Náutica y su impacto en la región del Mar de Cortés.

Rinah Milkaurí González Barradas



MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO
Doctorado

Universidad Autónoma de Baja California
Instituto de Investigaciones Oceanológicas

Ensenada B.C. a 05 de diciembre del 2019.

DR. LUIS WALTER DAESSLÉ HEUSER
Coord. Programa de Doctorado en Medio
Ambiente y Desarrollo

Estimado Dr. Daesslé:

Sirva la presente para informarle que he revisado la tesis titulada: EVALUACIÓN DE LA ESCALERA NÁUTICA Y SU IMPACTO EN LA REGIÓN DEL MAR DE CORTÉS que presenta el (la) alumno(a) RINAH MILKAURÍ GONZALEZ BARRADAS, como requisito para obtener el Grado de Doctor en Medio Ambiente y Desarrollo.

Después de revisar la tesis mencionada, emito mi **VOTO APROBATORIO** considerando que satisface los requerimientos teóricos y metodológicos para obtener dicho grado.

Sin otro particular, agradezco su atención a la presente y quedo a sus órdenes al respecto.

Atentamente


DR. ALBERTO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
DIRECTOR


DRA. MARÍA CONCEPCIÓN ARREDONDO GARCÍA
CO-DIRECTORA


DRA. MARTHA ILEANA ESPEJEL CARBAJAL
SINODAL


DR. GEORGES SEINGIER
SINODAL


DR. ISAAC AZUZ ADEATH
SINODAL

Contenido

Índice de cuadros	4
Índice de tablas	4
RESUMEN.....	5
Capítulo I	7
1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES Y OBJETO DE ESTUDIO	8
1.1. El turismo en México	9
1.2. La Organización Mundial del Turismo y el Turismo Sostenible.	10
1.3. Turismo Náutico: Una escalera en Mar de Cortés	14
2. MARCOS CONCEPTUALES.....	19
2.1. Política turística.....	19
2.2. Planificación del turismo.....	22
2.3. Megaproyectos	25
3. OBJETIVOS	34
Capítulo II	34
4. METODOLOGÍA	34
4.1 Evolución de la Escalera Náutica y su contexto en México.	35
4.2 Efectos de la Escalera Náutica y los medios masivos de comunicación.....	37
Capítulo III	41
5. RESULTADOS.....	41
5.1. Evolución de la Escalera Náutica y su contexto en México.	41
5.2. Efectos de la Escalera Náutica y los medios masivos de comunicación.....	61
Capítulo IV	76
2. DISCUSIÓN	76
Capítulo V	83
3. CONCLUSIONES	83
BIBLIOGRAFÍA.....	87
ANEXOS	102
Anexo 1. Datos históricos del desarrollo del turismo con Fonatur hasta el 2009.....	102
Anexo 2. Fuente bibliográfica y hemerográfica de la Línea del Tiempo de la Escalera Náutica.	105
Anexo 3. Mapa del Índice de Fragmentación (2003-2013) para la Ventana Micro-regional Altata, Sin.	108

Índice de figuras

Figura 1. Participación concreta del turismo en los Objetivos del Desarrollo Sostenible.	13
Figura 2. Cincuenta sitios potenciales para el turismo náutico propuestos por la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Turístico del Golfo de California.	16
Figura 3. Esquema del proyecto Mar de Cortés, sus componentes, acciones y las etapas de planeación.	17
Figura 4. Esquema de los bienes y servicios generales que podrían proporcionar las escalas náuticas Singlar.....	18
Figura 5. Modelo de Planificación en el Nivel Nacional de Pearce (1988).....	23
Figura 6. Modelo PASOLP (Secuencia para el Análisis del Producto para la Planificación del Turismo y la Recreación).....	24
Figura 7. Proceso metodológico base para la obtención de los resultados.	35
Figura 8. Evolución temporal y espacial de las escalas náuticas propuestas por Turgocal y Fonatur.  Escalas náuticas.  Escalas agregadas por periodo.  Escalas construidas.	49
Figura 9. Contexto socioeconómico y político de México de 1960 al 2017 en relación al proyecto Escalera Náutica. Parte superior: indicadores macroeconómicos (tasa de crecimiento real del PIB base 2013 y tasa de inflación base 2010) y crisis económicas. Parte inferior: presidentes (México-EUA) y etapas históricas de temas que definieron el rumbo de México.	54
Figura 10. Componente política que imperó durante el desarrollo del tema Escalera Náutica, a través de la planeación nacional con los objetivos y estrategias temáticas que dan lugar a una planeación sectorial donde se insertó este proyecto.	57
Figura 11. Línea del tiempo del proyecto Escalera Náutica (1998-2016). Parte superior: los sucesos a partir de notas periodísticas (amarillo), estudios ambientales promovidos y un taller (verde), organizado de acuerdo a los periodos presidenciales de México. Parte inferior: las acciones de Fonatur (rosa) enmarcadas en las etapas de planeación institucional.	66
Figura 12. Problemática percibida por medios de comunicación con el planteamiento e inicio del proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés, presentado por Fonatur en el 2000. El superíndice indica la fuente consultada.	70

Figura 13. Problemática percibida por medios de comunicación con la implementación del proyecto Mar de Cortés (antes Escalera Náutica del Mar de Cortés). El superíndice indica la fuente consultada.	71
Figura 14. Problemática percibida y evidenciada por los medios de comunicación con la continuación del proyecto Mar de Cortés. El superíndice indica la fuente consultada.	73
Figura 15. Problemática evidenciada por los medios de comunicación por el proyecto Mar de Cortés, posterior a su cancelación en un intento por reactivarla.....	75
Figura 16. Esquema conceptual para la construcción de indicadores utilizables para la evaluación integral de la Escalera Náutica.	86

Índice de cuadros

Cuadro 1. Etapas de la evolución de la política turística, ejemplos y sus características.....	21
Cuadro 2. Clasificación de algunos megaproyectos en Latinoamérica de acuerdo a la tipología que propone Gellert y Lynch (2003) asociado a una sectorización.	29
Cuadro 3. Causas generales del sesgo optimista	33
Cuadro 4. Comparación de las tres versiones del proyecto Escalera Náutica. Datos de la versión 1999 (1) y 2001 (2).	43
Cuadro 5. Estrategias secundarias de los tres proyectos de Escalera Náutica.....	45
Cuadro 6. Estudios de ordenamiento ecológico marino y/o costero realizados con motivo del proyecto Escalera Náutica, la problemática como instrumento de planeación y su etapa histórica.	60

Índice de tablas

Tabla 1. Distribución de marinas que prestan servicios para el turismo náutico en México (2018)	15
Tabla 2. Datos obtenidos de la problemática expuesta durante el periodo 2000-2016 relacionada al proyecto de Escalera Náutica.....	64

RESUMEN

La Escalera Náutica representa los esfuerzos truncos propios de la época neoliberal y ambiental de México. Fue un megaproyecto turístico que pretendía ofertar infraestructura y servicios de apoyo náutico, carretero y aéreo para facilitar la internación de turistas, equipos y proyectos náuticos costeros, para contribuir al desarrollo regional del Golfo de California. Su complejidad, dimensión y sesgo optimista, obtuvo resultados contrarios a lo esperado y fracasó pese a incorporarse como política sectorial en dos ocasiones. Convirtiéndose en uno más de los megaproyectos turísticos costeros fallidos en el noroeste de México. Aunque no está vigente, continuó en el imaginario institucional aproximadamente 40 años y sin haberse analizado integralmente. Esta investigación evalúa la política sectorial Escalera Náutica y su impacto en la región del Mar de Cortés, por una parte a través de un análisis del contexto del megaproyecto como una política turística. La clasificación y análisis de la recopilación bibliográfica y documental permitió entender la multiplicidad de versiones y su evolución en un ámbito socioeconómico y político en México (1960-2017). Por otra parte, se analizaron los efectos intangibles del megaproyecto desde la mirada de los medios a través de tres periodos gubernamentales. El nivel de análisis resalta las fallas de gobierno desde los enfoques que se abordan y se evidencia la problemática generada, resultado de la revisión de notas periodísticas principalmente, en un periodo de 1999-2016 con la primera actividad reportada y al reducirse el número de noticias. Las notas se clasificaron según tres conceptos: 1) inicio de ciclos del proyecto, b) avances, c) retrocesos importantes y d) condiciones desfavorables (problemáticas o conflictos). Los resultados de la evolución de la EN: 1) una comparación entre justificaciones, objetivos, estrategias y distribución de escalas de las versiones, 2) una línea de tiempo de la planeación institucional y los sucesos principales, y 3) un reconocimiento a los aportes en política sectorial. El resultado de los efectos

de la EN: 1) una línea de tiempo del proceso de desarrollo y la política turística relacionada, y 2) cuatro diagramas de las etapas identificadas para este proceso, con sus múltiples causas y consecuencias en cuatro temas (ambiental, social, económico y político/legal) para cada etapa. Se concluye que el aspecto económico fue determinante para que el proyecto no continuará, pero una de las fallas principales es la EN, es que no surge de una necesidad que demandará la sociedad; se mantuvo como propuesta para el desarrollo regional sin considerar la opinión de los sectores sociales y ambientales locales. Institucionalmente la incapacidad de planeación y gestión, junto con los actores, fueron clave para su fracaso y Fonatur parece una fachada para un coto de poder político y empresarial. A pesar de que la ley reconoce la importancia de las comunidades por encima de las “necesidades” creadas para el turismo, se generaron impactos sociales y ambientales en algunas escalas provocados por el mismo aparato gubernamental que promueve el desarrollo regional insustentable. Como otros megaproyectos las implicaciones sociales difícilmente tienen una resolución favorable hacia las comunidades locales. La presión de la sociedad civil organizada y el conocimiento de las afectaciones ambientales de alguna manera los obligó a reorientar el megaproyecto, con medidas que se conocen como “greenwash”. La política turística que se evidencia en este megaproyecto, muestra un desfase en las etapas de su evolución, inclusive puede hablarse de un retroceso en el último gobierno, pese a la importancia manifestada. En los megaproyectos turísticos falta de una aplicación adecuada del marco legal turístico y una inexistente estructura legal que fortalezca su construcción. Documentar este tipo de proyectos es de suma importancia como lecciones aprendidas y no repetir errores este sexenio y los que siguen.

Palabras clave: Escalas náuticas, política turística, megaproyecto, Golfo de California, turismo náutico.

Capítulo I

1. INTRODUCCIÓN

La actividad turística es reconocida como uno de los pilares más poderosos de la globalización y un factor importante en la evolución de la economía internacional, dado su crecimiento expansivo y diversificado en las últimas seis décadas, junto con su resiliencia que colabora en la recuperación de las crisis económicas (Hernández, 1998; Rivera, 2012), desastres naturales y pandemias de los últimos años, y un crecimiento casi ininterrumpido (UNWTO y Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas, 2016). En este sector, México tiene la posibilidad de un mercado turístico variado en el ámbito internacional, debido al alto potencial de recursos naturales y culturales, que brindan una singularidad geográfica que gusta a turistas tanto nacionales como extranjeros (Propín y Sánchez, 2002; IMCO, 2013). Razón por la cual la actividad se posiciona como una de las principales fuente de divisas que genera sinergias y además constituye oportunidades para el desarrollo regional y social (DOF, 2013).

Sin embargo, los proyectos turísticos que abanderan la oportunidad de desarrollo regional, utilizan el término más como slogan político para su aceptación y apropiación por los aspectos positivos que se le confieren (como por ejemplo que va de la mano con un desarrollo sustentable), y ocultando a veces la carencia de una evaluación económica convencional (Abedrapo, 2011). Pero también convirtiendo este tema en un fin a perseguir, en lugar de planificar integradamente y desarrollar propuestas más actualizadas con base en los diferentes enfoques para lograr un turismo responsable. Particularmente los proyectos turísticos presidenciales son un buen ejemplo de lo anterior, pues se transforman en megaproyectos que pasan a ser parte de la política turística, cuyo grado de complejidad se incrementa y su posibilidad de éxito disminuye desde la perspectiva del desarrollo sustentable.

2. ANTECEDENTES Y OBJETO DE ESTUDIO

El caso de la Escalera Náutica del Mar de Cortés (EN) destaca por tres aspectos: 1) fue política turística vinculada entre gobiernos e iniciativa privada, 2) de índole regional con implicaciones locales en mar y tierra y 3) un instrumento de planeación, operación y recursos económicos federales con indispensable coordinación, apoyo y aportaciones estatales y municipales. Por su importancia se insertó como una política pública en el Programa Nacional de Turismo 2000-2006. Sin embargo, además de ser una política turística se puede tipificar como un megaproyecto en cuanto a su dimensión, pero principalmente por las diversas escalas de influencia y complejidad socio-ambiental, política y económica.

Con una inversión aproximada de \$1,400 millones de pesos (López, 2008b; Ortigoza, 2009) solo logró concretar la primera etapa del mismo. Durante el desarrollo del proyecto hubo reajustes, denuncias, inconformidades entre otros y finalmente se canceló en el 2011. Mientras que para el 2016 fue un tema que se retoma en Baja California para reactivar la escala de Santa Rosalita (Cuéllar y Martínez, 2016). A partir de estos sucesos surgieron interrogantes: ¿Por qué la EN prevaleció por varios años? ¿Qué llevo a esta política sectorial de desarrollo regional, sustentable y de competitividad a su fracaso? ¿Qué impactos generó? A pesar de las repercusiones en las localidades costeras del noroeste de México la EN no fue evaluada integralmente.

Por ello la importancia de este trabajo al evaluar la política sectorial de la Escalera Náutica en la región del Mar de Cortés desde varios enfoques que obedecieron a las interrogantes por resolver. Y que a su vez servirá como insumo para otros trabajos que analicen la complejidad y la integración de elementos en un campo de acción mucho más amplio, y así entender las condiciones que favorecieron su trascendencia y la dirección que algunas localidades desarrollaron a partir de su aparición, aunque no se haya concretado como tal.

1.1. El turismo en México

En México, el turismo ha mantenido un crecimiento económico constante por lo que se considera un sector consolidado (Sectur, 2018). Esto se debe al desarrollo de infraestructura oportuna que respondió a las exigencias del mercado internacional, principalmente para el turismo de sol y playa (Environmental Resources Management, 2005). Este tipo de turismo, aún en la actualidad, es el más importante ya que concentra al 75% de los turistas (Sectur, 2018). No obstante, por la pérdida de competitividad entre 2000 y 2012 se estancó, entre otras razones, como consecuencia de una desactualizada e insuficiente política turística (DOF, 2013; IMCO, 2013). Asimismo, y de acuerdo a IMCO (2013), la falta de una evaluación del sector, no permitió evidenciar el estancamiento en utilidades, sustentabilidad ambiental, valor agregado de los destinos, derrama económica, inseguridad y falta de disponibilidad de mano de obra calificada, todos elementos clave de la competitividad sectorial.

A pesar de que tanto la competitividad como la sostenibilidad son elementos que aparecen en la política turística desde el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), continúan siendo un reto en la actualidad (Environmental Resources Management, 2005; IMCO, 2013; Magaña, 2009; OCDE, 2016; Sectur, 2018). Un elemento importante para la competitividad es la diversificación de la actividad y así bajo esta justificación y ante la oportunidad de promover el desarrollo regional a través del turismo náutico, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) responsable de planear y desarrollar los proyectos turísticos en México, en el 2001 implementó la Escalera Náutica del Mar de Cortés, que por su complejidad y dimensión fue uno más de los megaproyectos turístico costeros fallidos para el noroeste de México.

En el país al igual que en el mundo, la importancia de esta actividad ha aumentado y se ha transformado de acuerdo a los objetivos de los distintos gobiernos, lo cual queda reflejado en las políticas sexenales implementadas. El modelo que termina en 2016 se caracterizó por un despegue considerable, con cifras récord en el 2015 de las llegadas de turistas internacionales y su consecutiva aportación a la economía nacional. Sin embargo, aún requiere mejorar resultados en términos de competitividad y sostenibilidad, así como promover un desarrollo a nivel local y regional, a través de un enfoque político estratégico, con mayor énfasis en la implementación de planes y programas sectoriales (OCDE, 2016). Considerando lo anterior, se ha confirmado la importancia y el compromiso de los dos últimos gobiernos con el sector a nivel de programa sectorial, ya que se anunció en el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018) como “el gran motor de la economía nacional”, factor de desarrollo de regiones enteras con impacto en el desarrollo social (Sectur, 2018) y pasó a ser el “pilar para el desarrollo justo y equilibrado entre regiones y comunidades” con el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2019-2024) (Sectur, 2019).

1.2. La Organización Mundial del Turismo y el Turismo Sostenible.

A pesar de los éxitos económicos del sector turístico, también se reconoce que los destinos turísticos han sido impactados negativamente en aspectos socioculturales, ambientales e inclusive en la economía local cuando se presenta inflación y especulación del uso de suelo (Navarro, Thiel, y Romero, 2012). Algunos de los impactos socioculturales son consecuencia de las relaciones sociales que se establecen en un destino turístico dadas las diferencias socioculturales entre turismo y residentes. Mientras que ambientalmente los impactos ocurren donde el turismo tenga lugar en áreas naturales (Newsome et al., 2002).

Los megaproyectos turísticos se establecen en lugares paradisíacos y poco desarrollados, es decir, ambientes frágiles muy vulnerables a la presión. Así la transformación del ambiente se realiza en ambientes como humedales costeros y ecosistemas marinos someros, y aunque cumplan con la normatividad ambiental local, desencadenan cambios impredecibles a falta de una adecuada planeación tanto regional, como local (Rosete, et al., 2006). Por ello Rivera (2012) argumenta que dada la incapacidad de planificación y ordenamiento del desarrollo turístico (principalmente en países de bajos y medianos ingresos), es necesario cuestionar la capacidad de incidencia de los modelos turísticos dominantes (y masivos), el efecto en la economía, sociedad, cultura y medio ambiente de las áreas de influencia inmediatas, así como analizar las relaciones de fuerza que orientan estos modelos.

Algunos de los impactos socioambientales generados son 1) cambio de uso de suelo desordenado, 2) desarrollo de infraestructura innecesaria, 3) ampliación de asentamientos humanos desigual, 4) fragmentación de hábitats naturales y, como mencional la OCDE (2012), 5) pérdida de biodiversidad, especialmente en zonas maginadas rurales e indígenas cuya subsistencia depende directamente de la biodiversidad y de los beneficios de los ecosistemas.

Para contrarrestar el deterioro ambiental, el sector turístico desarrolló el enfoque de turismo sostenible, entendido como:

Los principios de sustentabilidad se refieren a los aspectos ambientales, económicos y socio-culturales del desarrollo del turismo, y se debe establecer un balance entre estas tres dimensiones que garanticen la sustentabilidad a largo plazo. Estas directrices y prácticas de manejo de turismo sostenible son aplicables a todas las formas de turismo, en los distintos segmentos y en todos los tipos de destinos (UNEP y UNWTO, 2005, p. 11).

Esta visión promovida por la Organización Mundial del Turismo (OMT) como agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), reconoce al turismo como la mayor fuerza de desarrollo, considera al sector planificado y gestionado, incluyendo los 12 objetivos del turismo sostenible: viabilidad económica, prosperidad local, calidad de empleo, equidad social, cumplimiento de visitantes, control local, bienestar comunitario, riqueza cultural, integridad física, diversidad biológica, eficiencia de recursos y pureza ambiental. Esta visión que es también una forma de contribuir a la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente, pues suma el objetivo de promover el crecimiento social y cultural sostenible mediante la minimización de los impactos sociales, culturales y ambientales negativos a través de una guía para identificar e implementar intervenciones del turismo sostenible (UNWTO, 2013).

Este tipo de turismo no es un tema reciente, por lo que ha recibido fuertes críticas sobre su falta de resultados (Pulido y López, 2012) por esta razón han surgido algunas otras variantes complementarias. Como un posible ejemplo del turismo sustentable y al mismo tiempo como una estrategia más amplia de diversificación productiva e incremento de ingresos para las economías de los países pobres en vías de desarrollo surge el turismo responsable, referido como:

“Los procesos de producción turística que deben garantizar una distribución equitativa y proporcional de los beneficios entre los distintos agentes implicados, el control y/o gestión del desarrollo turístico por las comunidades locales receptoras en función de sus intereses generales, la sostenibilidad del espacio turístico y la responsabilidad social en términos medioambientales, económicos y socio-culturales” (Rivera, 2012, p. 32).

Como ejemplo de ello, la OMT y la Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas retoman el tema del turismo responsable, como un compromiso de todos y analizan la oportunidad que los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) presentan para el sector turístico, para lo cual obtuvieron resultados favorables a partir del trabajo *multistakeholder*, donde conjugaron los esfuerzos del sector público y privado para obtener un mejor resultado (fig.1), buscando la integración de las empresas en iniciativas de responsabilidad social corporativa con las ODS como marco principal (UNWTO y Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas, 2016).

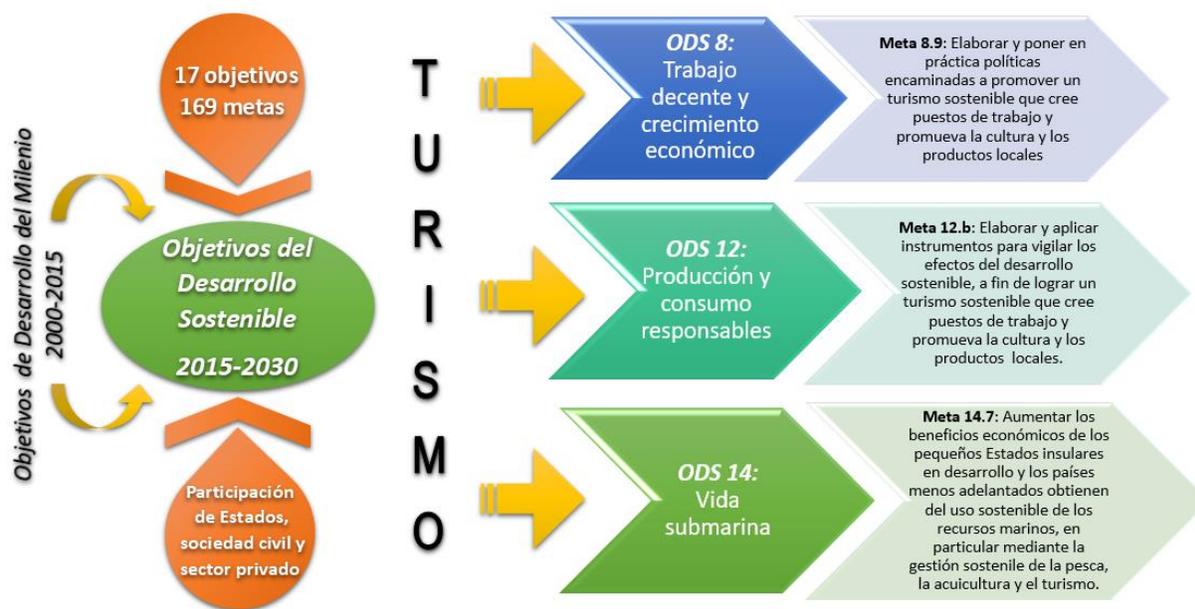


Figura 1. Participación concreta del turismo en los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Fuente: Elaboración propia (UNWTO y Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas, 2016)

1.3. Turismo Náutico: Una escalera en Mar de Cortés

El desarrollo de actividades asociadas al turismo se ha ido modificando a lo largo del tiempo y en la actualidad ha tenido que diversificarse para mantener la competitividad ante los diferentes destinos turísticos. El turismo náutico ofrece la oportunidad de navegar combinado con actividades de pesca deportiva, deportes acuáticos y subacuáticos, además de las actividades de ocio y contemplación. Para la actividad se requiere poder atracar (estacionar) la embarcación en marinas turísticas que cuentan con instalaciones en mar y tierra, y prestan los servicios básicos como luz, agua, combustible, reparaciones menores, navegar con seguridad entre otras (Carrillo, 2000).

En México el auge de esta actividad es reciente, aunque fue en la década de los años 40 cuando se construyó la primer marina para el Club de Yates de Acapulco y hasta 1976 se construyó la Marina de San Carlos en Guaymas Sonora (Carrillo, 2000). Para el 2018, aproximadamente existían 47 marinas turísticas (tabla 1) en nuestro país (sin considerar los clubes de yates, ni marinas secas), la mayoría de ellas ubicadas en el litoral del Pacífico.

La EN fue un proyecto promovido a nivel nacional e internacional en el periodo presidencial 2000-2006. Pretendía detonar el crecimiento del turismo regional con una red de 24 escalas náuticas cada 200 km proporcionando servicios básicos, infraestructura terrestre y aérea para la internación de embarcaciones remolcables. Aspiraba mejorar la calidad de vida de las comunidades, promover el aprovechamiento racional y la conservación de los recursos naturales (Fonatur, 2001) alrededor del Mar de Cortés (Golfo de California) y en el Pacífico que bordea la península de Baja California.

Tabla 1. Distribución de marinas que prestan servicios para el turismo náutico en México (2018)

	Estado	Marinas	No. De Marinas	Total
Pacífico (30 marinas)	Jalisco	AMMT	3	7
		Particular	4	
	Nayarit	AMMT	3	4
		Fonatur Operadora Portuaria	1	
	Guerrero	AMMT	2	6
		Particular	4	
	Quintana Roo	Privada	5	6
		Fonatur Operadora Portuaria	1	
	Colima	Particular	1	2
		AMMT	1	
Oaxaca	Fonatur Constructora	1	1	
Baja California	AMMT	3	5	
	Particular	1		
Golfo de California (16 marinas)	BC	Fonatur Operadora Portuaria	1	8
	Baja California Sur	AMMT	6	
		Fonatur Operadora Portuaria	1	
		East Cape Realty Group	1	
	Sinaloa	AMMT	3	4
		Fonatur Operadora Portuaria	1	
Sonora	AMMT	1	3	
	Fonatur Operadora Portuaria	2		
Golfo de México	Veracruz	AMMT	1	1
Totales			47	

AMMT – Asociación Mexicana de Marinas Turísticas

Fuente: Elaboración propia (<http://ammt.com.mx/>, <http://www.marinasfonatur.com/Inicio.aspx>).

Sin embargo la idea se desarrolló años atrás, se presentó como proyecto en 1981 bajo el nombre de Escalera Marítima después de realizar múltiples estudios desde 1978 para ubicar las escalas (fig. 2) (Turgocal, 1981). Años después se modificó y presentó como Escalera Náutica del Mar de Cortés en 1999-2000. Para el 2004 trató de adecuarse a las condiciones socio-ambientales que la época demandaba convirtiéndose en el megaproyecto turístico Mar de Cortés.

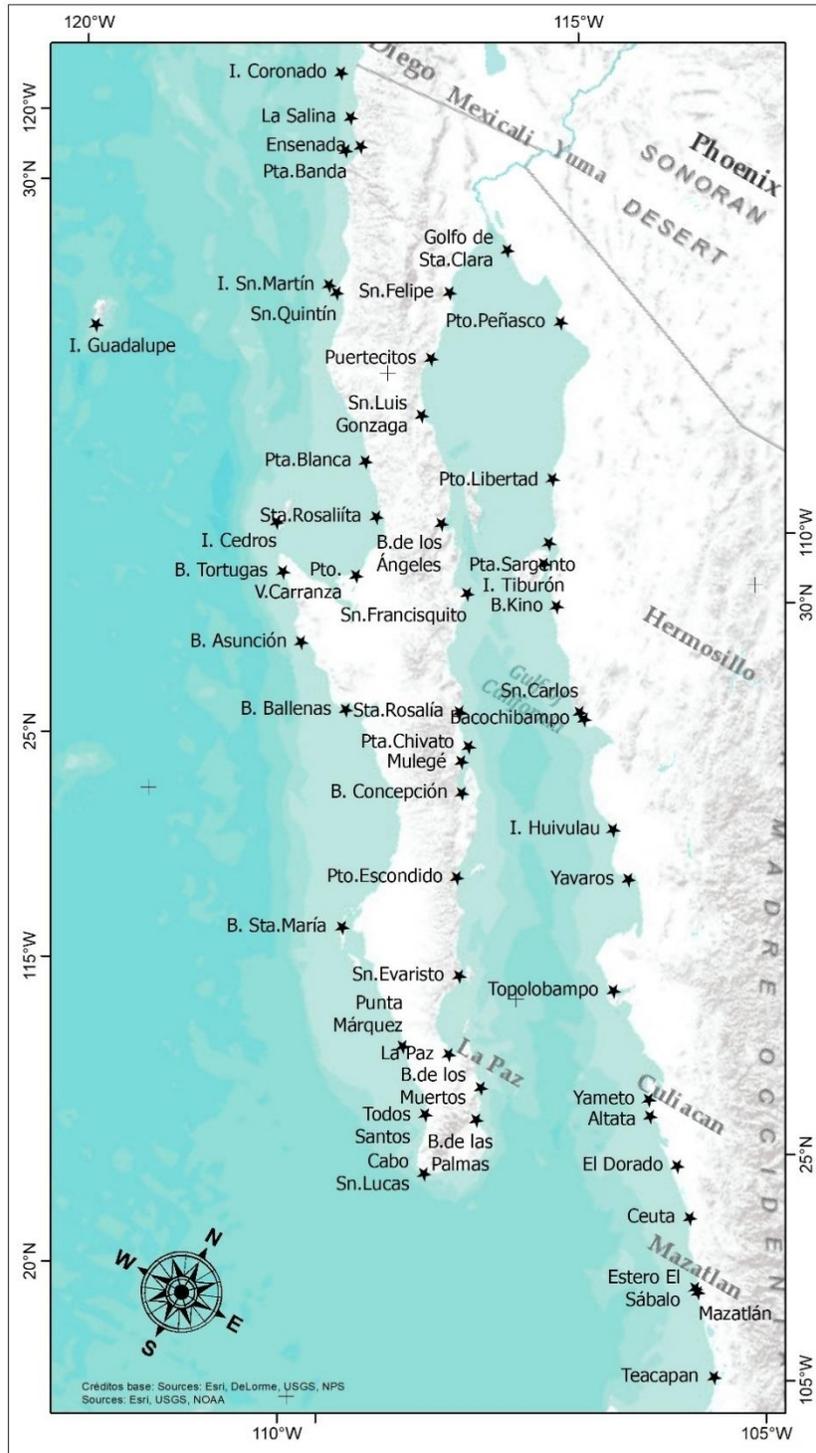


Figura 2. Cincuenta sitios potenciales para el turismo náutico propuestos por la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Turístico del Golfo de California.

