

**Escalera Náutica. Balance para la conclusión de un megaproyecto de larga data
en el Mar de Cortés, México****Nautical Stairway. Balance for The Conclusion of a Long-Standing
Megaproject in the Sea of Cortez, México**

Rinah González Barradas,¹ Ileana Espejel,² María Concepción Arredondo García³ y Alberto Hernández⁴

RESUMEN

La Escalera Náutica consiste en una red de escalas náuticas con servicios básicos e infraestructura para embarcaciones remolcables. El proyecto contribuiría al desarrollo regional del Golfo de California. Este artículo analiza el contexto del megaproyecto como política turística. Se recopiló bibliografía a través de motores de búsqueda, libros, reportes técnicos y de gobierno. Se encontraron tres versiones del mismo proyecto (1960-2017): Escalera Turístico Marítima, Escalera Náutica y Mar de Cortés. Se compararon justificaciones, los objetivos, las estrategias y la distribución de las escalas en las diferentes versiones del proyecto. Se realizó una línea de tiempo con la planeación institucional, así como con sucesos asociados a políticas sectoriales sexenales. La primera versión tenía 20 escalas para el turismo náutico. La segunda versión, transformada en política turística, consideraba 24 escalas, infraestructura terrestre y aérea para promover desarrollo inmobiliario y campos de golf. La última versión, un megaproyecto turístico costero con 28 escalas, fracasó, principalmente por presiones de políticas turísticas y ambientales.

Palabras clave: 1. megaproyecto, 2. escalas náuticas, 3. política turística, 4. Mar de Cortés, 5. México.

ABSTRACT

The Nautical Stairway constitutes a network of nautical scales with basic services and infrastructure for towable boats. The project would contribute to the regional development of the Gulf of California. This article analyzes the context of the megaproject as a tourism policy. The bibliography was compiled through search engines, books, technical and government reports. Three versions of the same project were found (1960-2017): Maritime Tourist Stairway, Nautical Stairway, and Sea of Cortez. Justifications, objectives, strategies, and scale distribution of the different versions of the project were compared. A timeline of institutional planning was carried out, as well as events associated with sectoral sexennial policies. The first version had 20 scales for nautical tourism. The second version, transformed into tourism policy, considered 24 scales, land, and air infrastructure to promote real estate development and golf courses. The last version, a 28 scales coastal tourism megaproject, failed, mainly due to pressure from tourism and environmental policies.

Keywords: 1. megaproject, 2. nautical scales, 3. tourist policy, 4. Sea of Cortez, 5. Mexico.

Fecha de recepción: 12 de marzo de 2019

Fecha de aceptación: 16 de agosto de 2019

Fecha de publicación web: 30 de diciembre de 2020

¹ Universidad Autónoma de Baja California, México, rinah.gonzalez@uabc.edu.mx; <https://orcid.org/0000-0003-0021-3674>

² Universidad Autónoma de Baja California, México, ileana.espejel@uabc.edu.mx; <https://orcid.org/0000-0003-3095-4633>

³ Universidad Autónoma de Baja California, México, conchita@uabc.edu.mx; <https://orcid.org/0000-0003-4748-4500>

⁴ El Colegio de la Frontera Norte, México, ahdez@colef.mx; <https://orcid.org/0000-0001-7176-0902>



- 2 Escalera Náutica. Balance para la conclusión de un megaproyecto de larga data...
González Barradas, R., Espejel, I., Arredondo García, M.C. y Hernández, A.