Fuente: Turgocal (1981).

La EN en la versión Mar de Cortés involucraba seis estados: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit y Jalisco, donde se desarrollarían tres programas básicos como se muestra en el figura 3 considerando sus objetivos y acciones: Regiones turísticas integrales, Localidades de la costa y Escalas Náuticas SINGLAR. Este último proyecto consideraba 28 escalas náuticas en operación distribuidas a lo largo de estos estados a aproximadamente cada 110 millas náuticas, para ofertar a un mercado potencial de embarcaciones del suroeste de EUA y con ello potenciar la actividad turística regional (fig. 4) (Fonatur, 2006). Cabe mencionar que las marinas derivadas de la EN representan un modelo diferente al resto de las marinas privadas, inclusive a la marina que pertenece a Fonatur Constructora.



Figura 3. Esquema del proyecto Mar de Cortés, sus componentes, acciones y las etapas de planeación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fonatur (2006)

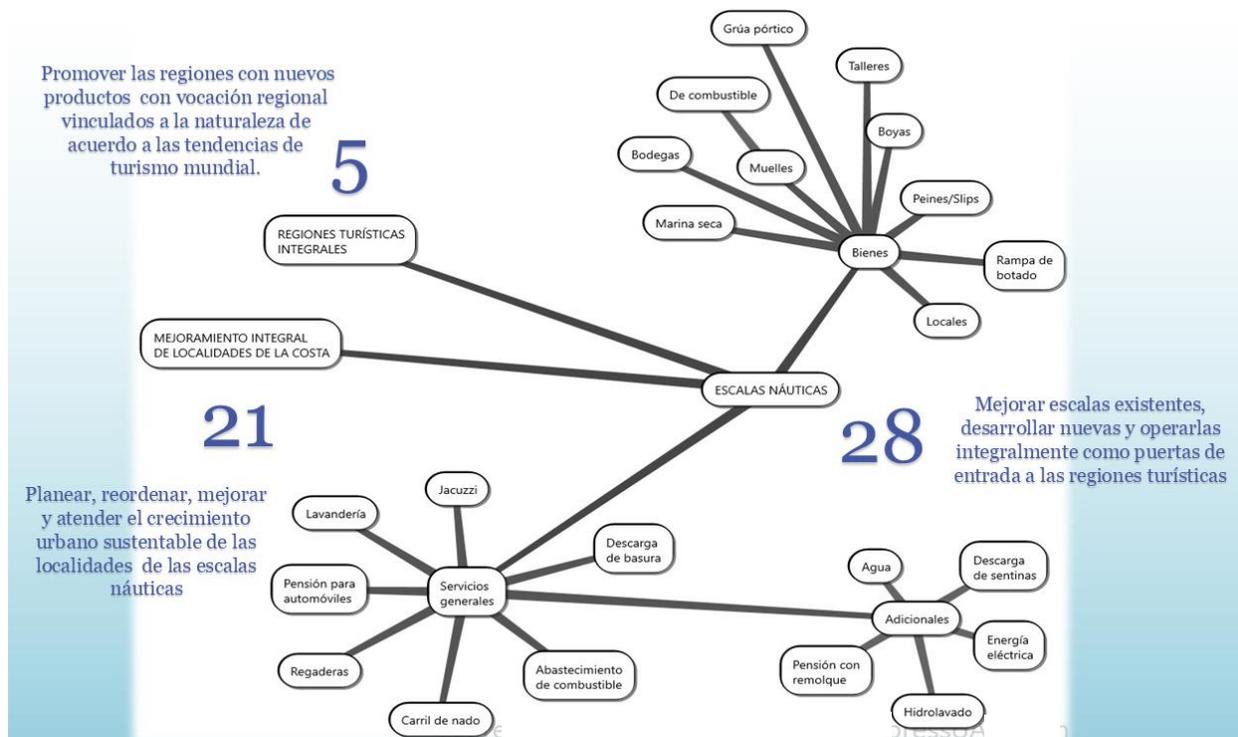


Figura 4. Esquema de los bienes y servicios generales que podrían proporcionar las escalas náuticas Singlar

Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.marinasonatur.com/QuienesSomos.aspx?ln=ES> y Fonatur (2006).

El proyecto se desarrolló en medio de problemas económicos, institucionales y de planeación (Vega, 2010). Las organizaciones civiles exigían el cumplimiento de la normatividad ambiental (Guido et al., 2006) y hubo una fuerte crítica de los medios. Se concluyeron nueve escalas, siete funcionan como Marinas Fonatur (Fonatur Operadora Portuaria, 2018), Puerto Escondido fue vendida a Hamann Company (Redacción bcsnoticias, 2016) y Topolobampo está inactiva (API Topolobampo, 2018). Pese al fracaso, en 2016 el gobernador de Baja California presentó la MIA para concluir obras (Hernández, 2016) e intentar reactivar la escala de Santa Rosalíita (Madrigal, 2016). Dando por sentado que las lecciones no han sido aprendidas y se reproducen, como la EN del Golfo de México (Barragán, 2016; Sosa, 2017) o el Corredor Náutico para la Costa Caribe y Pacífico (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, 2013; Redacción El Tiempo, 1999).

2. MARCOS CONCEPTUALES

2.1. Política turística

El turismo es una actividad clave para lograr un desarrollo socioeconómico, sin embargo existen aspectos incontrolables y su evolución sufre diversas influencias (Almeida y Chahine, 2016; Garay y Cànoves, 2011). La política turística (PT) ha sido abordada por distintos autores, su definición varía indiscriminadamente hasta llegar a contraponerse en algunos casos (Enríquez et al., 2012, p. 419). Para conceptualizarla, se retoma la definición de Velasco (2014, p. 293) como *el conjunto de actuaciones gubernamentales para alcanzar objetivos relacionados con fenómenos y relaciones resultado de un proceso de atracción y residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado*. Esta autora propone que, para generar un cambio en la sociedad, se requiere diseñar políticas e implementar distintos instrumentos, para lo cual sería necesario incluir evaluaciones integrales. Edgell y Swanson (en Lohmann y Panosso, 2017, p. 88) consideran que la PT, junto con una planificación estratégica, son importantes para la prosperidad, gestión sostenible y calidad de vida.

La política turística se debería acoplar a las necesidades que demanda la sociedad actual con respecto a la sostenibilidad de la actividad en todas sus dimensiones (OCDE, 2016). Sin embargo, los problemas que la sociedad busca que sean atendidos, en una democracia serían definidos por el gobierno mismo. Bajo esta perspectiva, el turismo requiere de todos los elementos que permitan construir y brindar vivencias de descanso y confort, por lo tanto en lugar de resolver una problemática, se generan propuestas para crear desarrollo y los actores involucrados serán relevantes para el éxito o fracaso de la política, convirtiéndose en una fachada donde se construyen los discursos y figuras de la identidad nacional (Velázquez, 2013, 93 p).

Históricamente la PT ha presentado dificultades en su gestión para dirigir las acciones hacia el rumbo correcto y son tan marcadas que se distinguen etapas (Enríquez et al., 2012, p. 420): el prefordismo (turismo de élite), fordismo (turismo de masas), postfordismo (turismo diversificado) y la Nueva Política Turística (NPT) o Era de la Globalización. Estas etapas se caracterizan por los regímenes de oferta y demanda de la actividad y los modelos turísticos de regulación (Garay y Cànoves, 2011), o bien desde el enfoque institucional por variables clave como contexto, decisiones, impactos y necesidades de implantación de políticas (Almeida y Chahine, 2016) (cuadro 1). Para Enríquez et al. (2012) la última etapa dirige el rumbo actual del sector, donde la toma de decisiones es más compleja, existe una disminución del Estado y la globalización controla la toma de decisiones sobre el turismo. Asimismo, comienza a considerarse la opinión de la sociedad y las políticas se encaminan al orden del espacio físico y al aprovechamiento adecuado de los recursos.

Internacionalmente, han adaptado los objetivos de la PT conforme ha evolucionado la demanda de actividades turísticas. Por lo tanto, es prioritario conjuntar al sector privado y público para asegurar competitividad al resaltar la posición, calidad y eficacia de los destinos turísticos con respecto a otros y promover la sostenibilidad de los procesos ambientales, sociales y económicos del entorno (Reyes, 2014), ya que en la actualidad se identifica como determinante la participación de las administraciones locales y regionales, además de la influencia mundial.

Cuadro 1. Etapas de la evolución de la política turística, ejemplos y sus características.

	Prefordista (de élite)	Fordista (de masas)	Post-fordista (diversificado)	Nueva Política Turística
Garay y Cánoves, (2011)	Oferta creciente y demanda restringida a los más ricos. Crecimiento de empresas. Desarrollo del transporte. Surgimiento de instituciones y nuevas leyes.	Modelo de regulación turístico para producción y consumo en masa. Nuevo régimen de acumulación. Despegue de la economía del turismo y reactivación de la economía local. Gobierno promotor y poco regulatorio. Desarrollo inmobiliario residencial.	Oferta turística para mercados específicos. Consolidación de infraestructura de transporte y comunicaciones. Desarrollo del turismo e industria de segunda residencia y retiro. Impacto de las TIC en formas de consumo. Disminución de costos en vuelos. Renacer de cruceros y trenes.	
Enríquez et al. (2012)		Oferta creciente sin planificación. Demanda de productos estandarizados a bajo costo. Política creadora de demanda. Destinos sol y playa. Gobierno gestor del turismo. Impulso al efecto multiplicador de la renta del turismo. Producción de servicios y promoción turística. Desarrollo de sociedades locales.	Turismo heterogéneo, no masificado. Enfoque en la oferta. Políticas turísticas que impulsan el desarrollo sostenible. Creación de nichos especializados. Incorporación del producto turístico. Mercado segmentado. Dificultad en la creación de políticas turísticas. No existe una clara autoridad reguladora. Pérdida de regionalismo.	Estado disminuido. Conflicto entre niveles de gobierno. Glocalización. Consideran la opinión pública. Mayor participación local. Visión multisectorial. Políticas de protección y aprovechamiento de espacios naturales, comunidades y mejora en su calidad de vida. Cambio de paradigma. Prácticas neoliberales a nivel local. Enfoque en inversión extranjera.
Almeida y Chahine (2016)	Escasa infraestructura y de poca calidad. Poco interés en el turismo. Amplia administración turística. Planificación indicativa. Creación de oferta. Desequilibrio en localización de oferta. Lento incremento en demanda.	Planeación poco eficaz. Aumento de ingresos. Administración y sector ineficaz. Inversión en el sector inmobiliario. Nuevos organismos públicos. Mayor apertura a inversión internacional. Planificación indicativa con menor importancia. Desequilibrio regional en la oferta.	Turismo eje de desarrollo económico. Fuerte incremento de demanda. Planeación de mediano y largo plazo. Liberación económica. Apuesta por el sector inmobiliario-residencial. Participación del Estado en fondos de inversión. Inversión internacional. Impactos ambientales.	

Fuente: Modificada de Reyes (2014) con base en Garay y Cánoves (2011), Enríquez et al. (2012) y Almeida y Chahine (2016)

2.2. Planificación del turismo

Para promover el desarrollo del turismo en la realización del proyecto es necesario la adopción de modelos que permitan su manejo en la planificación. Para ello existen diferentes enfoques, los cuales no son secuenciales y pueden combinarse entre sí, además para cada enfoque hay distintos modelos. Osorio (2006) aborda el tema, donde el enfoque espacial ha sido el más utilizado en la planificación turística.

Al mismo tiempo los modelos generados pueden tener énfasis en el enfoque económico como la creación de los CIP¹ o bien tienen énfasis en el enfoque comunitario (modelos post industriales) que integra variables de análisis ambiental y componentes del ordenamiento ecológico. La EN con un enfoque espacial bajo el primer énfasis queda explicado a nivel región por el Modelo de Pearce (fig.5), donde identifica áreas de desarrollo potencial como puntos clave del proceso y el análisis de la demanda se utiliza para definir el modelo turístico a seguir y con ello la elección de áreas prioritarias y una planificación a mediano y largo plazo, regional o local.

¹ La característica del esquema CIP es que el Estado toma la iniciativa del desarrollo turístico desde la adquisición de tierras hasta la elaboración de un Plan Maestro de Desarrollo Estratégico, para intentar ordenar y controlar el crecimiento urbano y minimizar los impactos negativos en la búsqueda de un desarrollo regional (Clancy, 2001).

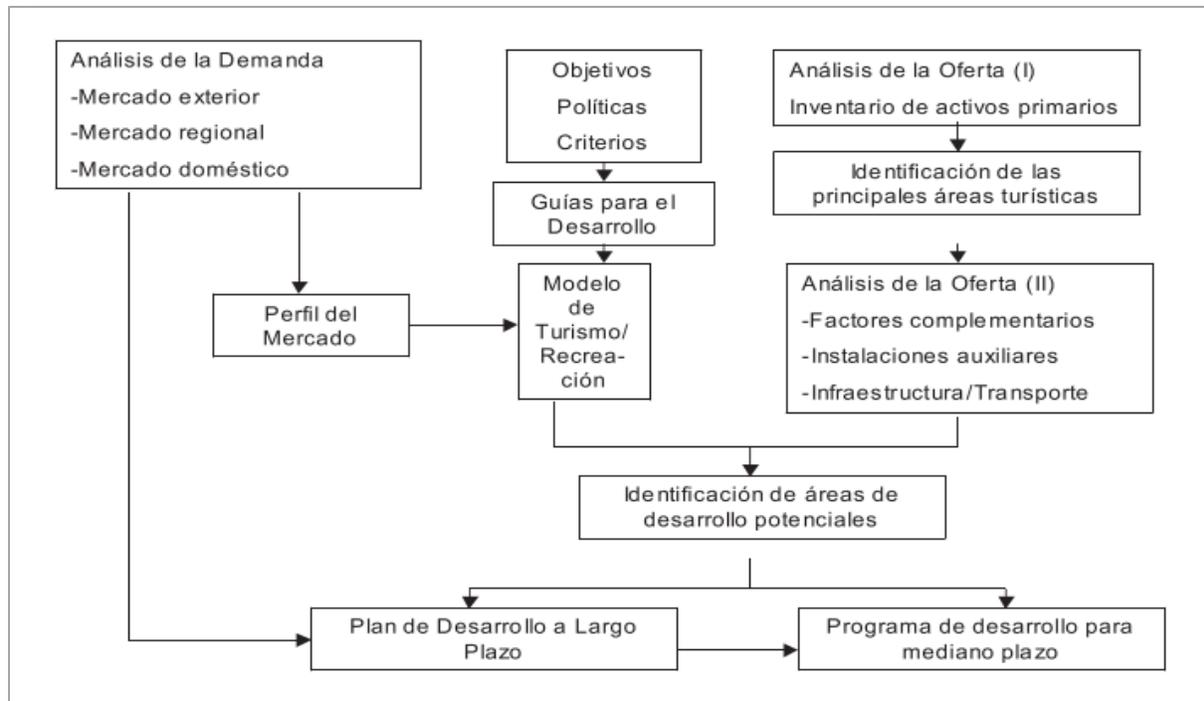


Figura 5. Modelo de Planificación en el Nivel Nacional de Pearce (1988).

Fuente: Tomado de Osorio (2006, p.302)

Sin embargo también queda explicado parcialmente por el Modelo de PASOLP de Lawson y Baud-Bovy (fig. 6) que es un ejemplo con énfasis en el enfoque comunitario. Si bien cumple con todas las fases, no lo hace con cada uno de los pasos que las identifican, sin embargo; integra el cumplimiento de un MIA Regional gracias a la presión de grupos ambientalistas, conservacionistas y académicos, así como varios ordenamientos ecológicos.

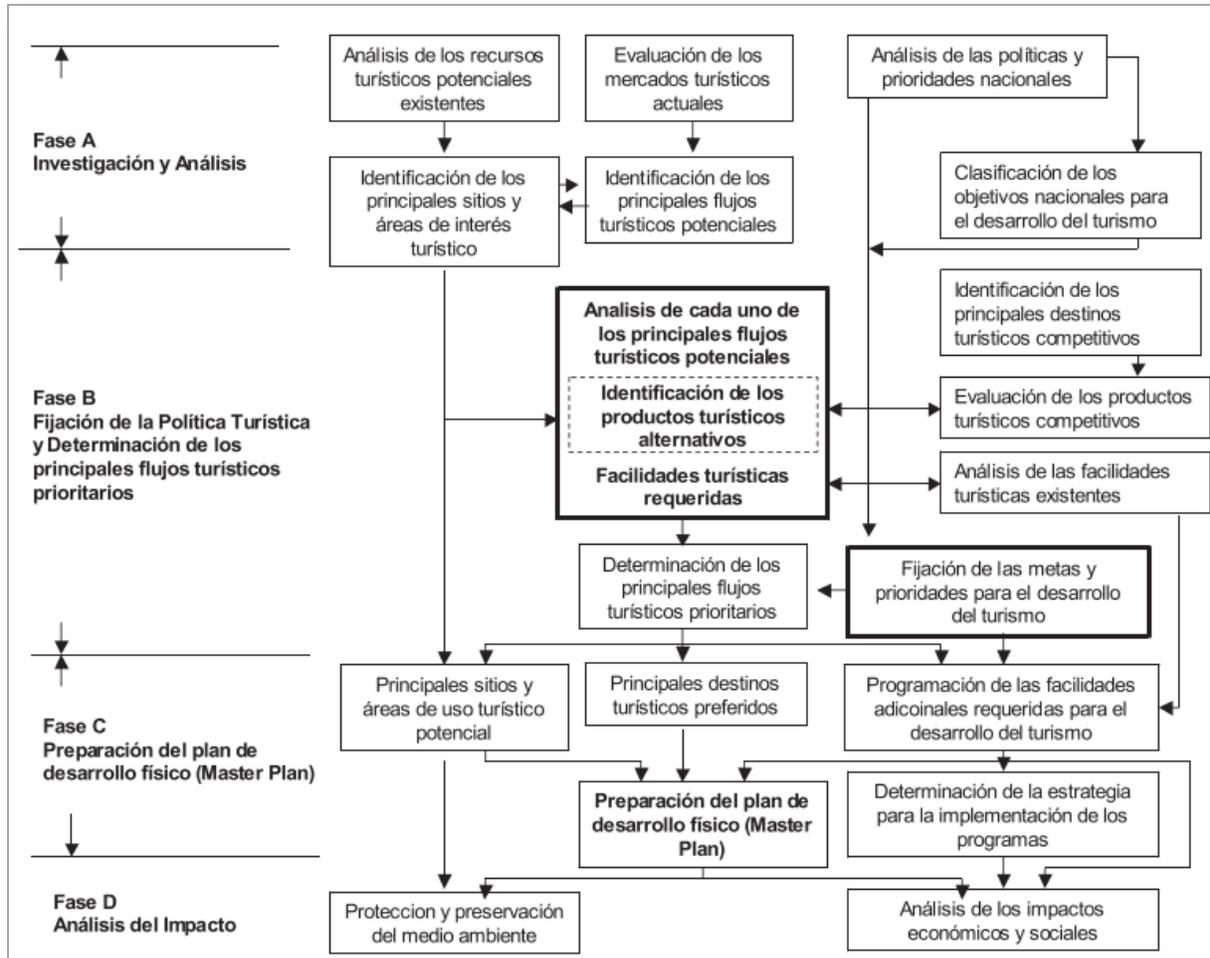


Figura 6. Modelo PASOLP (Secuencia para el Análisis del Producto para la Planificación del Turismo y la Recreación).

Fuente: Tomado de Lawson y Baud-Bovy (1977) en Osorio (2006:305).

2.3. Megaproyectos

La EN como objeto de estudio puede analizarse desde diferentes perspectivas. En este caso para entender su fracaso en un contexto más amplio se hace referencia sobre los “grandes proyectos de infraestructura” como los define NEPLISE² (2019) o llamados comúnmente “megaproyectos” y algunas recomendaciones que aportan en términos de planificación. Sin embargo, no se profundizará en el tema debido a que es muy amplio y constituye toda una línea de investigación que a su vez tiene distintos enfoques.

Es importante mencionar que ya sea por los efectos sociales, culturales, ambientales (Domínguez, 2015, 2017; Domínguez y Corona, 2016; Ibarra y Talledos, 2016) o desde el punto de vista del análisis de costos y la planificación (Abedrapo, 2011; Ansar, Flyvbjerg et al., 2014; Flyvberg, 2007; Flyvbjerg et al., 2003; Priemus et al., 2008) los autores coinciden en cuestionar la toma de decisiones generalmente en términos de política pública y evidenciar elementos que continúan fallando en el desarrollo de estos megaproyectos, que pueden llegar a ser hasta innecesarios o inviables.

Existen múltiples definiciones de megaproyecto, que pueden ser cuantitativas, cualitativas o mixtas (Abedrapo, 2011; Domínguez, 2015; Federal Highway Administration, 2017; Flyvberg, 2007; Gellert y Lynch, 2003; Ibarra y Talledos, 2016), en el primer caso establecen cifras monetarias de acuerdo a las condiciones económicas del país o región; pero también puede ser asociado a un parámetro objetivo (por ejemplo el PIB). En el segundo caso, si considera que la significación (interés general, bien común, bienestar público), complejidad, riesgo e impacto es similar a otros megaproyectos, no importa que tengan una economía de menor tamaño con respecto a otros países como EUA. En general, se caracterizan por ser desarrollos públicos extraordinarios,

² NETLIPSE es una red de diseminación de conocimiento para el manejo y organización de los grandes proyectos de infraestructura en Europa

de largo plazo para ejecutarse, con presupuestos elevados para su economía, con numerosos actores públicos y privados, de alto riesgo y complejidad tecnológica, jurídica y ambiental (Abedrapo, 2011, pag. 2-3).

Como un ejemplo cuantitativo, en términos de infraestructura de transporte la Federal Highway Administration (2017) define los “proyectos principales” (antes megaproyectos) como aquellos que requieren asistencia federal y un costo igual o mayor a 500 millones de dólares de acuerdo a la Ley de equidad de transporte seguro, responsable, flexible y eficiente: un legado para los usuarios (SAFETEA-LU).

Desde la perspectiva del análisis del contexto que configura el espacio y la sociedad, un megaproyecto ha sido pensado para su privatización. Por ello, Talledos (2016) los menciona como proyectos “monumentales” en relación al espacio que se transforma gracias a la tecnología, son atractivos políticamente y permiten la oportunidad de hacer grandes sumas de dinero. Y más que la significación, el espacio genera despojo y desplazamiento de locales, así como reparto desigual de beneficios económicos. En la apropiación del territorio lo destruyen en un proceso de devastación socio-ambiental (Velázquez, 2016), que permite acumulación de capital y poder en relación con los diferentes elementos jurídicos, políticos y tecnológicos (Alonso y García, 2016). Donde el Estado adquiere un rol clave de mercadeo de sus territorios, como productos mundiales y donde organismos internacionales parecen dirigir cambios acorde a la globalización económica (Gavilán, 2016).

Un megaproyecto funciona como una articulación de la estructura económica del país en términos del desarrollo de infraestructura (Abedrapo, 2011), como tal, reestructura el espacio geográfico a diferentes escalas tanto política, socioeconómica como ambientalmente. De acuerdo a lo que planteado por Abedrapo (2011) los megaproyectos debieran ser resultado de :

- 1) Necesidades sociales y opciones disponibles, siempre coherentes con las políticas públicas y capacidad de gestión institucional, acordes a la magnitud y complejidad del proyecto.
- 2) Interacciones con actores directos y mediatos, que a veces son consecuencia de debilidad política ante la presión de grupos de interés.

Asimismo, requieren planificación a largo plazo, con actores a veces en conflicto, quienes deciden o desarrollan tanto la política como la planificación. Dada esta complejidad, Flyvbjerg (2007, pp. 12-13) los caracteriza altamente riesgosos, porque frecuentemente crecen en alcance o ambición y el presupuesto, entre otros aspectos, se tornan inadecuados causando costos excesivos y/o déficit de beneficios. A pesar de esto, han aumentado la magnitud y frecuencia de megaproyectos de infraestructura, respaldados por la asociación de gobiernos, capital privado y bancos de desarrollo (Flyvbjerg et al., 2003).

En Latinoamérica, el déficit de infraestructura física y urbana, lleva a negociaciones multiactorales para satisfacer el crecimiento económico al tiempo que se cumplen los criterios de justicia social y ambiental, aspectos hasta ahora contrapuestos (Domínguez, 2015, pp. 251-252) pero que se ejemplifican con proyectos tal como la EN. Otro ejemplo de infraestructura para la conectividad regional, fue el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, que en 2001 potenciaría la cooperación entre países Centroamericanos, México incluido, ampliaría y mejoraría sus capacidades para instrumentar proyectos benéficos tanto económica como socialmente (Proyecto Mesoamérica, 2018).

En México, los megaproyectos han sido advertidos por la oposición, basada en discursos ambientalistas/comunalistas, porque han creado espacios para el desarrollo de capital, justificados como una necesidad social y con un nuevo sentido de la naturaleza, cuando en realidad es mera

infraestructura; por ejemplo en megaproyectos de ocio y entretenimiento, para clases medias altas y de gran capital (Ibarra, 2016, pp. 25-26) tal como la EN.

Los megaproyectos pueden ser creados para múltiples propósitos; tipificarlos permite reconocer características inherentes entre ellos y ubicarlos dentro de un sector, asimismo resalta semejanzas que pueden coincidir desde su concepción hasta llegar a utilizarse como modelos que repiten errores de planificación.

Considerando lo anterior en el cuadro 2 se muestran 22 casos de megaproyectos en Latinoamérica, en donde predominan los que son de infraestructura (con el 50%), mientras que los proyectos (tipo “de consumo”) del sector turismo solo representan el 9%, sin embargo hay que especificar que los CIP se refiere a cinco centros turístico costeros en México (aunque existen más) . Si bien estos representan algunos ejemplos, proveen una idea de la prioridad de las obras en infraestructura y a su vez del sector de comunicaciones y transportes; por ello la disponibilidad de información y estudios al respecto en páginas como la perteneciente a la Federal Highway Administration en EUA y NEPLISE (2019) en la Unión Europea.

Cuadro 2. Clasificación de algunos megaproyectos en Latinoamérica de acuerdo a la tipología que propone Gellert y Lynch (2003) asociado a una sectorización.

	Sector	Descripción	Nombre	País
<i>Productivo</i>	Energía	Parque eólico	Megaproyecto eólico en el Istmo de Tehuantepec	México
		Hidroeléctrica	Central hidroeléctrica Ralko	Chile
			Proyecto Hidroeléctrico Zimapán	México
			Presa Valle de Bravo	México
<i>Infraestructura</i>	Agua	Hidráulica y de distribución de agua	Proyecto múltiple Misicuni	Bolivia
		Hidráulica	Presas de México	México
			Sistema Cutzamala	México
	Distribución de agua	Acueducto Independencia de Sonora (Río Yaqui)	México	
	Comunicaciones y transportes	Aeroportuaria	Aeropuerto internacional en Atenco	México
		Ferrocarril	Tren Interurbano México-Toluca	México
		Carretera	Corredor de integración Meerzorg-Albina	Surinam
			Carretera de Peaje Viadom	República Dominicana
			Supervía Sur-Poniente	México
			Producción de infraestructura carretera en México	México
<i>De consumo</i>	Urbano	Inmobiliario	Megaproyectos de reurbanización en Santiago	Chile
		De ocio y entretenimiento	Estadio Omnilife en Jalisco	México
	Turismo	Hotelero, inmobiliario, de servicios, de ocio y entretenimiento	Centros Integralmente Planeados (CIP)	México
			Cabo Cortés, BCS	México
<i>Extractivo</i>	Industria	Minero	Cementera Santa Anita del grupo Carsio-Elementia	México
			Megaminera (minera intensiva a cielo abierto) en Wirikuta	México
			Proyecto Carbonífero El Cerrejón	Colombia
		Petrolero	Refinería en Tula	México

Fuente: Elaboración propia a partir de (Domínguez, 2015, 2017; Domínguez y Corona, 2016; Ibarra y Talledos, 2016)

2.3.1. Megaproyectos turístico-costeros en México

Los megaproyectos turísticos no representan un gasto público, equiparable a los costosos proyectos del sector de comunicaciones y transporte, pero su importancia trasciende con ejemplos como Cabo Cortés, Riviera Maya y los Centros Integralmente Planeados (CIP), o bien los lleva a enarbolar la bandera de proyecto presidencial, tal es el caso de la EN y el actual Tren Maya. En cualquiera de los casos la infraestructura turística tuvo como fundamento para su funcionamiento, una alta intervención del gobierno para edificar, financiar y expropiar tierras.

En 1970, con el auge económico y político y las mejoras tecnológicas (Talledos, 2016, p. 97) en México iniciaron, los CIP de Fonatur, quien proponía o instrumentaba ideas del presidente en turno, para promover, gestionar, desarrollar y continuar proyectos hasta su concreción. Estos proyectos turísticos, fueron apoyados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Así inicia Cancún, con el presidente Gustavo Díaz Ordaz y se desarrolla en gobiernos subsecuentes. Casi consecutivamente, le siguen Huatulco en Oaxaca; Loreto, la EN y Puerto Escondido en Baja California Sur e Ixtapa-Zihuatanejo en Guerrero (Vega, 2010). Éstos se desarrollaron o consolidaron 20 años después, posteriormente, se gesta una nueva oleada de proyectos Fonatur, Litibú en Nayarit, Playa Espíritu en Sinaloa, Costa Lora en Tamaulipas y, una idea que retoma en 1998, pero que se apropia como proyecto presidencial del sexenio 2000-2006, la Escalera Náutica.

Caudillo (2016) analizó el caso de Cabo Cortés presentado en el 2008 y autorizado con condicionantes por la Semarnat, a pesar de haber sido determinado como ecológicamente inviable por las instituciones del sector ambiental (Conanp, Conabio, Cibnor y la Secretaría de Ecología de Baja California Sur). Posteriormente y ante la inconformidad y movilización de organizaciones ambientalistas locales el proyecto fue cancelado en el 2012. Este mismo autor menciona posibles efectos socio-ambientales (cambio de actividad económica de los habitantes, alteración en la forma

de vida y/o desplazamientos forzados), además de los posibles impactos ambientales y resalta la importancia del conocimiento/*expertise* al interior de estos movimientos ambientalistas, que fue determinante para lograr resultados.

Un ejemplo reconocido es la “Riviera Maya” que buscaba resaltar el atractivo cultural de la región (1999). Segrado et al, (2010) en su estudio con enfoque de sistemas complejos, mencionan que este megaproyecto cuya intención fue atraer turismo masivo de sol y playa, favoreció a grandes empresas internacionales trayendo problemas de sobreoferta, lo que generó un aumento desproporcionado de población local y temporal, y una presión en el territorio por la construcción de viviendas y demanda de servicios públicos, creando cinturones de pobreza, colonias marginadas y por tanto una amenaza sobre los ecosistemas. De igual forma, los mismos autores enuncian que el cambio de modelo económico favoreció su creación con la apertura a la inversión extranjera a través de los instrumentos de planificación turística y que además coincidieron con la descentralización de funciones pública, la diversificación de la actividad turística, y las recomendaciones sobre la sustentabilidad del turismo.

La costa mexicana continua siendo blanco de megaproyectos, ya sea por parte del gobierno, como el caso de Punta Colonet en el 2008, que pretendía ser un puerto multimodal (González et al., 2011) pero fracasó (Sandoval, 2012) o bien proyectos de inversión privada como Cabo Pulmo, Baja California Sur, que hasta el 2015 insistía en implementarse sin éxito (Anderson, 2015). Particularmente la costa noroeste es vasta, está poco desarrollada, su densidad poblacional es muy baja y la cercanía al mercado potencial de EUA, ofrece a los desarrolladores y gobierno mexicano las condiciones idóneas para promover un magnífico desarrollo turístico (Ramírez, 2018). Sin embargo, las mismas características, también prometen enormes posibilidades para la conservación de su excepcional naturaleza (Wilkinson et al., 2009).

2.3.2. Sesgo optimista

Una característica de los proyectos es el sesgo de optimismo. Desde el punto de vista psicológico, en el proceso de analizar y comprender la realidad que rodea al individuo, que puede presentar tendencias debido a las limitaciones al procesar la información social y es más común un pensamiento que favorezca la propia imagen sin estar conscientes de ello (Concha, et al., 2012, pag. 116). Estos sesgos cognitivos llegan a definir comportamientos recurrentes que impactan en distintas áreas del conocimiento; un ejemplo de ello es la influencia del sesgo de optimismo sobre el presupuesto de capital, que lleva a sobreestimar los ingresos esperados, favoreciendo las evaluaciones de algún proyecto (Useche, 2014, p. 105).

Particularmente los megaproyectos son costosos y al mismo tiempo generan beneficios económicos, sin embargo un inadecuado análisis previo al proyecto y por lo tanto su consecuente planificación pone en riesgo una apropiada implementación. Dada su complejidad y los desafíos actuales para mejorar la práctica, al menos en proyectos de infraestructura, que generalmente desarrollan el Análisis Costo-Beneficio (ACB) o el Análisis Multicriterio, se deberían considerar temas metodológicos sobre costos, entre ellos el sesgo optimista, que como método evita los sobrecostos (una alza promedio de 20 a 50%), pero también es importante en términos de la actitud de los actores y tomadores de decisiones, y su impacto en el proyecto (Priemus et al., 2008).

En este tema desarrollado por Flyvbjerg y COWI (2004) se definen los procedimientos para su abordaje en la planificación del transporte británico, sin embargo puede ser adaptado a otros proyectos, especialmente al entender sus causas y las soluciones que propone. Estos autores se basan en el enfoque del Institucionalismo Racional, es decir:

“Los procesos de toma de decisiones políticas y administrativas se caracterizan por los actores que buscan maximizar su utilidad en línea con sus intereses dentro de un entorno institucional estable que impacta en su comportamiento”.

Para lo cual identifica tres tipos de intereses: Económicos (maximizar ganancias), burocráticos (maximizar presupuestos y prestigio) y políticos (maximizar influencia para preferencias políticas). Y se asocian a cuatro categorías de causalidad (cuadro 3).

Cuadro 3. Causas generales del sesgo optimista

<i>Causas</i>	<i>Ejemplos</i>
<i>1. Técnicas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Información imperfecta como falta de disponibilidad de datos, tecnología nueva o no probada. • Cambios en el alcance, como cambios en relación con características del proyecto, la seguridad y las normas ambientales. • Problemas de gestión, tales como un enfoque de cálculo inapropiado, problemas de adquisición y riesgo compartido.
<i>2. Psicológicas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tendencia común en los humanos y las organizaciones a favorecer el optimismo en la evaluación.
<i>3. Económicas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Las empresas constructoras y consultores tienen intereses en dar salida a los proyectos.
<i>4. Político-institucionales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Intereses, poder e instituciones. Los actores pueden mentir deliberadamente para ver sus proyectos / intereses realizados.

Fuente: Tomado de Flyvbjerg y COWI (2004).

Herramientas como esta deben ser tomadas en cuenta para mejorar la competitividad y la sostenibilidad ambiental de los megaproyectos. Estos mismos aspectos que justificaron la implementación de la EN, y aún en la actualidad (y desde 1994) continúan en un proceso de “mejoramiento” por lo que aún es necesario desarrollar y monitorear proyectos con este enfoque. Y aprovechar el compromiso que los informes turísticos (al menos en papel) manifiestan en los diferentes gobiernos con estos temas (DOF, 2002, 2008, 2013; Sectur, 2018, 2019), por lo que evidenciar los errores de un proyecto presidencial pasado es un insumo útil para los lugares existentes con vocación turística, particularmente en este último gobierno donde la mira está en otro megaproyecto presidencial.

3. OBJETIVOS

Objetivo General

Evaluar la política sectorial Escalera Náutica y su impacto en la región del Mar de Cortés
Evaluación de la Escalera Náutica y su impacto en la región del Mar de Cortés.

Objetivos Particulares

- Establecer la evolución de la Escalera Náutica en un ámbito socioeconómico y político de México.
- Analizar los efectos de la Escalera Náutica a través de los medios masivos de comunicación.

Capítulo II

4. METODOLOGÍA

La metodología generalizada del estudio consistió en una recopilación bibliográfica y documental a partir de la cual se clasificó y analizó la información disponible para su acomodo en bases de datos, así como documentos escritos que sirvieron para obtener productos finales como tablas comparativas o de sucesos históricos, mapas con la ubicación de las escalas, gráficas con macroindicadores económicos o esquemas también comparativos (fig. 7). La información bibliográfica impresa y digital recopilada a través de diferentes buscadores se utilizó principalmente para desarrollar el primer objetivo particular, mientras que la información documental a través de diarios en línea, páginas web y algunos blogs sirvió como material del segundo objetivo particular.

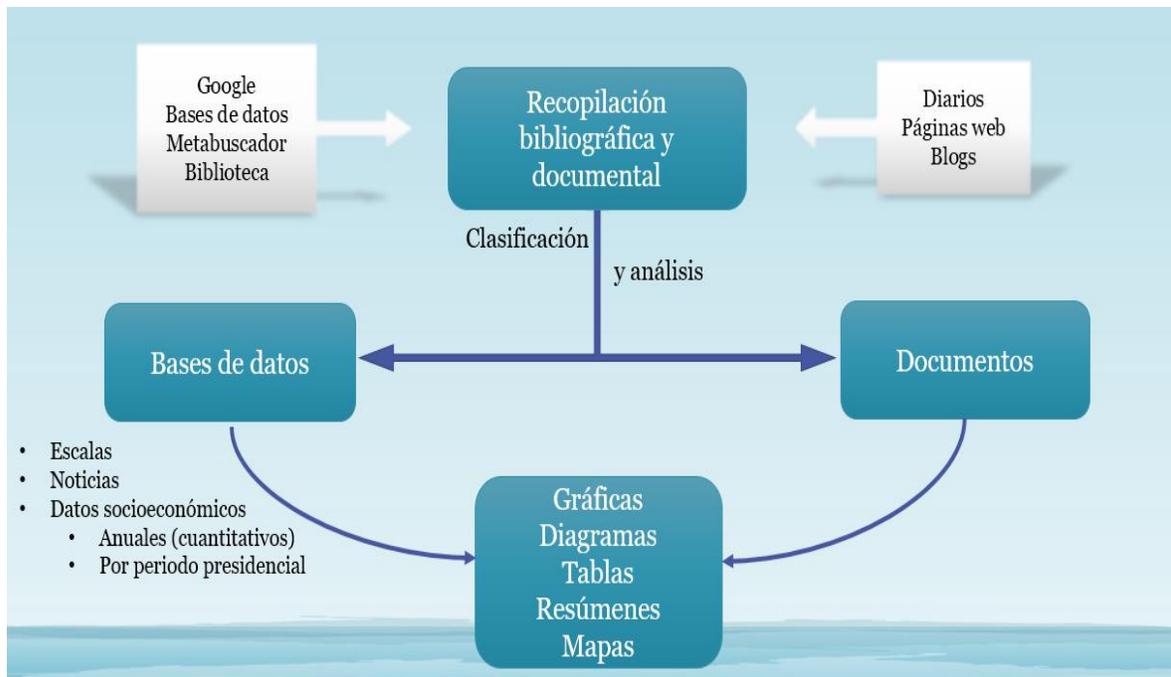


Figura 7. Proceso metodológico base para la obtención de los resultados.

A continuación se describe a detalle el desarrollo realizado para cada uno de los objetivos particulares:

4.1 Evolución de la Escalera Náutica y su contexto en México.

Se recopiló bibliografía impresa y digital, utilizando los buscadores Google, Google Académico, Catálogo Cimarrón UABC, Metabuscadore UABC; bases de datos: EBSCO Host, Science Direct Freedom Collection, Web of Science – WoS, metabuscador de Conricyt y El Colef, páginas institucionales, como Sectur, Fonatur, Inegi, Conapo, Diario Oficial de la Federación (DOF), etc. Las palabras clave fueron: escalera náutica, nautical ladder, nautical steps, nautical stairway, escalera marítima, Mar de Cortés. La información sobre la EN es hemerográfica y documental, como reportes técnicos e informes. En libros y artículos solo se refiere brevemente al tema, salvo excepciones como el Plan Maestro para las Escaleras Náuticas Singlar (Quijano y Reed, 2006).

En los documentos se encontraron tres versiones del proyecto, la interpretación del contenido permitió elaborar una síntesis y definir algunas interrogantes: similitud de versiones, número, ubicación y nombre de las escalas, objetivos, acciones propuestas y realizadas. También se documentó la política nacional y sectorial correspondiente a cada versión.

Para entender las similitudes entre los proyectos, se evaluaron los objetivos (Tyler, 1950) de forma parcial, se identificaron y seleccionaron palabras clave de los elementos medulares de los documentos agrupándolos en: objetivos, justificación y estrategias o acciones y se contrastaron. Se elaboró una base de datos con las escalas de los proyectos con datos: 1) generales: nombre, municipio, estado; 2) del proyecto: versión, estatus de la escala, 3) complementarios: escalas contempladas en el MIA Regional, estudios de ordenamiento y otras políticas ambientales y 4) sociales (Sedesol, 2013a): ámbito de la localidad más cercana, rezago social y marginación. Los lugares se localizaron por su toponimia en Google Earth Pro 7.3.2.5491 (64-bit) y se verificaron las asociaciones a toponimias en el Catálogo de Localidades (Sedesol, 2013b). Se elaboró un Sistema de Información Geográfica (SIG) en ArcMap 10.2.

El contexto histórico se graficó con el tiempo en la ordenada y cuatro indicadores cuantitativos de momentos socioeconómicos del país (lo generado, lo adeudado, el costo de la vida y los pobres en bienes y servicios adquiridos a través del ingreso):

Tasa de crecimiento real del PIB.- Indicador clave de aspectos macroeconómicos del país, muestra crecimiento, utilizado para apoyar la política y toma de decisiones (CNI-SNIEG, 2018).

Tasa de inflación.- Indicador clave económico, mide el crecimiento continuo y generalizado de precios de los bienes y servicios que se expenden en comparación con los precios del periodo anterior (CNI-SNIEG, 2018).

Deuda externa total.- Indicador clave internacional de los datos económicos y financieros de México en la categoría del Sector Externo proporcionados al Fondo Monetario Internacional (FMI) bajo el estándar de disseminación de datos especiales (FMI, 2018). Se utilizó el porcentaje de la deuda externa total ajustada en porcentaje del PIB para mejorar la comparación entre datos.

Línea del bienestar (LBE).- Determina umbrales de pobreza, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) utiliza el valor de la canasta alimentaria y no alimentaria, se determina a través de la respuesta de consumo de alimentos, otros bienes, servicios e ingreso, para diferenciar si el ingreso es suficiente para cubrir necesidades básicas (DOF, 2010).

Además se señalaron dentro de la gráfica las crisis económicas; se agregaron datos del modelo económico, la planificación administrativa y la política pública nacional para el sector turismo por periodo presidencial, y se agregaron los presidentes en turno. Por ser un proyecto para atraer turismo extranjero, principalmente de la costa oeste de EUA, se incluyeron los periodos presidenciales de ese país en un contexto binacional. Para representar la política ambiental se agregaron las etapas de la gestión ambiental en México (Semarnap, 2001).

4.2 Efectos de la Escalera Náutica y los medios masivos de comunicación.

Los diarios impresos o digitales son una fuente de información de fácil acceso. Para esta investigación proporcionaron una secuencia histórica, que permitió generar una perspectiva del caso de estudio durante su implementación y posterior a ella, mientras el tema fue noticia. La mayoría de la información documental sobre la EN se concentró en el diario Reforma y sus filiales El Norte y Mural, en sus versiones electrónicas de los diarios impresos.

Esta información se clasificó, analizó y complementó con el resto de noticias de otros diarios, blogs y revistas, elaborando una base de datos primaria en Excel 2013 que abarcó de 1999

al 2016, donde se enumeraron y agregaron los siguientes datos: fecha, encabezado principal, subtítulo o entrada, autor, texto (completo o fragmento donde viene la información de interés) y fuente. Aunque la disponibilidad de las notas periodísticas inicio en 1999, se reportó la primera actividad relacionadas a la implementación del proyecto por parte de Fonatur en 1998 (Fonatur, 2006).

La información documental colectada consistió en 113 notas durante el periodo 2000-2016, de las cuales se utilizaron 102. Del total utilizado el 66% pertenecen al Diario Reforma en su edición impresa o digital. En ocasiones también se publicaron en sus filiales El Norte y Mural. El 34% restante pertenecieron a otros diarios locales y regionales como El Vigía y La Jornada de Baja California. También se integraron algunas revistas y blogs, incluyendo algunas notas en inglés (por su relevancia internacional), en páginas como South American Business Information, Los Angeles Times, ESPN, National Geographic, entre otras.

Entre la información que se identificó, a veces en la misma nota, fueron datos (cifras), hechos (descripción de sucesos ocurridos), beneficios y aspectos negativos relacionados con el proyecto, la actividad náutica y otras cosas que de forma directas o indirecta podían generar impactos. A partir de la primera base de datos se generó una segunda, donde en frases cortas se retomó la idea principal para narrar la historia, se complementó con datos de Fonatur del informe Mar de Cortés (Fonatur, 2006) y se delimitó por años. Debido a que el periodo de tiempo abarcó 18 años, se redujo el número de notas, eligiendo aquellas que indicaran:

- a) Inicio de ciclos del proyecto,
- b) Avances
- c) Retrocesos importantes,
- d) Condiciones desfavorables (problemáticas o conflictos).

De cada nota se seleccionó y modificó el texto en una frase corta que pudiera incluirse en una base de datos del software Office Timeline para Power Point 2013 con el cual se elaboró una línea del tiempo (fig. 11) para describir los sucesos en orden cronológico y secuenciado de lo sucedido con la EN. Las notas periodísticas se identificaron en color amarillo. La EN como megaproyecto fue promotora de estudios ambientales, particularmente los ordenamientos ecológicos, por esto también se integraron en color verde considerando la fecha de su publicación (DOF, 2006; Hendrickx, 1998; INE, 2002, 2003), junto con una reunión importante en tema de conservación (Coalición para la Sustentabilidad del Golfo de California, 2001).

El proceso del megaproyecto está vinculado con la política sectorial turística definida sexenalmente con cada presidente, de ahí que se separara por etapas que corresponden a periodos presidenciales. Se seleccionó y agregó la información de Fonatur en color rosa que también indica avances, de acuerdo a las etapas de desarrollo del megaproyecto planificadas por esta misma institución (Fonatur, 2006).

Posteriormente a la base de datos de la línea del tiempo se agregó una columna que explica la situación del proyecto, la cual se obtuvo con palabras clave centradas en alguna condición favorable/desfavorable o aspecto positivo/negativo del sector turístico, de la actividad náutica o de todo el proyecto. Se incluyeron tres conceptos: a) durante el desarrollo o con posibilidad de ocurrir en un futuro b) con relación directa o indirecta, y c) como resultado del proyecto. El contenido de la información analizada en una sola nota periodística podía originar una o varias condiciones.

En la revisión de esta base de datos, el contexto de los aspectos negativos proporcionó mayor información y se modificó con el tiempo, mientras que los aspectos positivos se mantuvieron con pocos cambios y la información se basaba en repetir el mismo discurso inclusive cancelado el proyecto. Por lo que se eliminaron aquellas notas que solo exponían hechos, datos o aspectos

positivos y se generó una tercera base de datos con 68 notas periodísticas que describen la problemática durante la implementación y posterior a la cancelación del mismo.

De las notas se seleccionaron palabras clave que por la diversidad del contenido, a su vez se separaron de acuerdo a cuatro temas que explican mejor la situación durante el desarrollo del proyecto:

1. **Ambiental:** Relación directa o indirecta con impactos al medio ambiente.
2. **Social:** Afectación a la sociedad, que desfavorece al proyecto o que involucra movimientos de la sociedad organizada con temas vinculados al mismo.
3. **Económico:** Afectación a la economía (gastos innecesarios, pérdidas económicas, etc.) a partir de acciones derivadas del proyecto.
4. **Político/Legal:** Situaciones del proyecto por resolver o que lo afectan, de interés político, institucional o normativo.

Para identificar la relevancia de la problemática con respecto a las etapas de la línea del tiempo (que son también los periodos gubernamentales) se acomodaron las palabras clave en un diagrama de causa-efecto (Ishikawa, 1986) por etapa y por temas. Una vez separados, si algunas palabras coincidían por periodo, en lugar de repetirlo se agregaron las múltiples fuentes con numeración.

Es importante tomar en cuenta que la disponibilidad de notas posiblemente fue mayor. Al considerar que no es un tema reciente, el acceso es limitado a ejemplares impresos de diversos diarios locales en aquella época o de los diarios en línea que tienen acceso a un historial de pocos años. Sin embargo el Diario Reforma está activo desde 1993, es de circulación nacional y está considerado dentro de los mejores y más influyentes periódicos de México en el mismo medio (Arreola, 2015; Sanchez, 2013). Además del medio electrónico, su versión impresa se distribuye

en 25 estados, y el perfil del lector es en su mayoría de hombres profesionistas con escolaridad de posgrado (Agencia Certificadora y Gestora de Medios, 2019). Estos aspectos son un buen referente de la veracidad y la calidad de la cobertura de las noticias, pues mantiene la aceptación del mismo a nivel nacional con un mercado exigente.

Capítulo III

5. RESULTADOS

Los resultados se presentarán de acuerdo a los dos objetivos particulares que buscan evaluar la política sectorial de la Escalera Náutica y su impacto en la región Mar de Cortés. El primero corresponde a un artículo en prensa en la Revista Frontera Norte.

5.1. Evolución de la Escalera Náutica y su contexto en México.

¿Por qué la región del Mar de Cortés? De acuerdo a Turgocal (1981) y Fonatur (1999, 2006) se eligió esta región por su natural vocación para el turismo náutico y un mercado potencial. Sin embargo, Kissman (2012) y EDAW (2002) sugieren un mercado sobreestimado y Los Angeles Times, a diferencia de las proyecciones del gobierno nacional, menciona que los navegantes de EUA reconocen al océano Pacífico como difícil para travesías y que pocas embarcaciones la practican (Kraul y Weiss, 2003). En los textos analizados no se encontró referencia alguna al criterio de selección de Fonatur para definir la región como tal, ni los estados o el número de escalas participante. Quizás se eligió por la idea de una península necesitada de desarrollo costero o una voluntad individual de los gobernadores. En la última etapa se agregaron sitios ya desarrollados turísticamente, indicando un límite indefinido regional, dado que geográfica y oceanográficamente, el Golfo de California tiene varias delimitaciones que pueden o no, incluir las costas de Jalisco y Nayarit (Escofet, 2004; Wilkinson et al., 2009) y denota lo que Flyvbjerg (2007) menciona sobre aumento en la ambición y alcance de los megaproyectos.

5.1.1. Análisis comparativo de las tres versiones del megaproyecto

Para comprender la construcción de la complejidad del megaproyecto, se comparan las tres versiones (cuadros 4, 5 y figura 8). De una idea sencilla de conectividad para un turismo náutico (1980) pasó a un megaproyecto (2004) al transformarse en Mar de Cortés (los detalles están publicados en el Libro Blanco³), que incluía el mejoramiento de ciudades turísticas ya existentes, algunas boyantes como Puerto Vallarta, Jalisco, un negocio inmobiliario (Valiente et al., 2016) y acorde a las funciones de Fonatur, institución responsable de la planeación y desarrollo de inversiones sostenibles en el sector turístico en México y *un instrumento estratégico para el desarrollo de la inversión* (Sectur y Fonatur, 2018).

Las tres versiones solo coinciden en dos de las 12 justificaciones (cuadro 4), *los atractivos turísticos naturales y pesca deportiva y la falta de infraestructura y servicios náuticos*. Inicialmente, la problemática fue del sector náutico, en la última versión, fue amplia, inespecífica y aplicable a cualquier lugar (se mencionan cuestiones como *ocupación anárquica del territorio, turismo como instrumento de reconversión económica y deterioro de ecosistemas y región con fragilidad ambiental*). Posiblemente esta ambigüedad y uso de frases ambientalistas, facilitaba la defensa del nuevo modelo, ya permeado por paradigmas de sostenibilidad ante la fuerte presión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), académicos y de la crítica mediática.

Los objetivos originales sobre conectividad y turismo náutico fueron más ambiciosos y se complejizaron para satisfacer las demandas sociales y ambientales del turismo sostenible (etapa postfordista), por lo que perdieron coherencia (cuadro 4). Por ejemplo, los objetivos del último proyecto son ajenos a su propósito original, *proporcionar un mejor horizonte de vida en*

³ El libro blanco contiene la información del Proyecto Mar de Cortés, las acciones y metas planteadas por Fonatur para su desarrollo e implementación durante el periodo 2001-2006.

comunidades y pueblos indígenas o utilizar al turismo como guardián del equilibrio ecológico (Fonatur, 2006). La estrategia principal, el desarrollo de la infraestructura para el turismo náutico, de una acción pasó a seis acciones además de cambiar el número de escalas, kilómetros de carreteras y agregar escalas móviles.

Cuadro 4.. Comparación de las tres versiones del proyecto Escalera Náutica. Datos de la versión 1999 (1) y 2001 (2).

ELEMENTOS		Escalera			
		Marítima 1981	Náutica 1999 ¹ 2001 ²	Mar de Cortés 2004	
<i>Justificación</i>	Atractivos turísticos naturales y pesca deportiva	✓	✓	✓	
	Falta de infraestructura y servicios náuticos	✓	✓	✓	
	Región fronteriza con mercado potencial	✓	✓		
	Alto potencial para turismo náutico		✓	✓	
	Factor clave del desarrollo regional		✓		
	Falta de información e incertidumbre en trámites		✓		
	Falta de apoyo para proyectos turísticos náuticos		✓		
	Variado acervo cultural			✓	
	Disminución de la competitividad económica			✓	
	Ocupación anárquica del territorio			✓	
	Instrumento de reconversión económica			✓	
	Deterioro de ecosistemas, región frágil ambientalmente			✓	
<i>Objetivos</i>	Elevar crecimiento de arribos de yates de EUA	✓	✓		
	Elevar calidad de vida de comunidades receptoras	✓	✓		
	Integrar red turístico-portuaria (turismo náutico de EUA)	✓			
	Generar ingresos necesarios en puertos de arribo	✓			
	Atraer turismo de alto ingreso		✓		
	Aprovechamiento racional y conservación de recursos naturales		✓		
	Mejor horizonte de vida (comunidades, pueblos indígenas)			✓	
	Turismo como guardián del equilibrio ecológico			✓	
Turismo como eje central de reconversión económica			✓		
<i>Principales</i>	1. Construir la escalera náutica (# escalas):	23	20 ¹	24 ²	28
	Incorporar puertos existentes		7 ¹	5 ²	4
	Complementar instalaciones		6 ¹	7 ²	9
	Construir nuevos puertos de abrigo		7 ¹	12 ²	9
	Instalación móvil				6

2. Mejoramiento de infraestructura carretera:	661 km ¹ 729 km ²	288 km
Mejorar carreteras	193 km ¹ 441 km ²	
Ampliar, pavimentar accesos	256 km ¹ 154 km ²	154 km
Mejorar ruta / Puente terrestre	212 km ¹ 134 km ²	134 km

Fuente: (Fonatur, 1999, 2001, 2006; Turgocal, 1981).

Las estrategias secundarias (cuadro 5) evidencian la transformación del megaproyecto. Por ejemplo, aunque hay coincidencia en el eje central de las tres versiones: *instalaciones náuticas, servicios, trámites de importación y la concesión al sector privado*, en la versión Mar de Cortés ya incorporan aspectos urbanos, culturales y sociales. El resto de las acciones mantenían similitudes en términos de seguridad, incidir en cobros y estructura administrativa para la importación, asesoría para inversionistas o concesionarios en diferentes etapas, incluso el desarrollo de rutas turísticas está presente en todos los proyectos. En la última versión agregan aspectos como: *saneamiento ambiental e imagen urbana, y fortalecimiento de valores culturales e identidad en comunidades*. Esto se denomina “Greenwash” o pintar de verde la empresa (Weaver, 2009).

Sin embargo, los servicios que se prestarían al turista que tienen implicaciones sociales importantes y que proponía la primera versión, se perdieron en las siguientes versiones (*sistema de protección turística, asesorías técnica y jurídica, mantenimiento, supervisión y vigilancia, ayuda para permisos y servicio de transporte de pasajeros*), aunque se agregaron otras de planeación que, en realidad, corresponderían a los municipios (*promoción de acciones para desarrollo social y creación de agencias locales de desarrollo, reordenamiento urbano turístico, adquisición y urbanización de reservas territoriales, gestión de financiamiento del mejoramiento urbano y operación mantenimiento y comercialización de las obras*).

Cuadro 5. Estrategias secundarias de los tres proyectos de Escalera Náutica.

Estrategias / Acciones	Escalera		Mar de Cortés 2004
	Marítima 1981	Náutica 1999 ¹ 2001 ²	
Realizar proyectos, planes, programas y estudios requeridos	✓	✓	✓
Administrar, promover y operar instalaciones y módulos náuticos	✓	✓	✓
Servicios de abasto de combustible	✓	✓	✓
Facilitar trámites (internación): turistas, embarcaciones, equipos	✓	✓	✓
Concesionar servicios e instalaciones al sector privado	✓	✓	✓
Proporcionar y administrar servicios básicos	✓	✓	✓
Promover uniformidad en puertos y marinas en los servicios	✓		✓
Obtención de terrenos para construcción de obras de proyectos	✓		✓
Apoyo a inversionistas y concesionarios en promoción.	✓		✓
Condiciones de seguridad en vías de acceso (mar y tierra)		✓ ²	✓
Circuitos ecoturísticos y culturales de mar y tierra		✓ ¹	✓
Integrar red aeroportuaria existentes		✓	✓
Creación de un sistema de protección turística (Ángeles Azules)	✓		
Asesoría técnica y jurídica para estudios y proyectos	✓		
Apoyo técnico y jurídico para creación, desarrollo y/u operación de polos de desarrollo turístico	✓		
Mantenimiento técnico en atraque y botado de embarcaciones y supervisar y vigilar el buen uso de instalaciones	✓		
Ayuda turística para obtener licencias de caza y pesca	✓		
Participar en fijación de tarifas	✓		
Proporcionar y administrar servicio de transporte de pasajeros a los sitios de atraque y zonas urbanas.	✓		
Modernización de la señalización terrestre bilingüe		✓	
Revisar impuestos y estructura para cobro por importación		✓	
Promoción del proyecto: empresarios nacionales y extranjeros		✓	
Asesoría y financiamiento para mejorar instalaciones, construir marinas y prestar servicios turísticos náuticos		✓	
Revisión de aspectos fiscales que inciden en inversión privada		✓	
Apoyo institucional en gestión de la autorización de proyectos		✓	
Servicio de traslado por puente terrestre			✓
Planeación turística de rutas y circuitos y señalización			✓
Integración y operación de la red de escalas por Singlar			✓
Inclusión de localidades en Agenda XXI. Capacitación de prestadores de servicio. Financiamiento a empresas turísticas			✓
Planeación y desarrollo de producto turístico: tour operadores			✓

Promoción de acciones para desarrollo social y creación de agencias locales de desarrollo			✓
Reordenamiento urbano turístico. Adquisición y urbanización de reservas territoriales			✓
Gestión de financiamiento del mejoramiento urbano, operación mantenimiento y comercialización de las obras			✓
Infraestructura básica: saneamiento ambiental e imagen urbana			✓
Fortalecimiento del valor cultural e identidad en comunidades			✓

Fuente: (Fonatur, 1999, 2001, 2006; Turgocal, 1981).

Del análisis comparativo resaltan los cambios en el número de escalas y sitios (fig. 8), en 1981 ubicaron 74 sitios y proponían otros 50. La elección partió de estudios de subsistemas geográficos por mercado, levantamientos topo-hidrográficos, estudios marítimos, perfil de prefactibilidad, tenencia de la tierra, rutas turísticas terrestres y aéreas. Esta selección de escalas y sitios concuerda con los criterios económicos propuestos al inicio y no fuerza la inserción de lo social y lo ambiental de la última versión.

De los 50 sitios propuestos en 1981, la versión de 1999 coincidía en 90%, la de 2001 en 79.2% y la de 2004 en un 67.9%. Cada proyecto agregó sitios “nuevos” terminando en 62 posibilidades para escalas náuticas. Lo interesante es que a la fecha (2019) solo se concretaron el 14.5%, nueve escalas (San Felipe, B.C., Santa Rosalía, Puerto Escondido y La Paz, B.C.S., Mazatlán, y Topolobampo, Sin., Puerto Peñasco, Son. y San Blas, Nay.). de las cuales dos ya existían y en siete complementaron la infraestructura ya existente. Un caso interesante fue en Altata, Sinaloa, donde Fonatur no concretó el proyecto, pero se construyó una escala de inversión privada (Industria y Análisis Ambientales del Noroeste, 2004) a pesar de la nula relación con el megaproyecto náutico porque es una zona residencial de bajo impacto ecológico (Ornelas, 2018). Este es un claro ejemplo de los proyectos que se “colgaron” de la promoción del megaproyecto, agregando una estrategia “ambiental”.

En la última versión, los tres criterios de selección determinantes de las escalas fueron la distancia necesaria para recargar combustible en embarcaciones menores, la infraestructura marítima presente y la presencia de Áreas Naturales Protegidas (ANP) (Centro de Planeación S.C., 2003), criterios más técnicos que turísticos pero ahora con la visión ambientalista incorporada (*guardián del equilibrio ecológico*). Intentaron evitar las ANP, pero cuando inevitables, se definían como escalas móviles (*que se mueven hacia el mar*), probablemente para tranquilizar a los ambientalistas.

Otra estrategia de Fonatur que causó confusión, consistió en la ubicación imprecisa de los sitios. Los mapas presentados eran muy generales, con toponimia referente a localidades, municipios o playas cercanas. En las tres versiones, una escala puede aparecer con diferentes nombres. Inclusive, ya como proyecto EN, se elaboraron dos estudios: Bases para el Ordenamiento Ecológico de la Región de la Escalera Náutica (INE, 2002) y el Ordenamiento Ecológico de la Región Mar de Cortés: Ventanas Micro regionales (INE, 2003) donde tampoco se precisaron las localidades porque Fonatur nunca las indicó, cada ventana contenía las principales bahías o cuerpos lagunares como sitio “más probable de ubicación”.

Su localización precisa solo aparece en la MIA Regional (Centro de Planeación S.C., 2003). El propósito de la inexactitud pareciera que era por la situación legal indefinida de varias escalas o porque carecían de la cesión de derecho del predio o del convenio con el municipio o el estado lo podría cambiar o incumplir (Centro de Planeación S.C., 2003; Fonatur, 2006); también por la oposición de los habitantes (Vega, 2010) o porque eran lugares controversiales por su valor ambiental y, siendo inexactos, evitaban la presión ambientalista.

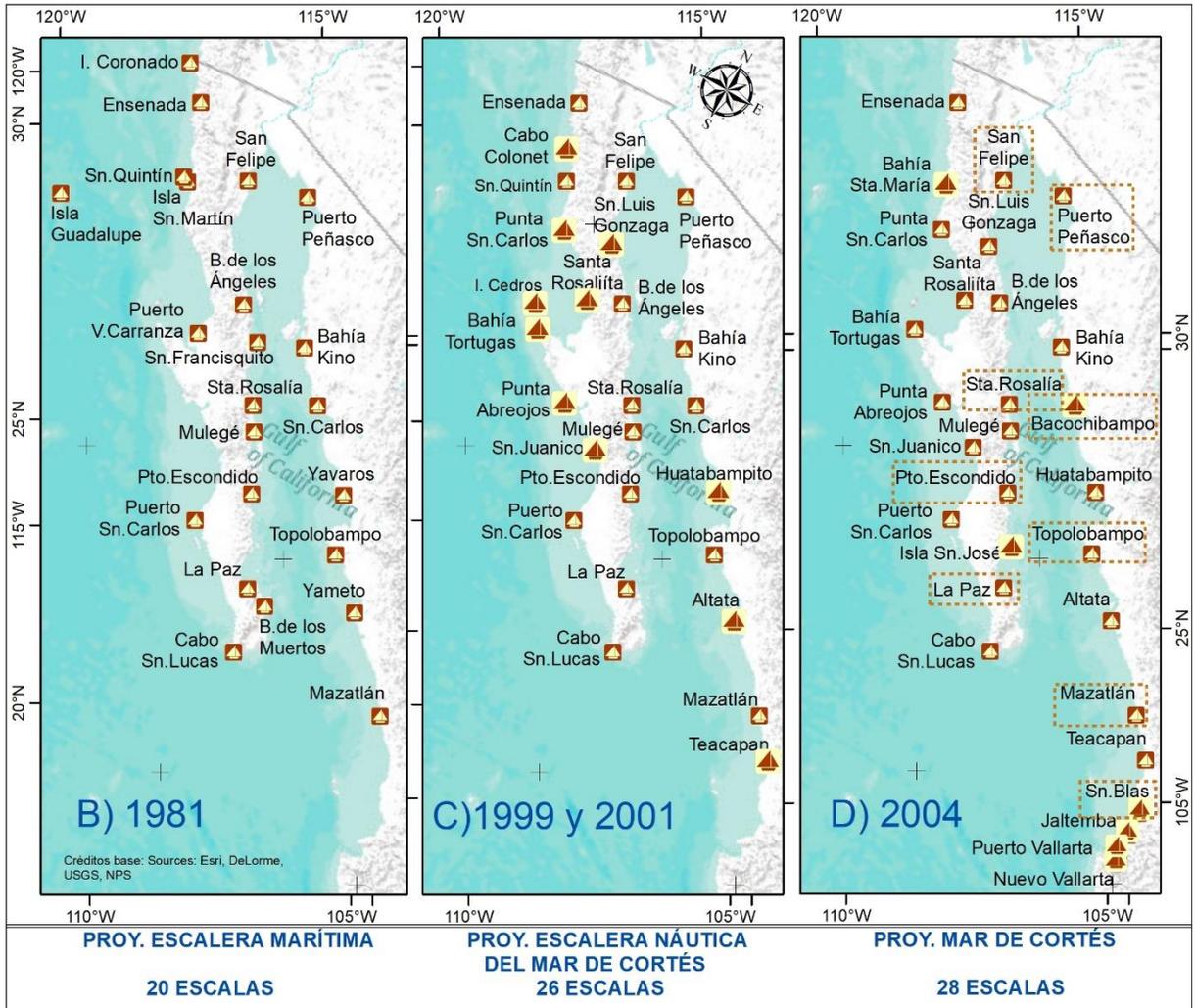
Por ejemplo, ALCOSTA⁴ señaló que la mayoría de los sitios no tenía vocación turística previa y se encontraban en ANP importantes (Guido et al., 2006). Resulta muy extraño que se propusiera un proyecto millonario sin los terrenos asegurados. En la última versión del megaproyecto, el 53.6% de escalas eran nuevas, de estas, el 66.7% se planteaban en lugares sin infraestructura alguna para la actividad (rancherías, campamentos pesqueros o pueblos pequeños y aislados), es decir empezarían de la nada. Por esto, al final, la mayoría de las escalas instaladas ya existían o se complementaron y se encontraban en zonas urbanas ya desarrolladas.

En el último proyecto, según el censo de 2010, el 35.7% de las localidades cercanas a una escala náutica, eran rurales, el 89.3% presentaba rezago social muy bajo y en el 64.3% el grado de marginación era muy bajo o bajo (Sedesol, 2013a). Los datos muestran localidades sin vocación para desarrollos náuticos y destinados a la conservación de la naturaleza ya que el 35.7% de las escalas se encontraban dentro de un ANP (CONANP, 2012) y el 57.1% en regiones marinas prioritarias (Arriaga-Cabrera et al., 2008).

Las versiones del megaproyecto (fig. 8) muestran mayor proporción de escalas en el Mar de Cortés. En el Pacífico, en la versión de 1981 varias escalas se concentraban cerca de la frontera con EUA, incluyendo las islas, evidenciando la visión fronteriza del proyecto y, en ese entonces, una inexistente política ambiental de protección a las islas del Pacífico como ahora que ya son ANP. En la versión de 2004, prevaleció el criterio de distancia para la navegación y el cambio espacial notorio fue la concentración de escalas en Sinaloa y Nayarit, estado que se integró en el 2002 y termina una escala en Jaltemba, entre Nayarit y Jalisco.

⁴ Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero (ALCOSTA) - Coalición de 21 organizaciones civiles conservacionistas de Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora para contribuir a la conservación y el desarrollo sostenible de la región.

Figura 8. Evolución temporal y espacial de las escalas náuticas propuestas por Turgocal y Fonatur. 
Escalas náuticas.  Escalas agregadas por periodo.  Escalas construidas.



Fuente: (Fonatur, 1999, 2001, 2006; Turgocal, 1981)

5.1.2. La evolución: del inicio al fracaso

La planeación turística en México inicia de forma muy incipiente con el presidente Adolfo López Mateos (Magaña-Carrillo, 2009); se encontró que la EN ha evolucionado a la par. Aunque Fonatur remonta la idea de un proyecto para captar el turismo náutico de EUA en la década de los cincuenta (Vega, 2010), la primera idea documentada⁵ surge en 1968 (Manzo,1979), pero inicia su trayectoria como Escalera Marítima⁶ (fig. 9) entre 1976 y 1978 cuando se realizó el primer estudio y plan maestro de la Secretaria de Turismo (Cuéllar y Martínez, 2016; Vega, 2010).

Esta “primera escalera” formó parte de la política turística de López Portillo, sin lograr implementarse ya que el gobierno para el sector turismo priorizó la mejora de infraestructura del transporte y comunicaciones (Magaña-Carrillo, 2009). Esto se reflejó en el desarrollo de carreteras y aeropuertos que mejoraron la conectividad y favoreció la región noroeste, pero evitaron desarrollos de gran magnitud (SARH, Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, y SPP, 1978).

Lo anterior sentó las bases para el turístico regional que, como en el resto del país, favoreció el segmento de sol y playa (Environmental Resources Management, 2005; Sectur, 2018) sin considerar el tema náutico para ese periodo. Al mismo tiempo, su aparición coincide con el inicio de un periodo (1980 - 1986) que intentó corregir el desequilibrio entre la oferta y la demanda turística (CESOP, 2006), un periodo de crisis económica, un cambio del modelo económico de desarrollo (1985) y la pérdida de competitividad turística (1985-1994) frente al desarrollo del Caribe y sur de los EUA (CESOP, 2006). De ahí, que se buscaran alternativas para desarrollar al sector turístico.

⁵ El Circuito Mar de Cortés, con puntos de interés en Sonora, Sinaloa y la península de Baja California, formó parte del plan de desarrollo turístico del Golfo de California en 1968.

⁶ Se integró al Plan Nacional de Turismo (1980) y complementó con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano al priorizar la construcción de carreteras y aeropuertos para la conectividad de la región, la promoción del turismo en Norteamérica y el desarrollo de centros turísticos (SARH, Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y SPP, 1978).

Desde su concepción, la EN necesitaba una apertura y disposición de políticas, pero sobretodo, una economía que la favoreciera binacionalmente. Los proyectos fronterizos son complejos ya que “*la zona fronteriza es en sí un gran laboratorio de relaciones entre los dos países*” (Valenciano y Ganster, 1992, p. 9) y éstas son circunstanciales a los gobiernos. Medellín (2004) menciona que la actuación de los gobiernos, así como la observación y análisis del régimen político permite entender las políticas públicas generadas, por eso se piensa que la propuesta del circuito Mar de Cortés, la inclusión de la Escalera Marítima en la agenda pública y la implementación del proyecto EN, coincide con gobiernos demócratas en EUA que favorecen las relaciones con México (LBJ Presidential Library, 2018; Pastor, 1986; Valverde Loya, 1998).

Durante el periodo de incubación, las relaciones comerciales y por tanto económicas estaban mermadas con el conflicto del embargo atunero (Portilla, 2008). En la década de 1990, la política binacional se centró en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y al tomar posesión el demócrata Bill Clinton se prioriza lo comercial y se promueve la “*solidaridad democrática y prosperidad por medio de la integridad comercial*” (Valverde Loya, 1998, p. 238). Además se apoyó a Ernesto Zedillo durante la crisis de 1995 y sus reformas político electorales para una mayor democracia en el país (Valentín, 2012). En términos de turismo fronterizo, se visualizó la necesidad de identificar nuevos atractivos y el mejoramiento de servicios (Valenciano y Ganster, 1992). Firmado y ratificado el TLCAN y con buenas relaciones binacionales, se preparaba el terreno para la EN.

Es por demás interesante que, tanto al inicio como Escalera Marítima, en la Escalera Náutica del Mar de Cortés (durante el gobierno de Ernesto Zedillo) así como Mar de Cortés (con Vicente Fox), fueron las instituciones de la Secretaría de Turismo y Fonatur quienes impulsaron este proyecto hasta transformarlo en una política turística. De ahí el vínculo tan estrecho que hay

entre la creación y el impulso de una política pública con la función que desarrollan las administraciones públicas (Almeida García y Chahine, 2016:13). Además, este caso está centrado en personajes clave como el Secretario de Turismo Guillermo Rossell (1976-1978), los directores de Fonatur, Alfredo del Mazo (1998-2000) y John McCarthy Sandland (2000- 2006) quienes fueron los principales promotores.

Hasta la alternancia de partido político, Fonatur parecía el puesto comodín de importantes políticos mexicanos como Alfredo Del Mazo, cuya visión como exsecretario de Energía, minas e industria paraestatal de México y Director General de Infonavit (entre los dos últimos puestos importantes que tuvo) parecía inadecuado para un proyecto sostenible. En la alternancia, a pesar del cambio de perfil para este mismo puesto y la permanencia durante todo el sexenio, no se generó un cambio favorable.

John McCarthy quien fuera Director del Consejo Empresarial Turístico y actual socio fundador y director de la empresa Leisures Partnes, Real State Solutions⁷, es ahora asesor integral del desarrollo y negocios, análisis de proyectos a gran escala, definición de producto y plan maestro, coordinación con partes interesadas, estructura del mercado de capitales y supervisión de la construcción del proyecto en Baja California Sur conocido como Cabo Dorado⁸, el mismo que fue acusado de haber causado un daño patrimonial a Hacienda durante su gestión en Fonatur (Tinoco, 2008c) y de corrupción favorecida por su poder político (Admin, 2016).

⁷ Prestan servicios integrales de asesoramiento y promoción especializados en el sector hotelero y otras industrias, participando en múltiples proyectos de todos los tamaños en todo México y América Latina, tanto en el sector público como privado

⁸ Cabo Dorado. Fecha de acceso 30/Oct/2019. Enlace <http://www.leisure.partners/portfolio/cabo-cortes/>

5.1.3. Instrumentos de la administración pública en el sector turismo.

La administración pública federal tuvo particular relevancia en la evolución de la EN. La parte operativa del Estado, según Ramírez y Ramírez (2013), impulsa el desarrollo del país y su marco administrativo consta de instrumentos como la sectorialización, reformas administrativas, comisiones intersecretariales, unidades administrativas y planes de desarrollo. Aunque la EN se insertó en la agenda pública como parte del ciclo de una política pública, tanto la planificación a través de instrumentos, como la unidad de administración pública paraestatal que lo promovió (Fonatur), las reformas administrativas que se realizaron durante las diferentes versiones que se promovieron, así como los planes sectoriales derivados del plan nacional de desarrollo, fueron parte de su proceso administrativo.

La mayor influencia en los cambios del proyecto, radican en la reforma administrativa en el tema de planeación democrática (fig. 9). Por ejemplo, la creación de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Turístico del Golfo de California (Turgocal) es resultado de las reformas asociadas a la planeación regional. Este organismo presenta el proyecto Escalera Turístico Marítima en colaboración con gobiernos estatales, secretarías del gobierno federal y en coordinación con los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplade) de la Región Noroeste (Turgocal, 1981), como elemento de una planeación nacional. La versión del proyecto Mar de Cortés buscaba un plan más integral, con una visión a largo plazo, cuyos objetivos eran más ambiciosos y por tanto requería de mayor inversión.

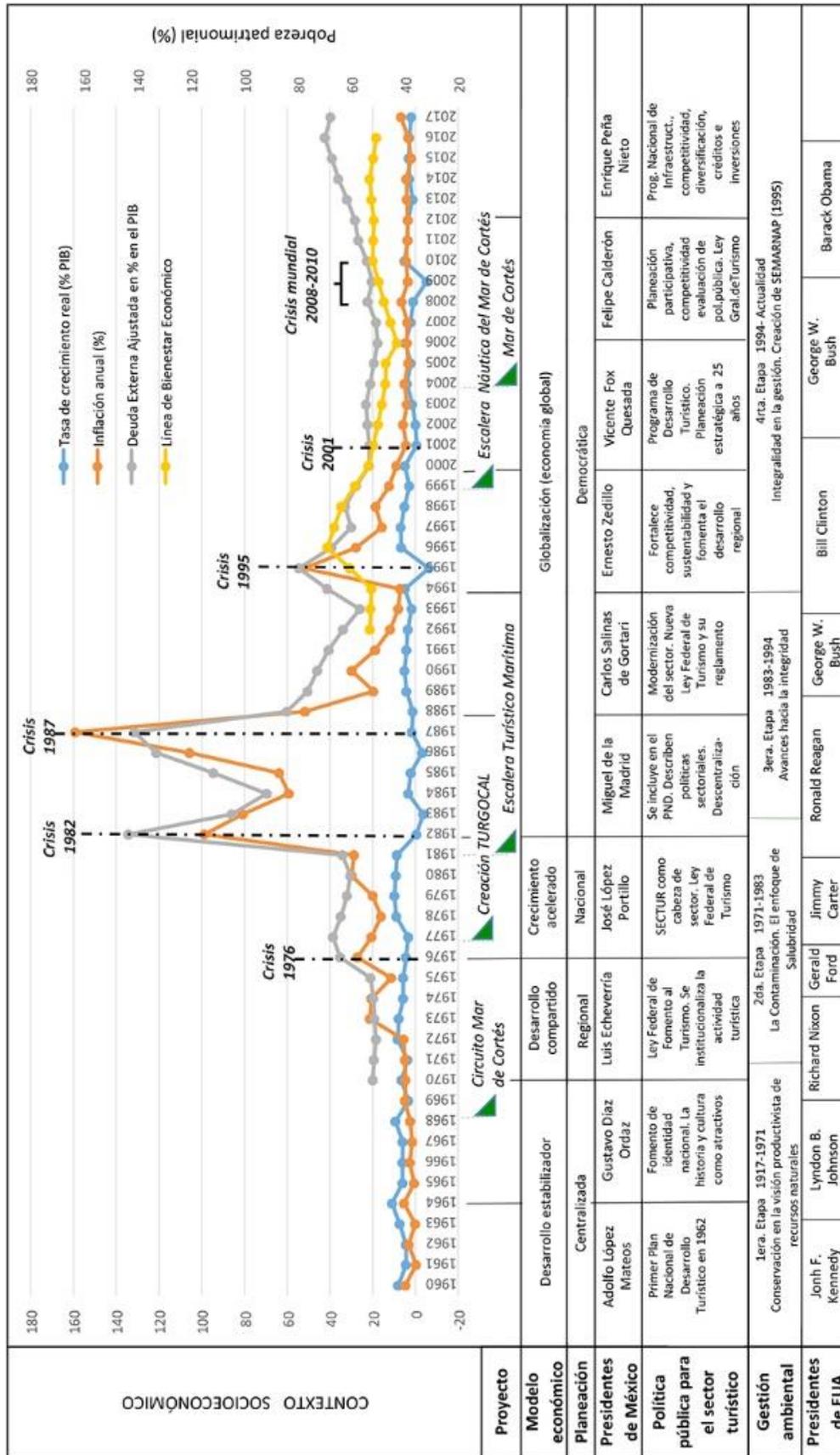


Figura 9. Contexto socioeconómico y político de México de 1960 al 2017 en relación al proyecto Escalera Náutica. Parte superior: indicadores macroeconómicos (tasa de crecimiento real del PIB base 2013 y tasa de inflación base 2010) y crisis económicas. Parte inferior: presidentes (México-EUA) y etapas históricas de temas que definieron el rumbo de México.

Fuente: Modificado de Aguirre (2017). (Coneval, 2015; Pardo y Cejudo, 2016; Fonatur, 2006; García 2010; Guillén, 2013; Magaña-Carrillo, 2009; Manzo, 1979; Oviedo et al., 2009; Semarnat, 2001).

transformación continua de la administración pública busca mejorar la organización del país adecuándose al entorno nacional y las políticas internacionales que imperaban en cada periodo. Actualmente, la realidad dista de haber obtenido los resultados deseados; hay contraposiciones, hubo efectos imprevistos a corto y largo plazo (Pardo y Cejudo, 2016) o solo siguen el estricto cumplimiento de la ley (García, 2010). Por ejemplo, Pardo y Cejudo (2016) explican que la creación bien intencionada de los Coplade no funcionó y éstos se debilitaron con el tiempo⁹, debido a la falta de mecanismos fuertes de coordinación, junto a la crisis de 1976, no permitieron el desarrollo del proyecto. De igual forma la planificación a largo plazo no funcionó, aunque era parte de la planeación democrática de 1982, la visión se mantuvo sexenal y se utilizó hasta el 2000 en la planeación de megaproyectos, más por las dimensiones y cumplimiento de la normatividad (García, 2010; Pardo y Cejudo, 2016) que por la permanencia a largo plazo.

La sectorialización que permite programar actividades y costos para alcanzar los objetivos y metas que se plantean, ha sido tan fundamental como limitante para proyectos como la EN. La complejidad de los megaproyectos turísticos y particularmente en Mar de Cortés, era inentendible un desarrollo sostenible con su visión parcial y era difícil prever impactos y las externalidades. Otro punto importante en términos de planeación, es el exiguo involucramiento de los municipios. De acuerdo a la ley¹⁰ se planifica para fortalecer el pacto federal y el municipio libre, además se promueve la descentralización (DOF, 2018). Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem), instancia concertadora y de coordinación representativa local, no tuvieron representatividad en el proyecto. La movilización fue a través de los ambientalistas, que aún en la actualidad tienen mayores resultados con el desarrollo sostenible como argumento político.

⁹ La prevalencia de los Coplade continua vigente, sin embargo a excepción de la Escalera Marítima, en ningún otro documento consultados del proyecto aparece esta figura que por ley es concertadora y coordinadora entre los tres niveles de gobierno.

¹⁰ Artículo 2, párrafo V de la Ley de Planeación.

5.1.4. Políticas turísticas en la zona costera noroeste de México.

Históricamente en la región, los proyectos y/o la planeación turística se justificaron con temas de desarrollo integral (Manzo, 1979), social (DOF, 1980) y regional (DOF, 1996, 2002, 2008). Así, desde la década de 1970, el gobierno señaló al turismo como el sector más prometedor para desarrollar social y económicamente a la península de Baja California (World Bank, 1977). Sin embargo, en casos como la EN, la relevancia y alcance como megaproyecto, la convirtió en una política por sí sola (Abedrapo, 2011).

El proyecto regional no atendió una problemática social pública y prioritaria; fue resultado de una necesidad normativa con Fonatur, como actor administrativo (más bien de bienes raíces) y de Sectur como autoridad pública. Estas agencias redefinieron el problema público, junto con una necesidad comparativa (Meny y Thoenig, 1992), donde un fenómeno social internacional como el turismo, detonador del crecimiento económico en México (Clancy, 2001) permitiría el desarrollo de toda una región con respecto al resto del país. La obsesión de desarrollar esta región pudiera estar relacionado a lo que menciona Medellín (2004, p. 20) como “el control territorial es un referente real de poder político” de estas dos agencias.

La EN, como política de desarrollo, está estrechamente relacionada con la política nacional y sectorial de tres periodos sexenales, coincidentes con su inclusión en la agenda pública, su implementación y la cancelación del proyecto (fig. 9). Resaltar un periodo de incubación de 1981 a 1998 y la reincorporación del tema en 1999, previa a una consulta pública, mostrando la necesidad de una diversificación competitiva, reconversión, y un desarrollo regional interesado en las capacidades locales en inversión y capital humano (DOF, 2002). Cambios que justificaron su inclusión en la agenda pública de 2000-2006.

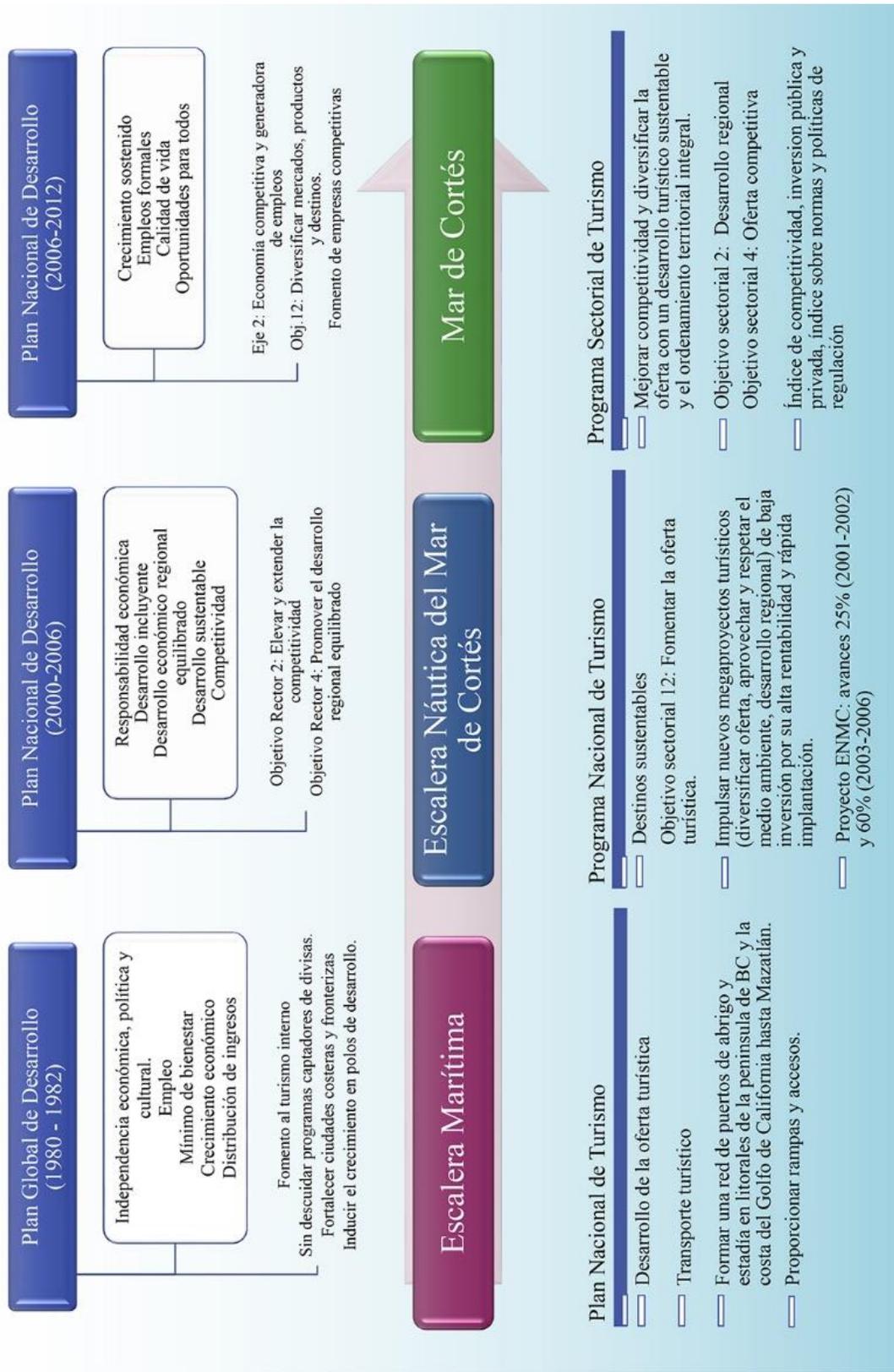


Figura 10. Componente política que imperó durante el desarrollo del tema Escalera Náutica, a través de la planeación nacional con los objetivos y estrategias temáticas que dan lugar a una planeación sectorial donde se insertó este proyecto.

Fuente: (DOF, 1980, 2002, 2008, Presidencia de la República, 2001, 2007; SPP, 1980)

Además de incluir el megaproyecto en los programas sectoriales de turismo (DOF, 1980, 1996, 2002, 2008) se definieron acciones, estrategias, metas, etc. en dos programas sectoriales de comunicaciones y transportes (SCT, 2001, 2007). Sin embargo, hay un desfase en las políticas. La política turística que avalaba el proyecto EN, coincidía en gran parte con las características de los proyectos de la etapa Fordista o de turismo de masas (cuadro 1) pero, en su evolución, intentó homologarse con los elementos de la etapa postfordista o de turismo diversificado y sostenible. En consecuencia, se observa que las justificaciones y los objetivos cambiaron, pero no las estrategias (cuadro 4).

5.1.5. Políticas ambientales y los ordenamientos ecológicos en el noroeste de México.

El proyecto EN como política turística, también representó un parteaguas en la política ambiental del país por los instrumentos de planeación que motivó. En 1997, la Semarnap desarrolló el primer ordenamiento ecológico regional (cuadro 6) que incluía la costa (franja del nivel medio del mar hasta 200 km tierra adentro y hacia el mar). Para el año 2000, otros dos ordenamientos ecológicos y la aportación de ventanas micro-regionales: micro regional (500 km²) y local (100 km²).

A pesar del fracaso, en 2004 el gobierno federal y los gobiernos estatales colindantes firmaron un convenio de colaboración para implementar dos procesos de planeación regional: el ordenamiento marino y de las zonas costero-terrestres alrededor de la región del Golfo de California. Gutiérrez, Pedroza, Solares, Arriaga y Díaz de León (2008, p. 530) puntualizan que los procesos de planeación regional que integraban mar y costa fueron separados, quedando el ordenamiento marino de competencia federal y la participación de los estados sin competencia directa; estos autores añaden que esta división permitió la formalidad y la posibilidad de retomar esfuerzos.

En concordancia con el acuerdo de 2004, la Secretaría de Protección al Ambiente de Baja California, sentó las bases para crear las directrices generales del desarrollo urbano de Santa Rosalita, así como las directrices generales de desarrollo urbano del corredor urbano-turístico Bahía de los Ángeles (Gobierno del Estado de BC, 2007) en el municipio de Ensenada. Por otra parte, decretó el Programa de Ordenamiento Ecológico Costero Terrestre Puertecitos-Paralelo 28° (POEBC, 2007) para dar certidumbre al proyecto presidencial de Vicente Fox.

El primer Ordenamiento Ecológico Marino (OEM) en México, el OEM del Mar de Cortés coincide con el inicio de una política institucional para zonas costeras en el país y toma relevancia el Manejo Integrado de la Zona Costera (Rosete, Enríquez y Córdova, 2006). En términos de evaluación ambiental, este ordenamiento es el primero en la gestión ambiental de México, donde el proceso se abrió a consulta y reunión pública (Quijano y Reed, 2006) .

Aunque el proyecto EN fomentó este tipo de instrumentos novedosos de política ambiental, las marinas, puertos y ciudades turísticas no son del todo ambientalmente correctas, pues su alcance es limitado al momento de implementarlos (Bravo et al., 2007) y, junto con la evaluación de impacto ambiental, las autoridades no han logrado frenar los impactos de los proyectos turísticos (Uribe, Bravo, Moguel, Sánchez y Hernández, 2009).

Los impactos sociales y económicos del proyecto EN merecen estudios particulares bajo lógicas de desarrollo regional u otras donde se analice el impacto local de los proyectos de las escalas concretadas o aún de las planeadas y sin concretar.

Cuadro 6. Estudios de ordenamiento ecológico marino y/o costero realizados con motivo del proyecto Escalera Náutica, la problemática como instrumento de planeación y su etapa histórica.

	Ordenamiento Ecológico (OE)	Problemática (Gutiérrez et al., 2008)	Etapa (Rosete et al., 2006).
1997-2000	OE Marino de la Región de Mar de Cortés	No transitó a la etapa de socialización y no se concretó en un programa de gobierno.	Incorporación de nuevos enfoques, con una planeación integral que resolviera los conflictos derivados de actividades productivas y apropiación de los recursos de la zona costera.
2001- 2003	OE de la Región del Mar de Cortés y litoral del Pacífico. Aspectos Biofísicos e Integración	Se socializó y se hicieron talleres de planeación participativa, la simultaneidad en el lanzamiento de ambos proyectos y la falta de coordinación entre dependencias de gobierno federal no lograron concretar en programas para la región. El ordenamiento fue visto como medio de apoyo e impulso a la Escalera Náutica y no concretó la base de apoyo regional para su desarrollo.	Impulso importante al OE en zonas costeras y marinas. Desarrollo de nuevas herramientas que apoyaron la toma de decisiones y concilió intereses entre sectores, e incorporaron los consensos logrados en la propuesta.
	OE de la Región Mar de Cortés: Ventanas Micro-regionales		
2005- 2006	OE Marino del Golfo de California OE Costero Terrestre	La división del ordenamiento en costero terrestre y marino permitió retomar esfuerzos anteriores, pero separó el proceso regional en aras de mantener una participación directa de gobierno estatal en el primero y activa, pero sin competencia directa en el segundo.	Se instituyó con base en el reglamento de la LGEEPA en materia de OE, que establece los mecanismos adecuados para un consenso multisectorial. Además, incorpora la visión y propósitos del Manejo Integral de la Zona Costera (MIZC).

Fuente: (DOF, 2006; Gutiérrez et al., 2008; INE, 2002, 2003; Rosete et al., 2006).

5.2. Efectos de la Escalera Náutica y los medios masivos de comunicación.

5.2.1. Bases de datos

En la primera base de datos, las notas del diario Reforma se distribuyeron en varias de sus secciones: el 42% fueron publicadas en la sección Negocios, el 18% en la sección Nacional, 16% en De Viaje, además del 15% entre editoriales y columnas de opinión. Con ello resalta la importancia del tema económico más que el socio-ambiental (aunque este último aspecto es con frecuencia impactado negativamente por el turismo). Y la relevancia del tema para aparecer en el acontecer nacional, inclusive lo publicado en la sección de viaje habla de la empatía de un proyecto turístico, aunque en este caso el turismo náutico solo sea reservado para cierto nivel socioeconómico y promovido principalmente para extranjeros.

También es de resaltar la naturaleza política de los editoriales para temas sobresalientes y controvertidos, además de su influencia sobre la opinión pública (López, 2016, p. 7-8), hace evidente la atención sobre este caso de estudio cuando se hace público, es decir su “inicio” en el 2001 y los dos años siguientes. Mientras que la naturaleza crítica de la columna de opinión se presentó a partir del 2008, donde ya existían resultados del proyecto.

En la distribución de las noticias anualmente, el 34% se concentró del 2001 al 2003, donde el 2001 fue el año con mayor número de notas periodísticas (15). Éste se caracterizó por difundir el proyecto en varias notas aunque en pocas como encabezado, su contenido era poco relevante pues solo mencionaba el proyecto, a excepción de un par de editoriales que ponen de manifiesto las afectaciones ambientales que podía generar (Aridjis, 2001a, 2001b). Para el 2002 las noticias daban indicios de desarrollo, entre ellas que presentaron el avance del proyecto (Botello, 2002) y la comparecencia del secretario de Medio Ambiente y el director de Fonatur informando las

medidas para evitar un impacto social y ambiental negativo (“Comparecerá Lichtinger ante la Cámara de Diputados,” 2002).

Mientras que el 2003 inició con los resultados del estudio por parte de la firma EDAW, que puso en duda las ventajas económicas del proyecto, por lo que recibió críticas (Millman y Carlton, 2003). A pesar de ello siguieron los avances, ese año se presentó el Plan Maestro (Ybarrola, 2003) y anunciaron su comienzo con las primeras escalas para el 2004 (Ceballos, 2003) ya con el Manifiesto de Impacto Ambiental (MIA) aprobado (Milenio, 2003).

Durante estos 18 años, hubo otros dos repuntes más en el número de notas publicadas, el 2007-2008 que resultó del cambio de presidente y que debido a problemas hacía el interior de la institución, se anunciaron ajustes hacia la forma de operar de Fonatur, y se descartó que funcionara como inmobiliaria (López, 2007a).

Al principio del periodo continuó la inercia del desarrollo, inclusive el Consejo Nacional de Infraestructura incluyó la Escalera Náutica como proyecto que contribuiría a la competitividad y al desarrollo sustentable (Ramírez, 2007), sin embargo se anunció la posibilidad de venta (López, 2007b). Entre diversas notas, cabe resaltar la importancia dada a la mala administración de Fonatur bajo el mando de John McCarthy. Fue motivo de primera plana, que se reiteró en otra nota y una columna de opinión en un mismo día (Capitanes, 2008; López, 2008b, 2008a).

Para el año 2016 el tema resurge principalmente en notas de diarios locales o regionales, debido al interés de retomar el proyecto por el gobernador de Baja California Francisco Vega, particularmente para desarrollar la escala de Santa Rosalíita (Madrigal, 2016).

El desarrollo del proyecto fue descrito a través de la selección de 143 sucesos publicados en: los diarios y otros medios (86), el informe de Fonatur (55) y estudios ambientales (5) que

buscaban establecer los lineamientos y regulaciones para definir el quehacer del territorio y de qué forma los sectores podían hacer uso (Semarnap, 2001, pag. 79).

Con respecto a la distribución de las notas, la mayor parte se concentra en los periodos de gobierno del PAN, en el primer periodo 2001-2006 un proyecto que inicia, se atrasa y se reinventa como Mar de Cortés, mientras que en el segundo periodo 2007-2012 son los problemas, la reducción y finalmente la puesta en venta.

Lo anterior coincide con la temática en las notas de condición desfavorable, que tiene el mayor porcentaje (40%) en igual proporción para estos periodos presidenciales. Mientras que el porcentaje de notas de retroceso del proyecto (30%) es para el periodo 2007-2012 de Felipe Calderón y el periodo 2013-2016 aunque este último parece ser más una inercia del problema tanto institucional como económico (Vega, 2010) que recibió Calderón en lugar de un megaproyecto en etapa de consolidación. El avance del proyecto tuvo un 19% de notas distribuidas entre 2001-2006 que corresponde a la implementación y de 2008-2016 por la solicitud de Baja California a Sectur para reactivar la escala de Santa Rosalíita.

El número de noticias periodísticas y los problemas identificados en 16 años que la EN apareció en los medios de comunicación, se resume en la tabla 2 desglosado por periodos presidenciales y por la temática de los problemas expuestos (ambiental, social, económica y político/legal).

Tabla 2. Datos obtenidos de la problemática expuesta durante el periodo 2000-2016 relacionada al proyecto de Escalera Náutica.

Problemática	Vicente Fox		Felipe Calderón	Enrique Peña	Total	
	2000-2003	2004-2006	2007-2012	2013-2016	No.	%
Ambiental	16	8	9	1	34	14
Social	15	10	4	2	31	13
Económico	29	13	72	17	131	55
Político / Legal	18	9	14	3	44	18
No. de problemas	78	40	99	23	240	
% de problemas	33	17	41	10		100
No. Notas periodísticas	25	9	26	8	68	
% Notas periodísticas	37	13	38	12		100

Fuente: Elaboración propia (Problemática expuesta en notas periodísticas principalmente).

5.2.2. Línea de tiempo y etapas en el desarrollo de la implementación de la EN

Ante la pérdida de posicionamiento del sector turismo y la diversificación de la oferta turística, la competitividad se convirtió en un tema relevante como una forma de mejorar el sector de acuerdo a las demandas del mercado. Estos temas se incorporaron en la política turística con el gobierno de Ernesto Zedillo (CESOP, 2006), por lo cual la EN tuvo su ventana de oportunidad, aunque no resolvía alguna problemática específica, ni era innovadora. Sin embargo, se convierte en un fenómeno turístico cuando se materializa a través de una institución federal (Fonatur) y se da a conocer ampliamente a partir del año 2000, con el gobierno de Vicente Fox. Se vio favorecida por la publicidad de la alternancia, con una cobertura más amplia en los diarios que se mantiene hasta el 2016 con al menos una nota anual en los medios de comunicación (2004 y 2015).

Esta vez el megaproyecto fue maquillado como un proyecto con destinos sustentables, resultado de consultas públicas y con el objetivo de promover el desarrollo regional (DOF, 2002), fenómeno conocido como “greenwash” (Weaver, 2009).

Este resultado se presenta de manera gráfica en una línea del tiempo (fig. 11) que está conformada de 37 notas (62% del diario Reforma), máximo cuatro por año, 11 datos de avances de Fonatur hasta el 2006 que se publicó el informe y los estudios de ordenamiento ecológico que fueron solicitados previamente al inicio de la construcción de las escalas náuticas, debido a ello; la mayoría coincide con la etapa de planeación de Fonatur.

La tendencia de la problemática o aspectos desfavorables al igual que el número de notas que los contienen, disminuye con la reestructuración del proyecto a Mar de Cortés; pero aumenta con el nuevo gobierno y la entrega de las escalas concluidas (tabla 2). Además en este periodo fracasaron las dos licitaciones para la venta de escalas y Fonatur completamente descapitalizada y bajo la encomienda de renovarse o morir, se reestructuró hacia el interior (Vega, 2010).

5.2.3. Causas y consecuencias de los problemas analizados integradamente

Los siguientes cuatro diagramas muestran la multicausalidad y consecuencias de las etapas del proyecto: proyecto paralizado, conflictos, cancelación y fracaso; que a su vez corresponden a periodos presidenciales, a excepción de la primera etapa donde se separó por cambio del concepto de Escalera Náutica a Mar de Cortés.

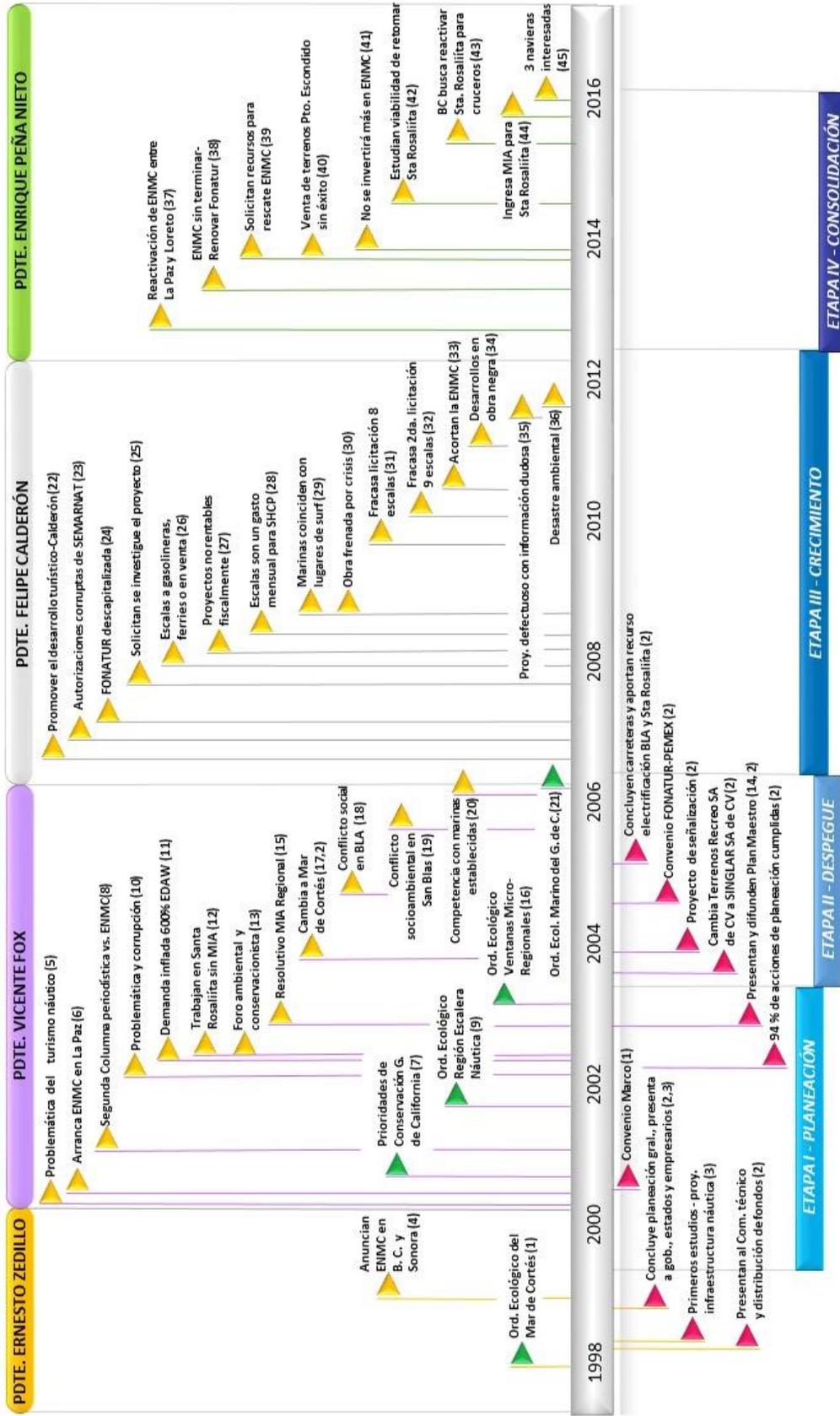


Figura 11. Línea del tiempo del proyecto Escalera Náutica (1998-2016). Parte superior: los sucesos a partir de notas periodísticas (amarillo), estudios ambientales promovidos y un taller (verde), organizado de acuerdo a los periodos presidenciales de México. Parte inferior: las acciones de Fonatur (rosa) enmarcadas en las etapas de planeación institucional.

Fuente: (anexo 3)

Los dos primeros (figuras 12 y 13, color azul) corresponden al periodo presidencial de Vicente Fox (2000-2006), primer gobierno de alternancia. El tercer diagrama (figura 14, color gris) a Felipe Calderón (2007-2012) y el último (figura 15, color verde) a Enrique Peña (2013-2016), también de alternancia política que solo incluye hasta la última nota encontrada sobre el tema. Desde la perspectiva de la evolución de la política turística, sólo por la época a la que corresponden, los gobiernos blanquiazules forman parte de la etapa postfordista, mientras que el gobierno de Peña Nieto le corresponde el cambio a la Nueva Política Turística.

Durante los cuatro periodos como se mencionó con anterioridad, la tendencia general del número de palabras clave que denotaban alguna problemática (tabla 2) se concentró en la etapa del proyecto paralizado (fig 12) y en un porcentaje mayor en la etapa de cancelación (fig. 14). La problemática ambiental fue más relevante en el 2000-2003 en su etapa de planeación y va disminuyendo hasta el último periodo en un 94% (del número de palabras clave encontradas por periodo).

En parte por la incertidumbre generada ante la construcción de marinas, como detonador de la inversión privada que generaría derrama económica a través de complejos hoteleros y campos de golf como el interés manifestado por el golfista Greg Norman (Reforma Redacción, 2001), la travesía de un gran número de embarcaciones ante una zona tan importante como vulnerable y el descontrol en el uso de suelo como lo expuso el entonces director de las ÁNP de la Semarnat (Millán, 2001). Esta misma tendencia la presenta la temática social, que al inicio se vincula con el cuestionamiento de académicos y la oposición de grupos ecologistas y ambientalistas principalmente.

La trayectoria de la problemática en el tema económico fue predominante en lo global, durante los 17 años tuvo los valores más altos. La proporción fue mucho mayor en los dos últimos

periodos con respecto al resto de los temas (73-74%). El tema político/legal siguió la tendencia general. Particularmente durante la planeación del proyecto las notas mencionan aspectos que lo desfavorecieron como la falta de un marco legal y administrativo que regulara y sustentara al turismo náutico, pero una vez implementado mencionan litigios legales, normativas sin cumplir como el Estudio de Manifiesto Ambiental (EIA), falta de planeación institucional, que resalta una desorganización hacia el interior de Fonatur y que John McCarthy durante su gestión expuso como un obstáculo (Vega, 2010, p. 281), así como irregularidades, por ejemplo ventas ilegales y denuncias (Camacho, 2006; López, 2008a; Rea, 2006).

En el proceso, los medios de comunicación fueron muy importantes, ya que en el acompañamiento de los hechos, críticas, opiniones y particularidades de algunas escalas hay indicios del efecto intangible que surge como parte de su inicio e implementación. Es a este nivel donde es notorio que la planificación de la EN presenta un enfoque espacial con énfasis económico a una escala regional (Osorio, 2006), pero no adaptó un enfoque distinto en una escala local donde se ubicarían las 28 marinas. Y en su complemento con un segundo énfasis en el enfoque espacial, este se relaciona con el modelo Post-fordista, que si bien se caracteriza por incorporar el análisis ambiental, las problemáticas generadas muestran que está lejos de promover los elementos de sostenibilidad y participación comunitaria que lo caracterizan.

La figura 12 marca el inicio, los medios vislumbran aspectos como la llegada del turismo de alto impacto en áreas con escasez de agua y una mala planeación en casi todos los ámbitos. También fue el inicio de problemas derivados del proyecto, como la erosión de la playa de Santa Rosalíta por una ubicación deficiente de la escala y el dragado constante, la destrucción parcial del humedal y especies (Aridjis, 2001a, 2001b), infraestructura abandonada (Botello, 2001; Turati, 2001), un puente terrestre para embarcaciones pequeñas que no podrían navegar por el Pacífico

(Aridjis, 2003; Kraul y Weiss, 2003; Millman y Carlton, 2003), una propuesta ausente (Martiarena, 2003), el MIA (Botello, 2002), sin un marco legal y normativo (Carrillo, 2000; Quadri, 2002), lo que paraliza el megaproyecto y se cumplen las características del sesgo de optimismo (Useche, 2014).

La figura 13 muestra una disminución de los aspectos desfavorables, consecuencia de la disminución del número de notas, especialmente en el 2004 que solo se anuncia la entrada en vigor del nuevo concepto del proyecto (Córdoba, 2004); posiblemente porque ese año fueron elecciones en varios estados. El cambio dio pauta para promover el tema en el 2005, aunque se anunció como otro megaproyectos con “tropiezos” (López, 2005; Reforma Redacción, 2005). Hasta el 2006 se dieron a conocer problemas en algunas escalas, lo que definió el conflicto de este periodo, pero posiblemente el cambio de presidente en puerta, cambió la prioridad de los temas en los medios. Aunque el tema económico predominó, entre los problemas que se mencionaron, los más relevantes fueron los sociales y los político-legales. Si bien desde el inicio hubo una preocupación en el tema ambiental, ante la indiferencia de la política ambiental (Aridjis, 2006) este tema se ignoró, desatendió y afectó a los grupos más vulnerables (Camacho, 2006; León Diez, 2005) y junto con la falta de visión institucional (Cepeda, 2006) todo parecía favorecer solo a las grandes empresas. Sin embargo, pese a la disminución de noticias publicadas en este periodo se visualizaron con mayor claridad los conflictos sociales y ambientales que caracterizan a los megaproyectos, al transformar la configuración del espacio y la sociedad para la acumulación de capital y poder (Ibarra y Talledos, 2016) y se confirman que los desalojos son inherentes a ellos, pero también minimizados (Gellert y Lynch, 2003; Velázquez, 2016), aunque para este caso trascendieron a lo legal a través de la denuncia y litigios por algunas anomalías (Rea, 2006).

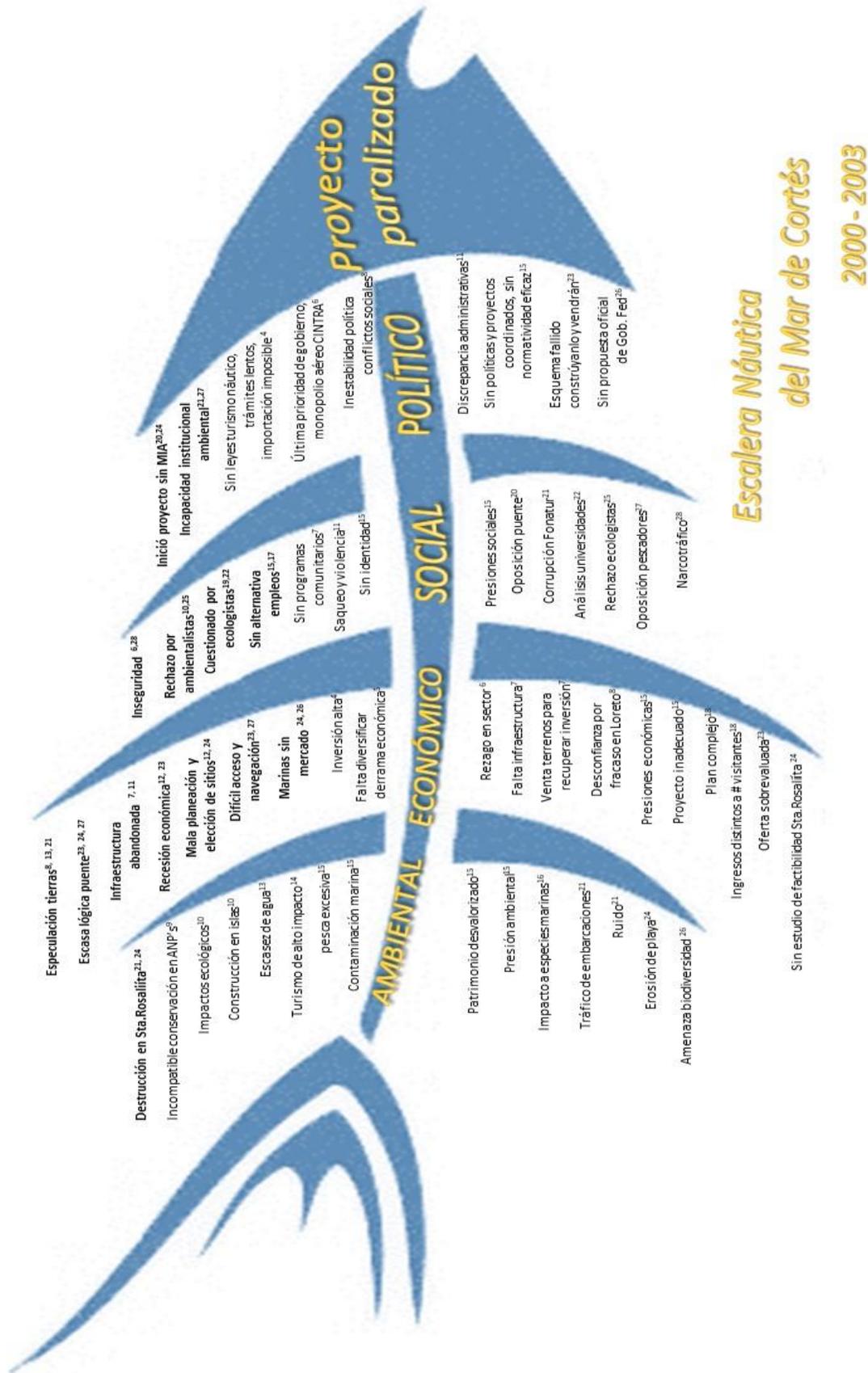


Figura 12. Problemática percibida por medios de comunicación con el planteamiento e inicio del proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés, presentado por Fonatur en el 2000. El superíndice indica la fuente consultada.

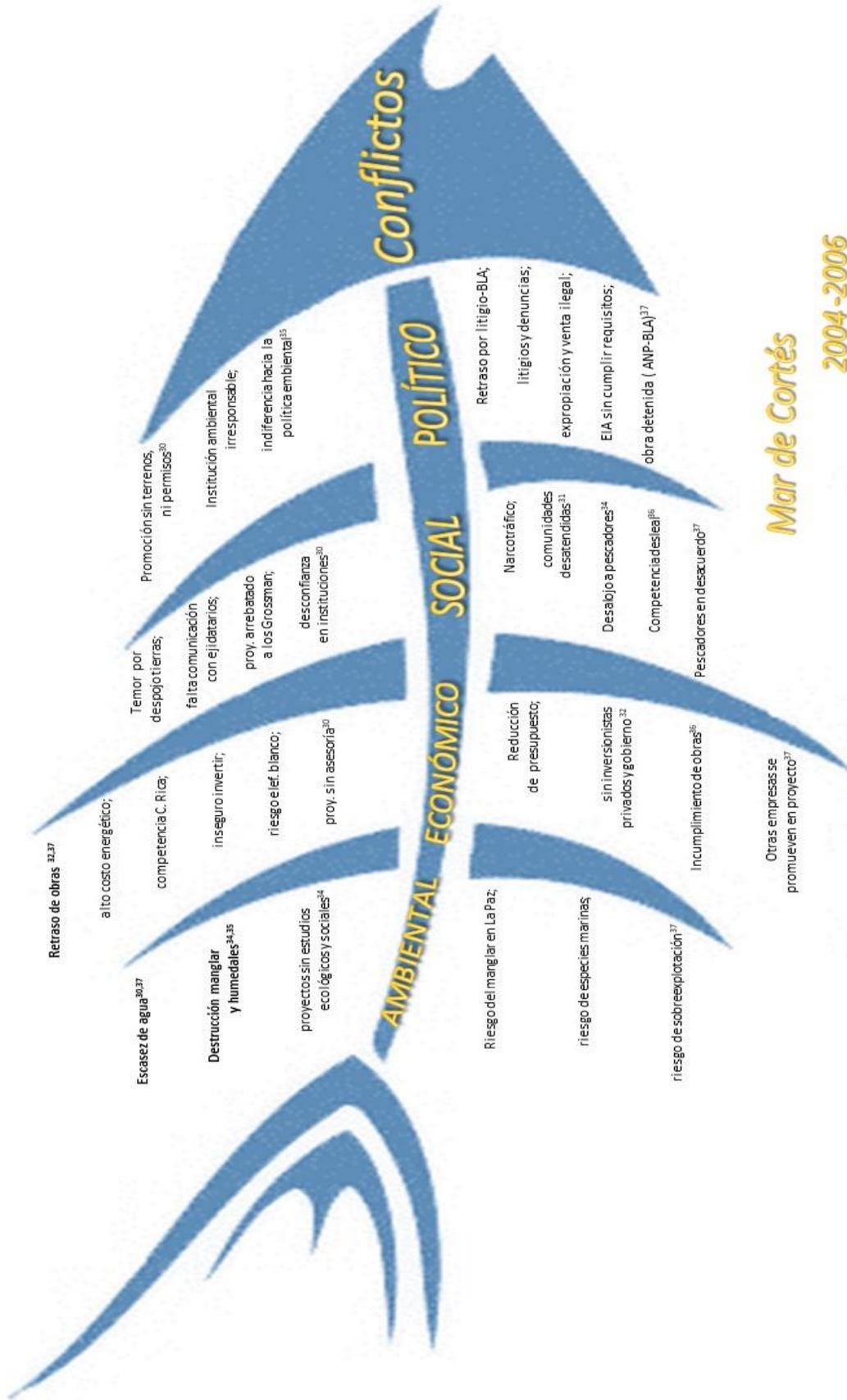


Figura 13. Problemática percibida por medios de comunicación con la implementación del proyecto Mar de Cortés (antes Escalera Náutica del Mar de Cortés). El superíndice indica la fuente consultada.

El periodo 2007-2012 (fig. 14) es la cancelación del proyecto, y esto parece lógico ante el número de problemas que dieron a conocer los medios, que se incrementaron en un 27% con respecto al valor más alto en la tabla 2. Además, diferentes notas coinciden y entre ellas sobresale “proyecto fracasado” (Alatorre, 2011; Contreras, 2009; “Escalera náutica,” 2007; Meré, 2011; Tinoco, 2009), consecuencia que se confirma hasta el siguiente periodo.

En cuanto a los temas relacionados a problemas económicos, resalta el incremento en un 148% con respecto al valor más alto de todo el periodo, y casi en la misma proporción disminuyeron el resto de los temas (139%), donde el aspecto social quedó fuera de contexto pues las notas se refieren a posibles eventos o efectos indirectos en el turismo náutico, como es la violencia que en realidad afectó a todo el país (Taylor, 2009), no solo a la región.

En la figura 14 de acuerdo a lo que exponen los medios resalta no solo a la falta de planeación, si no la falta de expertos al diseñar el proyecto:

- 1) Al proponer un puente que por un lado no serviría para lo que fue construido y por otro que no llevaría a ningún lado, al no contar con el área a desarrollar en ambos extremos (Alatorre, 2011; López, 2008b; Tinoco, 2008b).
- 2) Ubicar las escalas en lugares poco adecuados, como rodeada de malos olores y agua contaminada (Guaymas), donde se azolvaba elevando los costos de operación (Santa Rosalíita), donde ya hay marinas y solo propiciaba sobreoferta y una competencia desleal (Kissman, 2012; Tinoco, 2008a).
- 3) Un esquema de operación de alto riesgo y costo, e inadecuada administración, donde los estados al no cumplir con los convenios establecidos, un sector privado que no le apostó al gobierno, y un entorno de desaceleración y crisis económica (Contreras, 2009; Ramírez y Hernández, 2009; Taylor, 2009), colaboraron a una institución sin recursos (“Escalera náutica,” 2007; López, 2007b), que dejó escalas abandonadas (DeExpressionGuaymas, 2008; López, 2008b; Tinoco, 2009), en desuso (Tinoco, 2008a) y las que si estaban operando no eran rentables y se deterioraron.

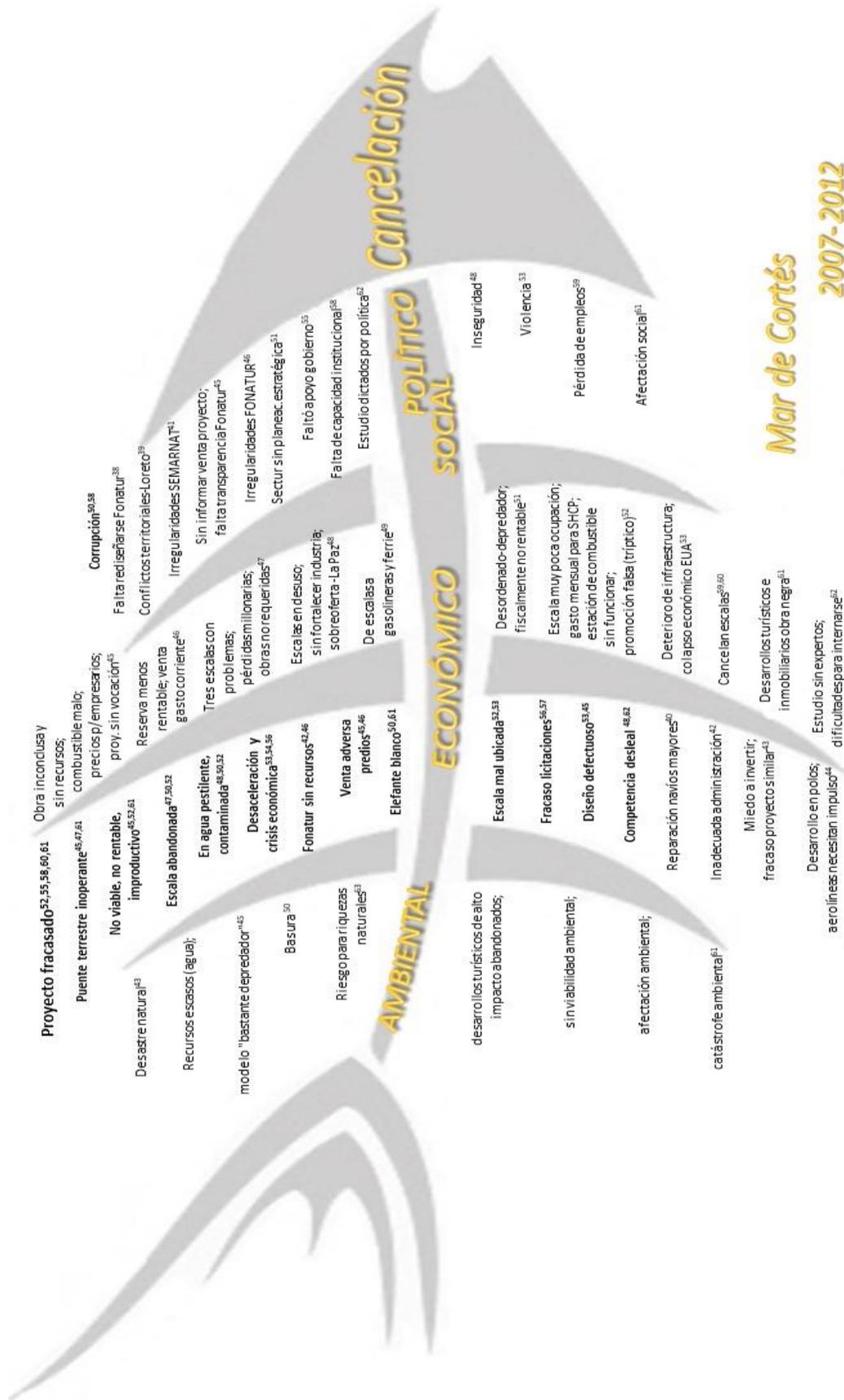


Figura 14. Problemática percibida y evidenciada por los medios de comunicación con la continuación del proyecto Mar de Cortés. El superíndice indica la fuente consultada. Fuente: Ver anexo 2

El proyecto no fue contemplado dentro la política sectorial de Felipe Calderón, una posible razón para la falta apoyo, a pesar de que en los medios se argumentó necesario invertir para evitar el deterioro, desuso y abandono de las escalas construidas. Por otro lado, recibió un elefante blanco muy costoso, una inexistente Sectur y un Fonatur que se “renovaba o moría” (Vega, 2010).

En la figura 15 resalta el tema económico, dado el abandono de las escalas, que en lugar de aportar ingresos, requieren de mayor inversión, por tal razón este periodo es un evidente fracaso de la EN. En el aspecto ambiental que fue uno de los temas prioritarios al inicio, se vio disminuido drásticamente en cada periodo hasta ser prácticamente nulo en este último. Se evidencia la falta de interés político real en el tema, pero también es cierto que parte de los impactos no serían inmediatos, se presentarían ante la presencia del incremento de embarcaciones y la totalidad del proyecto en funcionamiento. También hubiese sido evidente (como lo fue en Santa Rosalíta ante la denuncia de las OSC) de haberse construido en sitios donde no había nada.

Por otra parte, este periodo que debería caracterizarse por la protección y aprovechamiento de los espacios naturales, comunidades y mejora en la calidad de vida (dada la etapa en la evolución en la política turística que corresponde), el gobierno estatal retoma los cruceros, con un enfoque en la oferta, hacia el mercado segmentado, sin una clara autoridad reguladora, pero si con la participación del Estado en fondos de inversión y otros aspectos que forman parte del postfordismo (inclusive mantiene elementos pertenecientes a la etapa fordista, por ejemplo: un gobierno promotor y poco regulatorio, planeación ineficaz y un desequilibrio regional en la oferta, entre otros). Esto limita un avance en términos de política, de ahí que las acciones realizadas en ocasiones se contrapongan a la demanda actual de competitividad que involucra calidad de vida y sostenibilidad ambiental. Así como en términos de planificación turística que también dirige sus esfuerzos a estos mismo paradigmas.

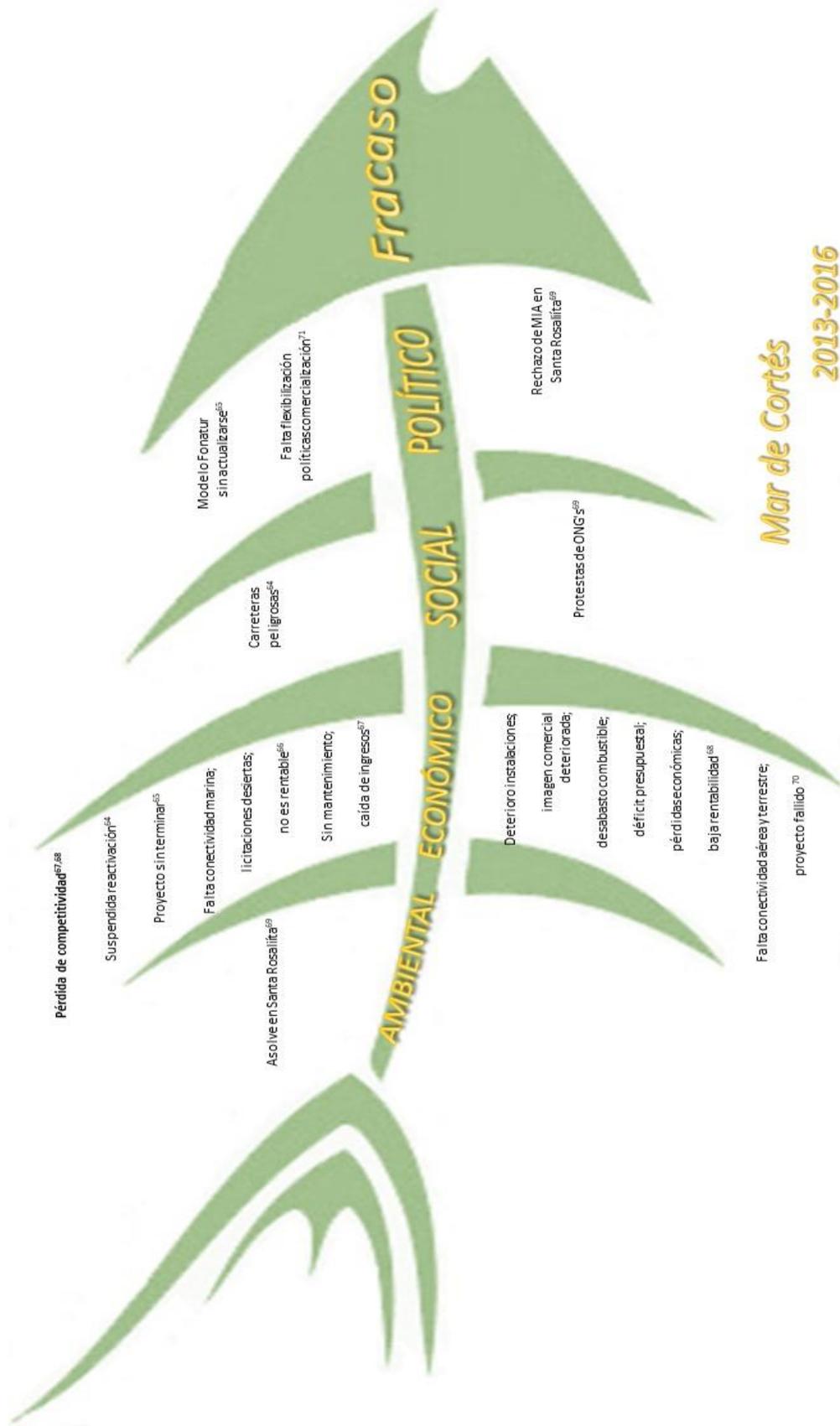


Figura 15. Problemática evidenciada por los medios de comunicación por el proyecto Mar de Cortés, posterior a su cancelación en un intento por reactivarla.
Fuente: Ver anexo 2.

De manera general, hubo temas que requerían mayor atención pero los medios solo los mencionaron: la especulación de bienes y proyectos que sin serlo se colgaron del megaproyecto. Pero también faltó que evidenciaran las externalidades generadas y que ALCOSTA denunció ante el crecimiento desordenado de los desarrollos inmobiliarios (Guido et al., 2006). Lo cual en realidad no debía ser ninguna sorpresa, puesto que en términos de planificación turística el enfoque económico también se caracterizó por desplazamientos y desarrollo orientado al sector inmobiliarios, hotelero, campos de golf, etc. como lo fueron los CIP, solo que esta característica pertenecía a los años setentas y ochentas (Osorio, 2006).

Capítulo IV

2. DISCUSIÓN

El análisis documental permitió evaluar la política sectorial Escalera Náutica y su impacto en la región del Mar de Cortés. Asimismo, fue posible establecer la evolución de este proyecto en un ámbito socioeconómico y político de México y analizar sus efectos a través de los medios masivos de comunicación. Este trabajo presenta el escenario contextual necesario para evaluar cada escala y su impacto a nivel local posteriormente.

En México se reconoce la importancia del turismo, sin embargo, pese al aporte del PIB en el país, la asignación del presupuesto federal, de acuerdo a Ramírez y Hernández (2007) no tuvo y no tiene comparativo con el sector energético o de comunicaciones y transportes. Sin embargo, proyectos como la Escalera Náutica, podrán ser definidos como megaproyectos bajo una definición cualitativa y no monetaria. Como Abedrapo (2011) lo expresa, *“las obras públicas visten a los gobiernos y los megaproyectos los consagran”*. Por lo que estas obras complejas, a largo plazo y de gran magnitud, entusiasman a los gobernantes locales ante los intereses personales en contubernio con el sector privado. Lo anterior es comprensible en países en desarrollo y explica

que los megaproyectos turísticos tengan mayor difusión que otro tipo de megaproyectos y generen una politización cada periodo presidencial.

La EN cometió los errores más comunes de los megaproyectos (Abedrapo, 2011; Flyvbjerg, 2007; Flyvbjerg, Bruzelius y Rothengatter, 2003), surgió de una necesidad normativa y comparativa, con estudios técnicos que justificaban su planificación. Es decir, no fue una necesidad que demandara la sociedad, se mantuvo a lo largo del tiempo como una propuesta para crear desarrollo, y los actores en este caso institucionales, fueron clave para su fracaso, donde Fonatur fungió como una fachada para un coto de poder político (Velázquez, 2013, 93 p).

Durante su implementación, la EN tuvo repercusiones a escala local, como sucede para otros megaproyectos (Ibarra y Talledos, 2016). Como ejemplo de lo anterior, los diagramas de causa-efecto, evidenciaron impactos socio-ambientales, cambios en las relaciones de poder y la presencia del Estado como comprador-vendedor del territorio (a través de Fonatur). Un Estado más orientado a la acumulación de capital y disociado de las tendencias internacionales de desarrollo sostenible. Y Fonatur, como una institución sin capacidad de planificación y gestión efectivas a largo plazo e instrumentando numerosas acciones sin evaluación de resultados, como muchas políticas nacionales (Bobadilla et al., 2013).

Por otra parte, la conectividad es punto clave en obras de infraestructura porque permite abarcar el territorio y llenar vacíos territoriales argumentando desarrollo regional e inclusive seguridad nacional (Luzardo, 2002) pero, Medellín (2004) señala que hablar de territorialidad del Estado es hablar de poder político. La reiterada urgencia de controlar más territorio, sobre todo en México, el cual este autor tipificó con una territorialidad parcial asociada a un régimen político de obediencia endeble.

En México y posiblemente Latinoamérica, un megaproyecto tipo EN, justificado para la conectividad en una zona poco desarrollada, se relacionaría con poder y economía más que con cuestiones sociales y ambientales, temas que, junto con el papel del Estado y la relación con el desarrollo del capitalismo, son abordados por Domínguez (2015) e Ibarra y Talledos (2016).

Por consiguiente, considerar este megaproyecto como generador de desarrollo regional, fue definitivamente un sesgo optimista, dado que el resultado obtenido fue contrario a lo esperado, especialmente en términos económicos. Tal como lo menciona Lamb (1998) en (Almeida García y Chahine, 2016) el gobierno exaltó las bondades y beneficios hasta lo último (no obstante el fracaso que tuvo), para opacar las limitaciones que tenía en términos de ser promotora de un verdadero desarrollo regional.

Lo intrigante del proyecto EN radica en la insistencia del gobierno para no desecharlo, y retomarlo cuando las condiciones políticas y socioeconómicas eran propicias y adecuándolo a las políticas emergentes. El tiempo de incubación estuvo relacionado a 1) crisis económicas y relaciones bilaterales, 2) un periodo de maduración de las leyes y de políticas sectoriales (Mota, 2009) y 3) la evolución de las instituciones encargadas de desarrollar las políticas turísticas y ambientales.

A lo largo de este tiempo, la EN de un simple proyecto de integración regional pasó a ser una política sectorial turística. La capacidad de adaptación del proyecto, aunque infructuoso, es evidente cuando se contraponen cada etapa turística con la emergencia de lo ambiental y el contexto socioeconómico particular de cada gobierno que retoma el proyecto. Por ello, la EN como política turística, muestra un desfase en las etapas de su evolución, inclusive puede hablarse de un retroceso en el gobierno de Peña Nieto, pese a la importancia manifestada.

Las presiones externas en las políticas turística post-fordista y la ambiental, convirtieron al proyecto EN, originalmente económico-turístico en uno supuestamente “sostenible”, pero en realidad termina sin ser ninguno de los dos. Posiblemente, hubiera sido mejor construir algo nuevo y medido. Si como Sectur insistía en 2016, “*se seguirá construyendo y seguirá andando*” (Martínez, 2016) habría que aprender de sus errores y re-diseñarlo de acuerdo a los objetivos del nuevo gobierno (2019-2024). De ser así, el reto será proponer una estrategia de turismo sostenible que se adapte a la Nueva Política Turística, donde la toma de decisiones propone mayor disminución del Estado, la globalización toma el control de las decisiones sobre el turismo, considera la participación ciudadana y las políticas se encaminan al orden del espacio físico y el adecuado aprovechamiento de los recursos (Enríquez et al. 2012).

La EN también se vio afectado por las deficiencias de la administración pública federal, resultado de decisiones tomadas en otro momento histórico y de factores externos que incidieron en la planificación del proyecto. Además, la sectorización del gobierno federal se contrapuso a la integralidad en la toma de decisiones, por tanto a un equilibrio que apostará a la sostenibilidad. Para el fracaso de este megaproyecto fue determinante el incremento de la inversión económica. También fue desfavorable el desfase en tiempo con respecto a lo planificado y una deficiente coordinación, pero sobre todo la falta de concertación entre los tres órdenes de gobierno, el sector privado y la ciudadanía (García, 2010, p. 18). Esto último debido a la ausencia de representación local por la administración pública, ya que Copladem no funcionó (la movilización ciudadana fue a través de organizaciones ambientalistas).

Debido a lo anterior, habría que rescatar otros instrumentos administrativos, entre ellos las comisiones intersecretariales. Este tipo de comisiones como organización administrativa con especialización de funciones, integra diversas autoridades, particulares, incluyendo niveles

superiores (DOF, 2019; Ramírez y Ramírez, 2013). Pero también puede incluir expertos y representantes de la sociedad civil y crearse *ex profeso* para atender la polémica que impera en los megaproyectos (Abedrapo, 2011; Flyvbjerg, 2007).

En cuanto al sector legal turístico faltó una adecuada aplicación del marco legal existente, que dada la naturaleza diversa del espacio geográfico donde se desarrollaría el turismo náutico. Jiménez (2007, pp. 108 y 110) menciona que se rebasa la tradicional concepción de los involucrados en el turismo, y sólo hace falta su implementación puntual, consciente y amplificada. También hace notar que debería prevalecer la justicia implícita en el derecho de las comunidades locales a decidir y proteger su entorno de las ambiciones lúdicas de los turistas y de los que viven del turismo. Así como mejorar la distribución del ingreso entre las poblaciones que se resisten a ser tratadas sólo como anfitrionas de escenografía, sin participar de muchos de los beneficios económicos que el turismo acarrea.

A pesar de que la ley reconoce la importancia de las comunidades por encima de las “necesidades” creadas para el turismo, se generaron impactos sociales sobre los locales en algunas escalas y fueron provocados por el mismo aparato gubernamental que promueve el desarrollo regional; aspecto característico y documentado de los megaproyectos, pero no considerado para su prevención. Como otros megaproyectos las implicaciones sociales difícilmente tienen una resolución favorable hacia las comunidades, mientras que la organización (OSC’s y ONG’s) y el conocimiento de las afectaciones ambientales han logrado mejores resultados.

El nivel de importancia que representan un megaproyecto para el país y para cada gobierno, no se ve reflejado en la formalidad de contar con leyes (como SAFETEA-LU), una planificación y participación organizada que integre a los actores clave incluyendo a universidades y centros de investigación (como NETLIPSE). Considerando que continuarán creándose más megaproyectos,

no basta el uso del marco legal del sector que promueve. Se requieren acciones más contundentes, para evitar estos errores comunes en combinación con otras herramientas.

La EN como proyecto y de acuerdo al modelo de planificación turística que propone Osorio (2006) presenta un enfoque espacial con énfasis en un enfoque económico y comunitario. Si bien los enfoques no son excluyentes, ni secuenciales, aún con ello faltó congruencia, pues la EN realizó algunas acciones que lo ubican como un modelo comunitario y con orientación a la sostenibilidad como correspondería a la época de su implementación, pero se conceptualizó y promovió en un inicio como proyecto semilla para un desarrollo turístico tipo CIP, de ahí que el “*greenwash*” no fuera suficiente.

Es interesante que el proyecto se mantiene como una posibilidad de desarrollo turístico regional porque mantiene las características que atrajeron a políticos y empresarios:

1) La región tiene una belleza paisajística y una biodiversidad sin igual, condiciones idóneas para el turismo, excepto que no hay agua y habría que invertir en desaladoras como en Los Cabos (Cariño et al., 2011; Ivanova et al, 2012; Gamez e Ivanova, 2012; Ivanova et al., 2017; Seingier et al., 2019).

2) Hasta 2018 continuaba la búsqueda de la conectividad como esencia del desarrollo regional peninsular (Sedatu, 2014).

3) Continúa la idea de desarrollar poblados rurales aislados, porque extensas propiedades costeras dejaron de ser ejidales para pertenecer a grandes inversionistas (Danemann y Ezcurra, 2008). Cabe mencionar que la compra-venta de propiedades costeras es un posible resultado del proyecto EN, que a su vez fomenta la idea de desarrollo sexenio tras sexenio.

Considerando lo anterior, es importante la contextualización de este caso de estudio como un referente de megaproyecto turístico-costero, que marcó un parteaguas en términos de política y planeación turística, así como de la gestión ambiental y de la organización ambientalista.

Debido a que la pertinencia de la EN sigue vigente en el imaginario funcionario-empresarial (Comunicación social, 2019; Redacción bcsnoticias, 2018; Redacción El Vigía, 2019), es necesario comparar con otros megaproyectos turísticos fracasados (Domínguez, 2015). Particularmente del turismo náutico, de cruceros, y de sol y playa en el mundo, para argumentar con más ejemplos las consecuencias nocivas de estos proyectos optimistas sexenales.

Un ejemplo de los efectos de la EN en una escala donde Fonatur no construyó (lo construyó una empresa privada), se puede apreciar en Altata, Sin., donde se midió la fragmentación (km de caminos/área), uno de los cambios ambientales en el paisaje, indicador ecológicamente significativo de la transformación de la tierra (Forman, 1995). A partir de los datos proporcionados por el OE de la Región Mar de Cortés: Ventanas micro-regionales del 2003 se contrastó con una imagen del 2013 de ArcGIS On line y se calculó el índice utilizando el software ArcMap 10.2. El resultado constata el cambio en esta ventana micro-regional, que pasó de 127.8 km a 353.3 km de fragmentación lo que representa un cambio de 176.4 % en 10 años. Lo que más resalta es la pérdida de área que no tenía ninguna fragmentación que pasó de un 16.2% a 1.3% y que en términos de manejo serían las áreas susceptibles a protección, porque la tendencia es continuar fragmentándose (ver anexo 3).

Además, habrá que analizar las posibilidades de la EN ante las nuevas políticas turísticas y ambientales, mundiales y nacionales, basadas en los objetivos del turismo sostenible de la OMT. Así como en las directrices de la OCDE, que México acata en cuanto a las perspectivas ambientales 2030 y que debieran aplicar para nuevos proyectos o reorientar los ya existentes, donde el diseño

de un nuevo proyecto sea acorde a la Nueva Política Turística (Enríquez et al., 2012) y una planificación con énfasis en el enfoque comunitario (Osorio, 2006).

Este trabajo puede ser el insumo para análisis complementarios bajo la lógica del impacto social y ambiental de megaproyectos y evidenciar los impactos negativos tanto en las localidades donde se desarrollaron las escalas como donde no lo hicieron. La Escalera Náutica, como caso de estudio de la política turística, es motivo de investigaciones futuras debido a las externalidades generadas con la especulación y los desarrollos turístico - habitacionales, así como el impacto político, socioambiental tanto local como regional.

Capítulo V

3. CONCLUSIONES

Esta investigación evalúa la política sectorial Escalera Náutica y su impacto en la región del Mar de Cortés, por un lado, a través de un análisis del contexto del megaproyecto como una política turística. Por otro lado, se analizaron los efectos intangibles del megaproyecto desde la mirada de los medios a través de tres periodos sexenales. Con ello se cumplieron los objetivos planteados en esta tesis.

El análisis de la información bibliográfica y documental permitió identificar tres versiones de la Escalera Náutica: Escalera Turístico Marítima (1981), Escalera Náutica del Mar de Cortés (1999-2000) y Mar de Cortés (2004). Para entender su evolución en un ámbito socioeconómico y político en México de 1960 al 2017, así como los aportes en política sectorial.

Por otra parte, el análisis de notas periodísticas de 1999-2016 durante su desarrollo y posterior a al mismo, proporcionaron datos sobre a) inicio de ciclos del proyecto, b) avances, c) retrocesos importantes y d) condiciones desfavorables (problemáticas o conflictos) que caracterizaron cuatro

etapas. En estas etapas resaltaron las fallas de gobierno desde los enfoques que se abordan y se evidencia la problemática generada con sus múltiples causas en cuatro temas (ambiental, social, económico y político/legal).

La Escalera Náutica representa los esfuerzos truncos propios de la época neoliberal y ambiental de México. Fue un megaproyecto turístico que pretendía ofertar infraestructura y servicios de apoyo náutico, carretero y aéreo para facilitar la internación de turistas, equipos y proyectos náutico-costeros, para contribuir al desarrollo regional del Golfo de California.

Su complejidad, dimensión y sesgo optimista, obtuvo resultados contrarios a lo esperado y fracasó pese a incorporarse como política sectorial en dos ocasiones, convirtiéndose en uno más de los megaproyectos turísticos costeros fallidos en el noroeste de México. Aunque no está vigente, continuó en el imaginario institucional aproximadamente 40 años y sin haberse analizado integralmente.

Se concluye que el aspecto económico fue determinante para que el proyecto no continuará, pero una de las fallas principales es la EN, es que no surge de una necesidad que demandará la sociedad; se mantuvo como propuesta para el desarrollo regional sin considerar la opinión de los sectores sociales y ambientales locales.

Institucionalmente la incapacidad de planeación y gestión, junto con los actores, fueron clave para su fracaso y Fonatur parece una fachada para un coto de poder político y empresarial. A pesar de que la ley reconoce la importancia de las comunidades por encima de las “necesidades” creadas para el turismo, se generaron impactos sociales y ambientales en algunas escalas provocados por el mismo aparato gubernamental que promueve el desarrollo regional insustentable. Como otros

megaproyectos las implicaciones sociales difícilmente tienen una resolución favorable hacia las comunidades locales.

La presión de la sociedad civil organizada y el conocimiento de las afectaciones ambientales de alguna manera los obligó a reorientar el megaproyecto, con medidas que se conocen como “greenwash”. La política turística que se evidencia en este megaproyecto, muestra un desfase en las etapas de su evolución, con respecto a los años en que estas mismas etapas se presentan en diversos países, inclusive puede hablarse de un retroceso en el último gobierno, pese a la importancia manifestada.

En los megaproyectos como la EN, falta de una aplicación adecuada del marco legal turístico y una inexistente estructura legal que fortalezca su construcción. Documentar este tipo de proyectos es de suma importancia como lecciones aprendidas y no repetir errores este sexenio y los que siguen.

Una próxima evaluación de la EN sería a través de un índice turístico basado en el desarrollo sostenible, construido bajo tres enfoques y enmarcados en el territorio que de acuerdo a Gutiérrez (2015) desde la concepción geográfica se caracteriza por la territorialidad¹¹, y territorialización¹² dando un equilibrio estructural (fig. 16). En términos del sector turístico se consideran dos enfoques el social y el económico, mientras que el Manejo Integrado de la Zona Costera (MIZC) aporta el enfoque ambiental.

De esta forma se puede retomar una evaluación integral de las escalas a nivel local, con estos tres enfoques bajo el contexto del territorio, el cual permite la interacción sociedad/ambiente,

¹¹ Integración de las cualidades del territorio (Gutiérrez, 2015).

¹² Gestión territorial para políticas, normas, planes y acciones desde y para el territorio (Idem).

territorio y territorialidad¹³, a la centralidad de lo local, al concepto de lugar y a la importancia recobrada de la organización regional, y que puede aportar la interpretación de fenómenos y solución de problemas (Dematteis y Governa, 2005, p. 36).

A pesar del fracaso global del proyecto, cada escala náutica como componente de la región, sufrió cambios, nos solo en la privatización de las propiedades ejidales costeras, sino en la fragmentación del paisaje y ambos cambios trascendentales, no han sido documentados ni evaluados propiamente. Por ejemplo es necesario medir el impacto socio-ambiental *in situ*, a través de indicadores de impactos que apoyen el monitoreo del manejo integrado de territorios con vocaciones encontradas, conservación de la naturaleza y turismo.

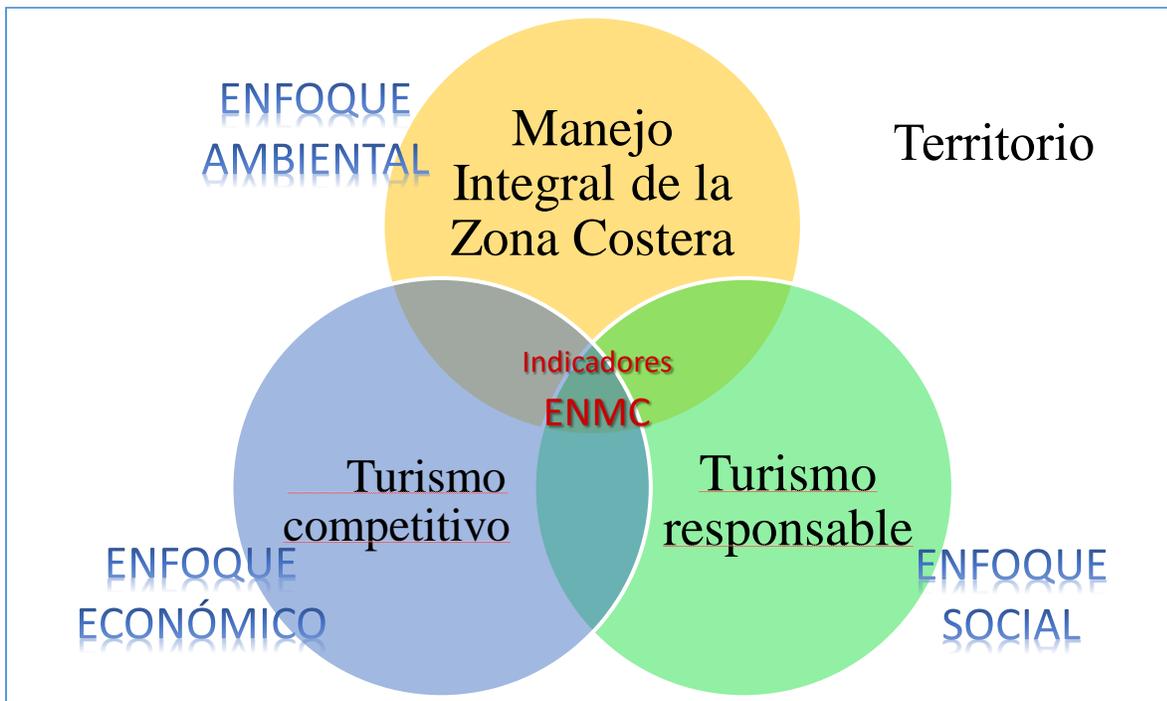


Figura 16. Esquema conceptual para la construcción de indicadores utilizables para la evaluación integral de la Escalera Náutica.

Fuente: Modificado de: Azuz-Adeath et al. (2010).

¹³ Territorialidad: conjunto de relaciones que nacen en un sistema sociedad-espacio-tiempo para alcanzar la mayor autonomía posible compatible con los recursos del sistema” (Dematteis y Governa, 2005, p. 42)

Además de los trabajos de Ivanova et al. (2017), habría que evaluar si el turismo que desató el megaproyecto EN en todas las escalas náuticas, ¿Es responsable? ¿Es un ejemplo de turismo sustentable porque se lleva a cabo en áreas protegidas, porque instauró desaladoras y plantas de tratamiento de agua? ¿Por qué promovió el empleo y la migración? ¿Promovieron estrategias más amplias de diversificación productiva? ¿Solo fue una forma de apropiarse de las tierras ejidales? ¿El turismo es competitivo? Es decir con un enfoque descentralizado y de redes cuyo fin es incrementar las ventajas competitivas y crear “competitividad sistémica”, además de las interacciones entre el proceso de globalización y uno de localización (Morgan et al., 2015).

¿Se promovió el Manejo Integrado de la Zona Costera (MIZC) (Moreno Casasola et al., 2008; Azuz-Adeath et al., 2010) como proceso de gestión continuo y dinámico diseñado para el manejo sostenible de dichas zonas?

Aún queda evaluar el impacto regional de un proyecto que fracasó, pero que disparó procesos locales que no han sido evaluados en su totalidad, ni apropiadamente; los cuales no se podrían entender, sin esta primera aproximación contextualizada de la Escalera Náutica.

BIBLIOGRAFÍA

- Abedrabo, E. (2011). Aspectos Institucionales para el Desarrollo de Megaproyectos de Infraestructura de Transporte en Latinoamérica. BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5969/int46D1.PDF?sequence=1>
- Admin. (2016, enero 24). Vicente Fox y Felipe Calderón un peligro para la naturaleza. *Maya Sin Fronteras*. Recuperado de <http://www.mayasinfronteras.org/2016/01/vicente-fox-y-felipe-calderon-un-peligro-para-la-naturaleza/>
- Agencia Certificadora y Gestora de Medios. (2019). Padrón Nacional de Medios Impresos - Reforma, Corazón de México. Recuperado March 19, 2019, de <https://pnmi.segob.gob.mx/reporte/tramite#informacion-inicial>
- Alatorre, A. (2011, Octubre 27). Cuestionan olvido de desarrollos turísticos. *Diario Reforma*, p. 19.

- Almeida, F., y Chahine, S. (2016). Evolución de la política turística y la intervención estatal. El caso de Marruecos. *Cuadernos de Turismo*, (38), 13–37.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.6018/turismo.38.271331>
- Alonso, L., y García, G. (2016). Megaproyecto eólico y despojo en el Istmo de Tehuantepec. En M. V. Ibarra y E. Talledos (Eds.), *Megaproyectos en México. Una lectura crítica* (pp. 177–201). UNAM, Editorial Itaca.
- Anderson, R. (2015). Sustainability, ideology, and the politics of development in Cabo Pulmo, Baja California Sur, Mexico. *Journal of Political Ecology*, 22, 239–254. Recuperado de https://scholarcommons.scu.edu/anthro_fac_pubs
- Ansar, A., Flyvbjerg, B., Budzier, A., y Lunn, D. (2014). Should we build more large dams? The actual cost of hydropower megaproject development. *Energy Policy*, 69, 43–56.
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.10.069>
- API Topolobampo. (2018). Terminales e Instalaciones - Puerto de Topolobampo. Recuperado Septiembre 26, 2018, de <https://www.puertotopolobampo.com.mx/infraestructura/terminales-e-instalaciones/>
- Aridjis, H. (2001a, marzo 4). Guerra a la naturaleza en la paz. *Diario Reforma*, p. !8A.
- Aridjis, H. (2001b, octubre 14). Baja a la baja. *Diario Reforma*, p. 22A.
- Aridjis, H. (2003, enero 19). La caída de la Escalera Náutica. *Diario Reforma*, p. 16A.
- Aridjis, H. (2006, noviembre 19). La cola que mueve al perro. *Diario Reforma*.
- Arreola, F. (2015, octubre 17). Los tres grandes periódicos mexicanos. *SDP Noticias*. Recuperado de <https://www.sdpnoticias.com/nacional/2015/10/17/los-tres-grandes-periodicos-mexicanos>
- Arriaga-Cabrera, L., Vasquez-Dominguez, E., González-Cano, J., Jiménez-Rosenberg, R., Muñoz-Lopez, E., y Aguilar-Sierra, V. (2008). Mapa: Regiones marinas prioritarias de México. Recuperado de <http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/Mmapa.html>
- Azuz-Adeath, I., Arredondo-García, M. C., Espejel, I., Rivera-Arriaga, E., Seingier, G., y Fermán, J. L. (2010). Propuesta de indicadores de la Red Mexicana de Manejo Integrado Costero-Marino. En E. Rivera-Arriaga, I. Azuz-Adeath, L. Alpuche Gual, y G. J. Villalobos-Zapata (Eds.), *Cambio Climático en México: un enfoque costero y marino* (pp. 901-). Universidad Autónoma de Campeche, CETYS-Universidad. Gobierno del Estado de Campeche.
- Barragán, M. Á. (2016, marzo 25). A 6 años de iniciada, Marina “Veramar”, en el Puerto, está abandonada. *Al Calor Político*. Recuperado de <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/a-6-anios-de-iniciada-marina-veramar-en-el-puerto-esta-abandonada-197851.html#.XLYmfvZFzIV%0D>

- Botello, Y. (2001, enero 21). Ofrece Fox seguridad a turistas. *Diario Reforma*, p. 2I.
- Botello, Y. (2002, septiembre 2). Presentan avances de Escalera Náutica. *Reforma*.
- Bravo, L. C., Espejel, I., Fermán, J. L., Ahumada, B., Leyva, C., Bocco, G., y Rojas, R. I. (2007). Evaluación ambiental estratégica, propuesta para fortalecer la aplicación del ordenamiento ecológico. Caso de estudio “La región Mar de Cortés.” *Gestión y Política Pública*, XVI(1), 147–170. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.I_1ersem/Luis_Carlos_Bravo_Ileana_Espejel.pdf
- Camacho, Z. (2006, abril). Escalera Náutica: despojo a pescadores. *Contralínea*.
- Capitanes. (2008, mayo 13). Miguel Gómez Mont. *Diario Reforma*, p. 3.
- Carrillo, M. E. (2000, noviembre 27). Turismo náutico: Marinas. *Diario Reforma*.
- Caudillo, E. (2016). El papel de los expertos en la oposición a megaproyectos de infraestructura: Cabo Cortés y las organizaciones del movimiento social ambientalista. En J. C. Domínguez y C. Corona (Eds.), *Megaproyectos y los dilemas del desarrollo en Latinoamérica* (pp. 124–143). Ciudad de México: Instituto Mora.
- Ceballos, Y. (2003, noviembre 7). Espera Fonatur hacer 16 marinas. *Diario Reforma*, p. 4A.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). (2006). Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente, de Turismo. Recuperado Noviembre 27, 2015, de http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_turismo.htm
- Centro de Planeación S.C. (2003). *Manifestación de Impacto Ambiental en su Modalidad Regional para el Plan Maestro de las Escalas Náuticas SINGLAR*.
- Cepeda, F. (2006, noviembre 20). “Se va a pique” proyecto de la Escalera Náutica. *Diario Reforma*, p. 3.
- CESOP. (2006). *Turismo*. México. Recuperado de www.diputados.gob.mx/cesop/
- Clancy, M. (2001). Mexican Tourism: Export Growth and Structural Change since 1970. *Latin American Research Review*, 36, 128–150. <https://doi.org/10.2307/2692077>
- CNI-SNIEG. (2018). Catálogo Nacional de Indicadores. Recuperado Junio 21, 2018, de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/cni/acercade.aspx>
- Coalición para la Sustentabilidad del Golfo de California. (2001). *Memoria técnica del megataller: Taller de definición de prioridades de conservación del Golfo de California*.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp). (2012). Áreas Naturales Protegidas. Recuperado Febrero 7, 2019, de <https://www.conanp.gob.mx/regionales/>
- Comparecerá Lichtinger ante la Cámara de Diputados. (2002, agosto 4). *Reforma*, p. 15A.

- Comunicación social. (2019, marzo 26). Nuevos Mega Desarrollos Turísticos para Baja California Sur. *Gobierno Del Estado de Baja California Sur*. Recuperado de <http://www.bcs.gob.mx/noticias/nuevos-mega-desarrollos-turisticos-para-baja-california-sur/>
- Concha, D., Bilbao, M. de los Á., Gallardo, I., Páez, D., y Fresno, A. (2012). Sesgos cognitivos y su relación con el bienestar subjetivo. *Salud y Sociedad*, 3(2), 115–129. <https://doi.org/10.22199/S07187475.2012.0002.00001>
- Contreras, H. (2009, junio 16). Naufraga proyecto náutico. *Noroeste*.
- Córdoba, M. (2004, junio 28). Redefinen la inversión en el Mar de Cortés. *Diario Reforma*, p. 2A.
- Cuéllar, M., y Martínez, J. (2016, enero 18). Escalera Náutica, 400 mdp quemándose al sol. *La Jornada Baja California*. Recuperado de <http://jornadabc.mx/tijuana/18-01-2016/escalera-nautica-400-mdp-quemandose-al-sol>
- Danemann, G. D., y Ezcurra, E. (2008). *Bahía de los Ángeles : recursos naturales y comunidad : Línea base 2007*. Semarnat- INE, Pronatura Noroeste A.C. y San Diego Natural History Museum.
- DeExpressionGuaymas. (2008). Tour Escala Náutica.
- Dematteis, G., y Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del model SLOT. *Boletín de La A.G.E.*, (39), 31–58.
- Díaz, J. C. (2014). Políticas y Programas Nacionales de Desarrollo Regional y Urbano. Ciudad de México: SEDATU. Recuperado de <http://lagf.org/2014/ppt/Jorge Carlos Diaz Cuervo.pdf>
- DOF. (1980). Plan Nacional de Turismo. México: Segob. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4847307yfecha=04/02/1980
- DOF. (1996). Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000. México: Segob. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4890136yfecha=27/06/1996
- DOF. (2002). Programa Nacional de Turismo 2001-2006. México: Segob. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734655yfecha=22/04/2002
- DOF. (2006). Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California. México: Segob. Recuperado de http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos decretados/decretos_2010/decreto_poemgc.pdf
- DOF. (2008). Programa Sectorial de Turismo 2007-2012. México: Segob. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo148.pdf>

- DOF. (2010). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. México: Segob. Recuperado de https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf
- DOF. (2013). Programa Sectorial de Turismo 2013-2018. México: Segob. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326572yfecha=13/12/2013
- DOF. (2018). Ley de Planeación. H. Congreso de la Unión. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- DOF. (2019). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. H. Congreso de la Unión. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_120419.pdf
- Domínguez, J. C. (2015). *Megaproyectos fallidos en Latinoamérica. Sociología histórica y política comparada*. México: Instituto Mora.
- Domínguez, J. C. (2017). *Megaproyectos, desplazamiento forzado y reasentamiento involuntario en México: Testimonios y reflexiones*. México: Instituto Mora.
- Domínguez, J. C., y Corona, C. (2016). *Megaproyectos y los dilemas del desarrollo en Latinoamérica*. México: Instituto Mora.
- EDAW. (2002). *Análisis del mercado para marinas en el noroeste de México*.
- Enríquez, M. A., Osorio, M., Castillo, M., y Arellano, A. (2012). Hacia una caracterización de la Política Turística. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 10(3), 417–428. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2012.10.046>
- Environmental Resources Management. (2005). *Evaluación Ambiental Estratégica del Sector Turismo en México*. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETENVIRONMENT/1705736-1127758054592/21299561/FinalReportMexicoTourismSEA.pdf>
- Escalera náutica. (2007, Octubre 20). *El Mexicano*.
- Escofet, A. (2004). Marco operativo de macro y mesoescala para estudios de planeación de zona costera en el Pacífico mexicano. En V. G. Arriaga E., Azuz I. (Ed.), *El manejo costero en México* (pp. 223–233). México: Centro EPOMEX, Universidad Autónoma de Campeche. Recuperado de <http://etzna.uacam.mx/epomex/pdf/mancos/cap15.pdf>
- Federal Highway Administration. (2017). Major Projects. Recuperado Junio 13, 2019, de <https://www.fhwa.dot.gov/majorprojects/>
- Flyvbjerg, B. (2007). *Megaproject Policy and Planning: Problems, Causes, Cures*. Aalborg University. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2278265

- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., y Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*. United Kingdom: Cambridge University Press. Recuperado de <http://www.cambridge.org>
- Flyvbjerg, B., y COWI. (2004). *Procedures for Dealing with Optimism Bias in Transport Planning. Guidance Document*. Recuperado de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191523/Procedures_for_dealing_with_optimism_bias_in_transport_planning.pdf
- Fonatur. (1999). *Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés. Propuesta de Programa 1999-2000*.
- Fonatur. (2001). *Proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés 2001-2006*. Recuperado de <http://cedocvirtual.sectur.gob.mx/>
- Fonatur. (2006). *Proyecto Mar de Cortés*. Recuperado de [http://www.fonatur.gob.mx/gobmx/transparencia/LibrosBlancos/3 Proyecto Mar de Cortes.pdf](http://www.fonatur.gob.mx/gobmx/transparencia/LibrosBlancos/3%20Proyecto%20Mar%20de%20Cortes.pdf)
- Fonatur. (2018). Fonatur. Recuperado Febrero 15, 2019, de <https://www.gob.mx/fonatur>
- Fonatur Operadora Portuaria. (2018). Marinas FONATUR. Recuperado Junio 11, 2018, de <http://www.marinasfonatur.com/QuienesSomos.aspx?ln=ES>
- Forman, R. (1995). *Land Mosaics. The Ecology of Landscapes and Regions*. Cambridge University Press.
- Garay, L., y Cànoves, G. (2011). Life cycles, stages and tourism history: The Catalonia (Spain) Experience. *Annals of Tourism Research*, 38(2), 651–671. <https://doi.org/10.1016/J.ANNALS.2010.12.006>
- García, F. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). *Investigaciones Geográficas. Boletín Del Instituto de Geografía, UNAM*, (71), 102–121. Recuperado de <http://www.ejournal.unam.mx/rig/RIG071/RIG000007109.pdf>
- Gavilán, M. I. (2016). Resistencia espacial a la megaminería neoliberal. Wirikuta, San Luis Potosí. En M. V. Ibarra y E. Talledos (Eds.), *Megaproyectos en México. Una lectura crítica* (pp. 227–258). México: UNAM, Editorial Itaca.
- Gellert, P. K., y Lynch, B. D. (2003). *Mega-projects as displacements**. Recuperado de <https://www.sas.upenn.edu/~dludden/MegaProjectDISPLACEMENT.pdf>
- Gobierno del Estado de BC. (2007). *Programa de Desarrollo Regional. Región Sur*. Recuperado de http://www.imipens.org/IMIP_files/PDRRS.pdf

- González, C. C., Pombo, Ó. A., Méndez, H., Espejel, M. I., y Leyva, J. C. (2011). Representaciones mediáticas socioambientales en torno al proyecto de megapuerto en Bahía Colonet. *Culturales*, VII(13), 145–172. Recuperado de <http://culturales.uabc.mx/index.php/Culturales/article/view/366/283>
- Guido, S., Ochoa, F., Cantú, A., Castillo, A., Vargas, J. T., Armenta, M., y Ortiz, V. M. (2006). *Desarrollo Turístico Regional. Monitoreo de los desarrollos turísticos e inmobiliarioa costeros del Noroeste de México 2005-2006*. Recuperado de <http://www.frontline.lunasexta.org/alcosta.pdf>
- Gutiérrez, L., Pedroza, D., Solares, M. J., Arriaga, V., y Díaz de León, A. (2008). El proceso de ordenamiento ecológico marino en el Golfo de California: ¿Del conflicto al consenso? En M. Cariño y M. Monteforte (Eds.), *Del saqueo a la conservación. Historial ambiental contemporánea de Baja California Sur, 1940-2003*. (1st ed., p. 777). México: SEMARNAT-Instituto Nacional de Ecología, Universidad Autónoma de Baja California Sur. Recuperado de <http://www.inecc.gob.mx/descargas/publicaciones/545.pdf>
- Gutiérrez, F. (2015). *¿DESARROLLO, DESARROLLO SOSTENIBLE O VIDA TERRITORIAL SOSTENIBLE? Un aporte desde la geografía para un nuevo país*. (Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Ed.). Tunja: Tunja. Recuperado de <http://geoterritorio.com/libros/Libro Desarrollo, desarrollo sostenible o vida territorial sostenible.pdf>
- Hendrickx, M. E. (1998). *Ordenamiento Ecológico del Mar de Cortés. Reporte de avances*. Recuperado de <https://nrm.dfg.ca.gov/FileHandler.ashx?DocumentID=9007>
- Hernández, D. (2016). *Manifestación de Impacto Ambiental para la conclusión de las obras y actividades de la Escala Náutica Santa Rosalita en B.C.* Recuperado de <http://consultaspublicas.semarnat.gob.mx/expediente/bc/estudios/2016/02BC2016T0018.pdf>
- Hernández, M. A. (1998). *Desarrollo, Planificación y Medio Ambiente en Baja California Sur* (Primera ed). Universidad Autónoma de Baja California Sur, Gobierno del Estado de Baja California Sur. Recuperado de <https://books.google.com.mx/books?id=ZmmzAAAAIAAJ>
- Ibarra, M. V. (2016). Los megaproyectos desde una geografía crítica. In M. V. Ibarra García y E. Talledos Sánchez (Eds.), *Megaproyectos en México. Una lectura crítica* (pp. 21–42). México: UNAM, Editorial Itaca.
- Ibarra, M. V., y Talledos, E. (2016). *Megaproyectos en México. Una lectura crítica*. México: UNAM, Editorial Itaca.
- Industria y Análisis Ambientales del Noroeste. (2004). *Manifiesto de Impacto Ambiental Modalidad Regional “Sector Turismo” Desarrollo Ecológico Altata*. Recuperado de <http://sinat.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/sin/estudios/2004/25SI2004TD024.pdf>
- INE. (2002). *Ordenamiento Ecológico de la Región de la Escalera Náutica (Aspectos biofísicos e integración)*.

- INE. (2003). *Ordenamiento ecológico de la Región Mar de Cortés. Ventanas micro-regionales*.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.(IMCO). (2013). *Nueva política turística para recuperar la competitividad del sector y detonar el desarrollo regional*. (1era ed.). México: The David and Lucile Packard. Recuperado de http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/10/Turismo2013_Completo.pdf
- International Monetary Fund (FMI). (2018). Special Data Dissemination Standard. Recuperado Junio 25, 2018, de <https://dsbb.imf.org/sdds/dqaf-base/country/MEX/category/EXD00>
- Ishikawa, K. (1986). *Qué es el control total de calidad?: la modalidad japonesa*. Bogotá: Editorial Norma. Recuperado de https://books.google.co.ve/books?id=MWGOXKteTQwCypg=PA72y&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&qyf=false
- Jiménez, A. de J. (2007). La legislación mexicana en torno a la actividad turística. *Teoría y Praxis*, 4, 99–111. <https://doi.org/10.22403/UQROOMX/TYP04/07>
- Kissman, D. (2012). Escalera Náutica: Mexico's Plans to Expand Nautical Tourism. Recuperado Febrero 8, 2019, de <http://marinamanagement.com/blog/2012/2/14/escalera-nautica-mexicos-plans-to-expand-nautical-tourism.html#.XF1WHVxKjIW>
- Kraul, C., y Weiss, K. R. (2003, Noviembre 8). Baja Marinas Project OKd. Recuperado de <http://articles.latimes.com/print/2003/nov/08/world/fg-baja8>
- LBJ Presidential Library. (2018). LBJ: Biography. Recuperado Noviembre 22, 2018, de <http://www.lbjlibrary.org/lyndon-baines-johnson/lbj-biography/>
- León, F. (2005, Mayo 23). La Escalera Náutica, proyecto fantasma. *La Jornada*.
- Lohmann, G., y Panosso Netto, A. (2017). Tourism Public Policy. En *Tourism theory: concepts, models and systems* (pp. 88–92). Wallingford, Oxfordshire UK: CAB International.
- López, A. (2016). *El artículo editorial como texto argumentativo*. Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/41595/1/T38579.pdf>
- López, M. (2005, julio 14). Tropiezan proyectos. *Diario Reforma*, p. 3A.
- López, M. (2007a, febrero 16). Descarta Fonatur ser banco. *Diario Reforma*, p. 5.
- López, M. (2007b, octubre 16). Busca Fonatur vender la escalera náutica. *Diario Reforma*, p. 2.
- López, M. (2008a, mayo 13). Critican precios bajos de Fonatur. *Diario Reforma*, p. 5.
- López, M. (2008b, mayo 13). Hacen “gasolineras” a proyecto náutico. *Diario Reforma*, p. 1.
- Luzardo, A. (2002). Fronteras, ambiente y desarrollo sustentable. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, VIII(1), 175–187. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36480109>

- Madrigal, N. (2016, mayo 4). Reactivan en BC escalera náutica. *El Vigía*. Recuperado de <http://www.elvigia.net/general/2016/5/4/reactivan-escalera-nautica-235583.html>
- Magaña-Carrillo, I. (2009). La política turística en México desde el modelo de calidad total: un reto de competitividad. *Economía, Sociedad y Territorio*, IX(30), 515–544. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttextpid=S1405-84212009000200009
- Manzo, F. J. (1979). El Golfo de California: Turismo, progreso y ecodesarrollo. En INE (Ed.), *Memoria proceedings III Simposio binacional sobre el medio ambiente del golfo de California* (pp. 153–155). Instituto Nacional de Ecología (INE). Recuperado de http://repositorio.inecc.gob.mx/ae/ae_004227.pdf
- Martiarena, R. (2003, enero 23). Desconoce Gobierno proyecto de Fonatur. *Diario Reforma*, p. 3A.
- Martínez, J. (2016, marzo 7). Aún sin querer, Escalera Náutica sigue caminando: Sectur. *La Jornada Baja California*. Recuperado de <http://jornadabc.mx/tijuana/07-03-2016/aun-sin-querer-escalera-nautica-sigue-caminando-sectur>
- Medellín T., P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. (Gobierno de Francia y ONU-CEPAL División de Desarrollo, Eds.), *Series de la CEPAL* (Vol. 93). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6082/1/S047566_es.pdf
- Meny, I., y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas* (1era.). Barcelona, España: Ariel Ciencia Política. Recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LAS POLITICAS PUBLICAS.pdf>
- Meré, D. (2011, febrero 22). Acortan la Escalera Náutica. *Diario Reforma*, p. 7.
- Milenio. (2003). Semarnat avala megaobra de la Escalera Náutica. Cámara Mexicana de la Industria.
- Millán, D. (2001, marzo 16). Buscan inhibir impacto de proyecto turístico. *Reforma*, p. 13A.
- Millman, J., y Carlton, J. (2003, enero 15). Entusiasmo y sospecha ante ambicioso plan turístico en México. *Reforma*, p. 10A.
- Ministerio de Comercio Industria y Turismo. (2013). Plan Nacional de Turismo Náutico de Colombia. Recuperado de <http://asonauticolombia.com/wp-content/uploads/2015/09/plan-nacional-de-turismo-nautico-de-colombia-20131.pdf>
- Moctezuma, F. G. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). *Boletín Del Instituto de Geografía, UNAM*, (71), 102–121.

- Morgan, J. C., Cuamea, O., y Estrada, A. A. (2015). *Competitividad y turismo en Baja California. Recursos hídricos, hotelería y turismo médico*. México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Mota, E. (2009). Apuntes sobre la Evolución de la Ley Federal de Turismo de México. *Revista Andaluza de Derecho Del Turismo. Número, 2*. Recuperado de <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/documentacion/13235001.pdf>
- Navarro, E., Thiel, D., y Romero, Y. (2012). El impacto de los modelos turísticos dominantes en destinos litorales, estudio de caso en Andalucía, el Caribe y Centroamérica. En M. Rivera y L. Rodríguez (Eds.), *Turismo responsable, sostenibilidad y desarrollo local comunitario* (1era., pp. 119–144). Córdoba: Cátedra Intercultural, Universidad de Córdoba, AECIT, AACID y Unión Europea (POCTEFEX-BIOECONOMY).
- NETLIPSE. (2019). NETLIPSE Organisation. Recuperado Agosto 11, 2019, de <http://netlipse.eu/general-information/organisation#.XVDPG-hKjIU>
- Newsone, D., Moore, S. A., y Dowling, R. K. (2002). *Natural Area Tourism. Ecology, Impacts and Managment*. Channel View Publicatios.
- OCDE. (2012). Perspectivas Ambientales de la OCDE hacia 2050. Consecuencias de la inacción. Recuperado de <https://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/49884278.pdf>
- OCDE. (2016). *Estudio de Política Turística de México. Resumen ejecutivo, evaluación y recomendaciones*. Recuperado de https://www.datatur.sectur.gob.mx/SiteAssets/SitePages/DocsPubs/ESTUDIO_POLITICA_TURISTICA_MEXICO.pdf
- Organización Mundial del Turismo (UNWTO), y Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas. (2016). *EL SECTOR TURÍSTICO Y LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE. Turismo responsable, un compromiso de todos*. Madrid, España. Recuperado de <http://www.turismoyods.org/publicacion/#/1/>
- Ornelas, M. A. (2018). *Reporte Anual Proyecto Estero 2017-2018*. Altata, Sin. Recuperado de <https://marinayclubdeyates.com/es/wp-content/uploads/2018/05/PROYECTO-ESTERO-2017-2018-ilovepdf-compressed.pdf>
- Ortigoza, N. (2009, noviembre 27). Licita el Gobierno Escalera Náutica. *Diario Reforma*.
- Osorio, M. (2006). La planificación turística. Enfoques y modelos. *Quivera*, 8(1), 291–314. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/401/40180113.pdf>
- Pardo, M. del C., y Cejudo, G. M. (2016). Tres décadas de reformas administrativas en México. En M. del C. Pardo y G. M. Cejudo (Eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legado y conexiones* (pp. 57–116). El Colegio de México.

- Pastor, R. A. (1986). El gobierno de Carter y América Latina: principios a prueba. *Foro Internacional*, Oct-Dic(2), 197–234. Recuperado de foointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/1051/1041
- POEBC. Programa de Ordenamiento Ecológico Costero Terrestre Puertecitos- Paralelo 28°, Pub. L. No. Tomo CXIV No. 43, 210 (2007). Periódico Oficial del Estado de Baja California. Recuperado de http://norooesteenlamira.org.mx/wp-content/uploads/gestion/Programa_de_Ordenamiento_Ecologico_Costero_Terrestre_Puertecitos_Paralelo_28.pdf
- Portilla, G. (2008). El conflicto del embargo atunero México-Estados Unidos en la historia de la relación bilateral y su situación actual. *Razón y Palabra*, 13(62). Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/1995/199520738003.pdf>
- Priemus, H., Flyvbjerg, B., y Wee, B. van. (2008). *Decision-making on Mega-projects: Cost-benefit Analysis, Planning and Innovation*. (K. Button, Ed.). Edward Elgar Publishing. Recuperado de http://inovasi.lan.go.id/uploads/download/1407856510_Decision-Making-On-Mega-Projects---Cost-Benefit-Analysis,-Planning-and-Innovation---978-1-84542-737-5.pdf
- Propín, E., y Sánchez, Á. (2002). La estructura regional del turismo en México. *Ería*, 59, 386–394.
- Proyecto Mesoamérica. (2018). Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica. Recuperado Octubre 9, 2018, de <http://proyectomesoamerica.org/index.php>
- Pulido, J. I., y López, Y. (2012). La necesidad de Modelos Turísticos Sostenibles en espacios rurales y naturales. En Manuel Rivera y L. Rodríguez (Eds.), *Turismo responsable, sostenibilidad y desarrollo local comunitario* (1ra ed., pp. 99–116). Córdoba: Cátedra Intercultural, Universidad de Córdoba, AECIT, AACID y Unión Europea (POCTEFEX-BIOECONOMY).
- Quadri, G. (2002, Febrero 3). El Mar de Cortés y la Escalera Náutica. *Diario Reforma*, p. 6B.
- Quijano, M., y Reed, B. V. (2006). *Plan Maestro para las Escalas Náuticas Singlar*. (DGIRA, Ed.) (Vol. Caso 3). Ciudad de México: SEMARNAT. Recuperado de <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/libros2009/Caso3v.pdf>
- Ramírez, G. (2018, septiembre 5). AMLO echa abajo privatización del Mar de Cortés. *Regeneración*. Recuperado de <https://regeneracion.mx/amlo-echara-abajo-privatizacion-del-mar-de-cortes/>
- Ramírez, K. (2007, febrero 23). Definen obras con prioridad. *Diario Reforma*, p. 4.
- Ramírez, K., y Hernández, A. (2007, febrero 21). Acapará inversión sector energético. *Reforma*, p. 8.
- Ramírez, K., y Hernández, A. (2009, mayo 7). Presumen obras frenadas. *Reforma*, p. 2.

- Ramírez, V., y Ramírez, M. F. (2013). El marco administrativo para la planeación. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales, Febrero*. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/cccss/23/marco-administrativo-planeacion-mexico.html>
- Rea, D. (2006, diciembre 11). Frenan anomalías a Escalera Náutica. *Diario Reforma*, p. 25.
- Redacción bcsnoticias. (2016, agosto 11). Venta de Puerto Escondido, en Loreto, no significa pérdida de soberanía: API BCS. *BCS Noticias*. Recuperado de <http://www.bcsnoticias.mx/venta-de-puerto-escondido-en-loreto-no-significa-perdida-de-soberania-api-bcs/>
- Redacción bcsnoticias. (2018, diciembre 17). Cabo Pulmo al filo de nuevo proyecto turístico, y Semarnat BCS niega su consulta pública. *BCS Noticias*. Recuperado de <https://www.bcsnoticias.mx/cabo-pulmo-al-filo-de-nuevo-proyecto-turistico-y-semarnat-bcs-niega-su-consulta-publica/>
- Redacción El Tiempo. (1999, enero 5). Preparan Corredor Náutico para la Costa Caribe. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-872444>
- Redacción El Vigía. (2019, noviembre 7). Detonará Bonilla desarrollo en SF. *El Vigía*. Recuperado de <https://www.elvigia.net/general/2019/11/7/detonara-bonilla-desarrollo-en-sf-338469.html>
- Reforma Redacción. (2001, noviembre 28). Invertirán en turismo mexicano. *Reforma*.
- Reforma Redacción. (2005, julio 14). Descarta Sojo cancelaciones. *Diario Reforma*, p. 3A.
- Reyes, M. (2014). *Evaluación de resultados e impacto de la política pública para el aseguramiento de la experiencia enológica en el Valle de Guadalupe 2000-2013*.
- Rivera, M. (2012). Un turismo desigual en un mundo globalizado: Lógicas dominantes y alternativas de las nuevas formas de turismo responsable. En Manuel Rivera y L. Rodríguez (Eds.), *Turismo responsable, sostenibilidad y desarrollo local comunitario* (1era., pp. 15–42). Córdoba: Cátedra Intercultural, Universidad de Córdoba, AECIT, AACID y Unión Europea (POCTEFEX-BIOECONOMY).
- Rosete Vergés, F. A., Enríquez Hernández, G., y Córdova y Vázquez, A. (2006a). El ordenamiento ecológico marino y costero: tendencias y perspectivas. *Gaceta Ecológica*, (78), 47–63. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/539/53907804.pdf>
- Rosete Vergés, F. A., Enríquez Hernández, G., y Córdova y Vázquez, A. (2006b). El ordenamiento ecológico marino y costero: tendencias y perspectivas. *Gaceta Ecológica*, (78), 47–63. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/539/53907804/>
- Sanchez, V. (2013, diciembre 13). Los 10 periódicos online más influyentes en México. *Mercado2.0*. Recuperado de <https://www.merca20.com/los-10-periodicos-mas-influyentes-en-mexico/>

- Sandoval, F. (2012, noviembre 30). El proyecto Punta Colonet recibe estocada final. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2012/11/el-proyecto-punta-colonet-recibe-estocada-final-de-la-sct/>
- SARH, Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, y SPP. (1978). *Libros INE. Plan Nacional de desarrollo urbano*. (INE, Ed.). INE. Recuperado de http://repositorio.inecc.gob.mx/ae/ae_005749_-3.pdf
- SCT. (2001). Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006. Distrito Federal, México: SCT. Recuperado de http://www.sct.gob.mx/fileadmin/_migrated/content_uploads/CONT_Y_PRESENTACION.pdf
- SCT. (2007). Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012. México, D.F.: SCT. Recuperado de http://www.sct.gob.mx/fileadmin/_migrated/content_uploads/SCT_PS_2007-2012.pdf
- Sectur. (2018). *Nuestro Turismo, el gran motor de la economía nacional*. México. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412719/Turismo_2040_Poli_tica_Turi_sti_ca_de_Estado.pdf
- Sectur. (2019). *Estrategia Nacional de Turismo*. México. Recuperado de <http://amdetur.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/Presentación-Estrategia-Nacional-de-Turismo-21.02.19-FINAL-comprimido.pdf>
- Sedatu. (2014). *Programa Regional para el Desarrollo del Norte*. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_regional/docs/ProgRegDesarr_Norte2014_2018.pdf
- Sedesol. (2013a). Catálogo Localidades. Recuperado Junio 12, 2018, de <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx>
- Sedesol. (2013b). Catálogo Localidades. Recuperado Septiembre 28, 2018, de <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/>
- Sedesol. (2013c). Unidad de microrregiones. Catálogo de localidades. Sistema de apoyo para la planeación del PDZP. Recuperado Julio 12, 2016, de <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/default.aspx?entra=nacion>
- Segrado Pavón, R., González Damián, A., Arroyo Arcos, L., y Palafox Muñoz, A. (2010). El desarrollo de Cancún, analizado desde la Teoría de los Sistemas Complejos. *Gestión Turística*, 14(Julio-diciembre), 9–32.
- Semarnap. (2001). *La Gestión Ambiental en México*. México. <https://doi.org/968-817799-7>
- Sosa, S. (2017, agosto 10). Promueven plan náutico para el Golfo de México. *Milenio Tamaulipas*.

- Talledos Sánchez, E. (2016). Megaproyectos turísticos en México. El caso de los Centros Integralmente Planeados. En *Megaproyectos en México. Una lectura crítica* (pp. 91–129). México: UNAM, Editorial Itaca.
- Taylor, K. (2009). What's Become of the Nautical Ladder?
- Tinoco, Y. (2008a). Fonatur: competencia desleal.
- Tinoco, Y. (2008b, marzo). Privatización del Mar de Cortés. *Revista Fortuna*.
- Tinoco, Y. (2008c, julio). Fonatur: daño patrimonial por 40 mdp. *Contralínea*. Recuperado de <http://www.bcalifornia.contralinea.com.mx/archivo/2008/julio/htm/fonatur-40-mdp.htm>
- Tinoco, Y. (2009, enero 31). Mar de Cortés: El derroche.
- Turati, M. (2001, abril 15). Detectan saqueos en altamar. *Diario Reforma*.
- Turgocal. (1981). *Escalera Turístico Marítima*.
- Tyler, R. (1950). *Basic Principles of Curriculum and Instruction*. Chicago: Chicago University.
- UNEP, y UNWTO. (2005). *Making Tourism More Sustainable. A guide for Policy Makers*. Recuperado de <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DTIx0592xPA-TourismPolicyEN.pdf>
- UNWTO. (2013). *Sustainable Tourism for Development Guidebook*. Recuperado de <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/devcoengfinal.pdf>
- Uribe, J. P., Bravo, A., Moguel, S. L., Sánchez, M. y Hernández, M. T. (2009). *La Evaluación de Impacto Ambiental en el Noroeste de México* (1era.). México, D.F.: Centro Mexicano de Derecho Ambiental CEMDA. Recuperado de <http://www.cemda.org.mx/docs/EvaluaciondeImpactoambiental.pdf>
- Useche, A. J. (2014). Exceso de confianza y optimismo en las decisiones de presupuesto de capital: las finanzas corporativas desde un enfoque centrado en el comportamiento. *Universidad y Empresa*, 16(26), 95–116. <https://doi.org/10.12804/rev.univ.empresa.26.2014.03>
- Valenciano, E., y Ganster, P. (1992). *La integración Fronteriza de los acuerdo de Libre Comercio. Memoria del workshop: "El acuerdo de Libre Comercio México-Estadps Unidos y repercusiones en la frontera*. Argentina: BID- INTAL.
- Valentín, R. (2012). El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI. *El Cotidiano*, (172). Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/325/32523118006/>
- Valiente, C., Cariño, M., Corona, N., y Narchi, N. E. (2016). Despojo, riesgo y vulnerabilidad: Consecuencias (no) deseadas del desarrollo inmobiliario en Baja California Sur, México. *Ecología Política*, 51, 79–83. Recuperado de <https://www.ecologiapolitica.info/?p=6048>

- Valverde, M. Á. (1998). La política exterior del presidente Clinton: Su enfoque hacia América Latina. *Foro Internacional*, 38(2–3), 232–247. Recuperado de <http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/22326/1/38-152-153-1998-0232.pdf>
- Vega, M. (2010). *Fonatur 35 años. Única historia narrada por sus fundadores y protagonistas*. México, D.F.: FONATUR.
- Velasco, M. (2014). Política turística: Evolución y estancamiento. En A. García Sánchez (Ed.), *20 Años de la actividad turística en España* (pp. 293–315). Síntesis: Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, AECIT. Recuperado de https://www.academia.edu/16568974/POLÍTICA_TURÍSTICA_EVOLUCIÓN_Y_ESTANCAMIENTO_en_20_Años_de_la_Actividad_Turística_en_España
- Velázquez, G. (2016). El Río Yaqui en disputa. Problemática hidrosocial por la construcción del Acueducto Independencia en Sonora. En M. V. Ibarra y E. Talledos (Eds.), *Megaproyectos en México. Una lectura crítica* (pp. 203–225). México: UNAM. Editorial Itaca.
- Velázquez, M. A. (2013). La formulación de las políticas públicas de turismo en México. El caso del programa federal “Pueblos Mágicos” 2001-2012. *Diálogos Latinoamericanos*, (21), 89–110. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/162/16229723006.pdf>
- Weaver, D. (2009). Reflections on sustainable tourism and paradigm change. En *Sustainable Tourism Futures: Perspectives on Systems, Restructuring, and Innovations* (pp. 33–40). New York: Routledge.
- Wilkinson, T., Wiken, E., Bezaury Creel, J., Hourigan, T., Agardy, T., Herrmann, H., ... Padilla, M. (2009). *Ecorregiones marinas de América del Norte*. Montreal: Comisión para la Cooperación Ambiental. Recuperado de <http://www.cec.org/islandora/en/item/3256-marine-ecoregions-north-america-es.pdf>
- World Bank. (1977). Baja California Tourism Project. Recuperado Octubre 17, 2018, de <http://projects.bancomundial.org/P007544/baja-california-tourism-project?lang=esytav=overview>
- Ybarrola, F. (2003, junio 24). Presentan Plan Maestro de la Escalera Náutica. *El Mexicano*. Recuperado de <http://www.elmexicano.com.mx/imprime-noticia/14266>

ANEXOS

Anexo 1. Datos históricos del desarrollo del turismo con Fonatur hasta el 2009.

Año	Suceso
50's	Idearon integrar cinco estados costeros colindantes con el Mar de Cortés en un proyecto que captaría el mercado náutico de EUA.
1966 - 1968	México y el extranjero estudiaron las posibilidades de impulsar el turismo. Banxico propuso a: Los Cabos, Loreto, Huatulco, Puerto Escondido (Oaxaca), Cancún e Ixtapa. Proponen crear FOGATUR (Fondo para la Promoción de la Infraestructura Turística).
1969	Inició la idea del proyecto Cancún con la aprobación del presidente Gustavo Díaz Ordaz y se negoció la adquisición de terrenos. Se creó INFRATUR.
1970	Buscaron terrenos para desarrollar Huatulco, pero la complejidad de su adquisición mantuvo el proyecto detenido una década.
1971	Se fusionó FOGATUR e INFRATUR y se creó FONATUR, considerado “forzoso” para Cancún. Loreto pasó a ser proyecto turístico por decreto presidencial de Luis Echeverría.
1972	Recibieron un crédito del BID para infraestructura básica en Ixtapa-Zihuatanejo.
1973	Expropiaron terrenos para el proyecto de Ixtapa.
1974	Publicaron la nueva Ley Federal de Fomento al Turismo. Fue la primera fecha importante para el derecho positivo mexicano en turismo (Mota, 2009). Se expropiaron terrenos para uso turístico y urbanización en San José del Cabo (fue posible al declararse libre y soberano).
1975	Primeros trabajos de remodelación del centro histórico de Loreto. Miguel de la Madrid como Dir.de Crédito de la SHCP dio un fuerte impulso a la creación del sector turismo. Se construyó la dársena de Cabo San Lucas para atracar el transbordador.
1976-1978	Primer estudio y plan maestro de lo que se visualizaba como Escalera Náutica gracias al Secretario de Turismo Guillermo Rosell, sin darle continuidad al salir.
1977	Banco Mundial financió el proyecto de Loreto y San José del Cabo (World Bank, 1977).
1978	Fonatur planeó y desarrolló la dársena de Cabo San Lucas como puerto con vocación turístico-náutico. Se promocionó el turismo y desarrollaron centros turísticos en San José del Cabo, Cabo San Lucas, Loreto y Puerto Escondido, BCS como parte del Plan Nacional de Desarrollo Urbano Prioritario (SARH et al., 1978).
1979	Cambió la ley y Sectur pasa a ser la responsable del sector. Segunda fecha importante en el derecho positivo mexicano en materia de turismo (Mota, 2009).
1980	Inició oficialmente la edificación del corredor turístico de Los Cabos. Se publicó el Plan Nacional de Turismo que menciona el proyecto de la Escalera Marítima (DOF, 1980).
1982	Inició el proyecto de San José del Cabo con la aprobación del Presidente Miguel de la Madrid
1984	Decretaron la expropiación de terrenos para el proyecto de Huatulco. Tercera fecha importante para el derecho positivo mexicano en turismo (Mota, 2009).

1990	Inició el proyecto Bahías de Huatulco.
1992	Última fecha importante para el derecho positivo mexicano en turismo (Mota, 2009).
1994-1997	Formaron Gabinete de Turismo (Sria. De Salud, Turismo, Gobernación, Medio Ambiente y Relaciones Exteriores) para involucrar nuevos proyectos y fueran sustentables. Al perder FONATUR capacidades y presupuesto, se crea el Consejo de Promoción Turística. Primera encomienda los casinos, que desaprobó Secretaría de Salud.
1997	La SCT otorgó la concesión de la API Cabo de San Lucas a la empresa filial de FONATUR Baja Mantenimiento y Operación SA de CV, después Fonatur-BMO, después FONATUR Constructora y con la reestructuración pasa a FONATUR Operadora Portuaria
1997-1999	Se estableció cobro de impuestos al turista, Derecho de No Inmigrante (DNI) para financiar el Consejo de Promoción Turística, FONATUR y SECTUR no tenían recursos.
1998	Primeros estudios gracias al Dir, de Fonatur Alfredo del Mazo para retomar la EN. Terminaron en diciembre y presentaron un proyecto de infraestructura náutica muy discreto para proporcionar combustible, suministros básicos a los paseantes y reparaciones menores a embarcaciones. Incluía San Diego, BC, BCS, Son, Sin y Nayarit con 20 puertos de abrigo y un puente terrestre.
1999	Se gestiona convertir la EN en programa gubernamental con recursos federales a través de 25 alianzas estratégicas con dependencias gubernamentales, autoridades estatales y municipales. Acuerdo: Gobierno estatal y municipal aportaban terrenos y Fonatur construía, operaba puertos, manejaba los recursos fiscales para financiar el proyecto. La SCT otorga concesión de la API Bahías de Huatulco a Fonatur-BMO, SA de CV.
2001	La EN pasó al Plan Estratégico del Gobierno Federal en materia de turismo. Iniciaron disyuntivas con organizaciones civiles ecologistas y a favor del medio ambiente, locales e internacionales que inmovilizaron el proyecto junto con la complejidad de la adquisición de terrenos. Declaraciones de organismos ambientalistas llevaron a la Semarnat a solicitar el MIA modalidad Regional. Inició la obra del muelle de cruceros en Bahías de Huatulco. El gobernador de Nayarit solicita al presidente apoyo de Fonatur para impulsar la Riviera Nayarit. Fonatur contaba con una normatividad compleja que obstaculizó (Dir. John McCarthy).
2002	Autorizaron y publicaron el polígono de Litibú (Riviera Nayarit). En apego a la normatividad del Plan Municipal de desarrollo Urbano del Municipio de Bahía Banderas.
2002-2006	Realizaron 35 estudios entre ellos en Baja California, Sonora, Sinaloa y Nayarit.
2003	Autorización del MIA Regional de la EN. Se planea nuevo enfoque Mar de Cortés (Fonatur, 2006). Inició el proyecto Riviera Nayarit con la compra venta del polígono de Litibú. Rodolfo Elizondo quedó como Srio. de Turismo e inició una relación difícil con Dir. de Fonatur.
2004	Fonatur quedó sin presupuesto y continuó con recursos de la institución: venta de terrenos en otros desarrollos (Cancún, Huatulco, Los Cabos e Ixtapa por 100 millones de dólares). Se inician actividades de ejecución de Mar de Cortés (Fonatur, 2006).
2005	Cambió de proyecto EN a Mar de Cortés (las notas periodísticas y el libro blanco dicen 2004).

2006	Fonatur descapitalizado, se renovó la institución para concluir la escala náutica de La Paz, Puerto Escondido y Santa Rosalía, BCS; obras de mejoramiento de Santa Rosalía, BCS, Bahía de los Ángeles, BC, Topolobampo, Sin. y San Blas, Nay.
2007	Se realizaron 11 estudios entre ellos Nayarit.
2008	Reestructuración del Fonatur, se concretaron ocho escalas en operación, dos en construcción y dos en plan maestro. Se cumplió la 1era. etapa con operación eficiente. Inicia el nuevo CIP en Teacapan, Sin. Se realizaron 31 estudios entre ellos BC, Son y Sin.
2009	Definieron Soto La Marina en Tamaulipas como el primer CIP en el Golfo de México. Cuatro años después se inicia el proyecto. Realizaron 23 estudios entre ellos BC y Sin.

Fuente: Elaboración propia a partir de Vega (2010).

Anexo 2. Fuente bibliográfica y hemerográfica de la Línea del Tiempo de la Escalera Náutica.

1	Hendrickx, M. (1998). Ordenamiento Ecológico del Mar de Cortés. Reporte preliminar técnico. 52 p.
2	FONATUR. (2006). Mar de Cortés. 380 p.
3	Vega, M. (2010). FONATUR 35 años. Una historia narrada por sus fundadores y protagonistas. México, D.F.: FONATUR.
4	Botello, Y. (1999, julio 11). Promocionan Baja California. <i>Reforma</i> . De Viaje. 10-I.
5	Carrillo, M.E. (2000, noviembre 27). Turismo náutico: Marinas. <i>Reforma</i> . Suplemento.
6	Turati, M. (2001, febrero 22). Pretenden construir 10 puertos. <i>Reforma</i> . Nacional. 1A.
7	Coalición para la Sustentabilidad del Golfo de California. (2001). Memoria técnica del mega-taller: Taller de Definición de Prioridades de Conservación del Golfo de California. 14-18 mayo de 2001. Documento Técnico. 140 p.
8	Aridjis, H. (2001, octubre 14). Baja a la baja. <i>Reforma</i> . 22 A.
9	Instituto Nacional de Ecología (INE). (2002). Ordenamiento Ecológico de la Región de la Escalera Náutica (Aspectos biofísicos e integración).
10	Aridjis, H. (2002, noviembre 10). Serpientes y Escaleras. <i>Reforma</i> . De Viaje. 11 I.
11	Millman, J. y Carlton, J. (2003, enero 15). Entusiasmo y sospecha ante ambicioso plan turístico en México. <i>Reforma</i> . 10A.
12	Aridjis, H. (2003, enero 19). La caída de la Escalera Náutica. <i>Reforma</i> . 16 A.
13	Martiarena, R. (2003, enero 23). Desconoce Gobierno proyecto de Fonatur. <i>Reforma</i> . 3A.
14	Ybarrola Mejía, F. (2003, junio 24). Presentan Plan Maestro de la Escalera Náutica. <i>El Mexicano</i> . En: http://www.el-mexicano.com.mx/inicio.htm
15	Milenio. (2003, junio 28). Semarnat avala megaobra de la Escalera Náutica. Boletín Informativo de la Construcción. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. No. 9. En: http://www.cmic.org
16	Instituto Nacional de Ecología (INE). (2004). Ordenamiento Ecológico de la Región Mar de Cortés. Ventanas Micro-Regionales.
17	Córdoba, M. (2004, junio 28). Redefinen la inversión en el Mar de Cortés. <i>Reforma</i> . Negocios. 2A.
18	León, F. (2005, mayo 23). La Escalera Náutica, proyecto fantasma. <i>La Jornada</i> . En: ://www.jornada.unam.mx/2005/05/23/index.php?section=politica&article=048n2pol

19	Camacho, Z. (2006). Escalera Náutica: despojo a pescadores. <i>Contralínea</i> . Abril, 2a quincena 2006, 4 (54). En: http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/
20	Cepeda, F. (2006, noviembre 20). "Se va a pique" proyecto de la Escalera Náutica. <i>Reforma</i> . Negocios. 3.
21	Diario Oficial de la Federación (DOF). (2006). Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California. 15 de diciembre de 2006. Segunda Sección. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 129 p.
22	Núñez, E. (2007, abril 20). Pretenden desarrollar otra Riviera Maya. <i>Reforma</i> . Nacional. 9.
23	Alatorre, A. y Garduño, S. (2007, julio 19). Vive la Semarnat "cambios normales". <i>Reforma</i> . Nacional. 12.
24	López, M. (2007, octubre 16). Busca Fonatur vender la escalera náutica. <i>Reforma</i> . Negocios. 2.
25	López, M. (2008, mayo 13). Hacen "gasolineras" a proyecto náutico. <i>Reforma</i> . Negocios. 1.
26	López, M. (2008, agosto 12). Vuelven a reducir la Escalera Náutica. <i>Reforma</i> . Negocios. 1.
27	Greenpeace. (2008, octubre 01). Fracasos y mentiras de Fonatur en Mar de Cortés. En: http://www.greenpeace.org/mexico/es/
28	Tinocco, Y. (2009, enero 31). Mar de Cortés: El derroche. <i>La convención Sinaloa</i> . En: http://laconvencionsinaloa.blogspot.mx/2009/01/mar-de-cortes-el-derroche.html
29	Taylor, K. (2009, mayo 05). What's Become of the Nautical Ladder? <i>ESPN</i> . En: http://www.espn.com/action/news/story?id=4142118
30	Ramírez, K. (2009, mayo 07). Presumen obras frenadas. <i>Reforma</i> . Negocios. 2.
31	Córdoba, M. (2010, abril 30). "Remata" Fonatur Escalera Náutica. <i>Reforma</i> . Negocios. 9.
32	Cuevas, D. (2010, junio 25). A particulares proyecto de la Escalera Náutica. <i>Peninsulardigital.mx</i> . En: http://peninsulardigital.com/
33	Meré, D. (2011, febrero 22). Acortan la escalera Náutica. <i>Reforma</i> . Negocios. 7.
34	Alatorre, A. (2011, octubre 27). Cuestionan olvido de desarrollos turísticos. <i>Reforma</i> . Nacional. 19.
35	Kissman, D. (2012, febrero 14). Escalera Nautica: Mexico's plans to expand nautical tourism. <i>Marine Management</i> . En: http://marinamanagement.com/blog/2012/2/14/escalera-nautica-mexicos-plans-to-expand-nautical-tourism.html#.WlsQiaiWbIU
36	González Durand, B.(2012, febrero 29). Desastres ambientales en México: Historias sin fin... <i>SinEmbargo</i> . Investigaciones. En: http://www.sinembargo.mx/29-02-2012/165749

37	Sánchez Fermín, S. (2013, mayo 14). La falta de infraestructura desalienta el turismo. Obrasweb. Construcción. En: http://www.obrasweb.mx/
38	Sánchez, A. (2013, diciembre 06). Piden renovar a Fonatur. <i>Reforma</i> . Negocios. 4.
39	Alcántara, C. (2014, mayo 04). Fonatur rescatará la Escalera Náutica. <i>El Financiero</i> . Empresas. En: http://www.elfinanciero.com.mx/
40	Capitanes. (2014, mayo 20). Hacen agua. <i>Reforma</i> . Negocios. 3.
41	Grupo SIPSE. (2014, julio 01). Fonatur se arrepiente de invertir en megaproyectos. SIPSE. En: http://sipse.com/mexico/fonatur-desinvertira-en-seis-proyectos-por-baja-rentabilidad-99388.html
42	Torres, A. (2015, marzo 13). Buscan retomar Escalera Náutica en Baja California. <i>La Jornada Baja California</i> . En: http://jornadabc.mx/tijuana/13-03-2015/buscan-retomar-escalera-nautica-en-bc
43	Cuéllar, M. y Martínez, J. (2016, enero 18). Escalera Náutica, 400 mdp quemándose a sol. <i>La Jornada Baja California</i> . En: http://jornadabc.mx/tijuana/18-01-2016/escalera-nautica-400-mdp-quemandose-al-sol
44	Madrigal, N. (2016, mayo 04). Reactivan en BC escalera náutica. <i>El Vigía</i> . En: http://www.elvigia.net/general/2016/5/4/reactivan-escalera-nautica-235583.html
45	Corpus, A. (2016, agosto 23). Interesa a navieras de EU escala náutica. <i>Reforma</i> . En: https://www.reforma.com/

Anexo 3. Mapa del Índice de Fragmentación (2003-2013) para la Ventana Micro-regional Altata, Sin.

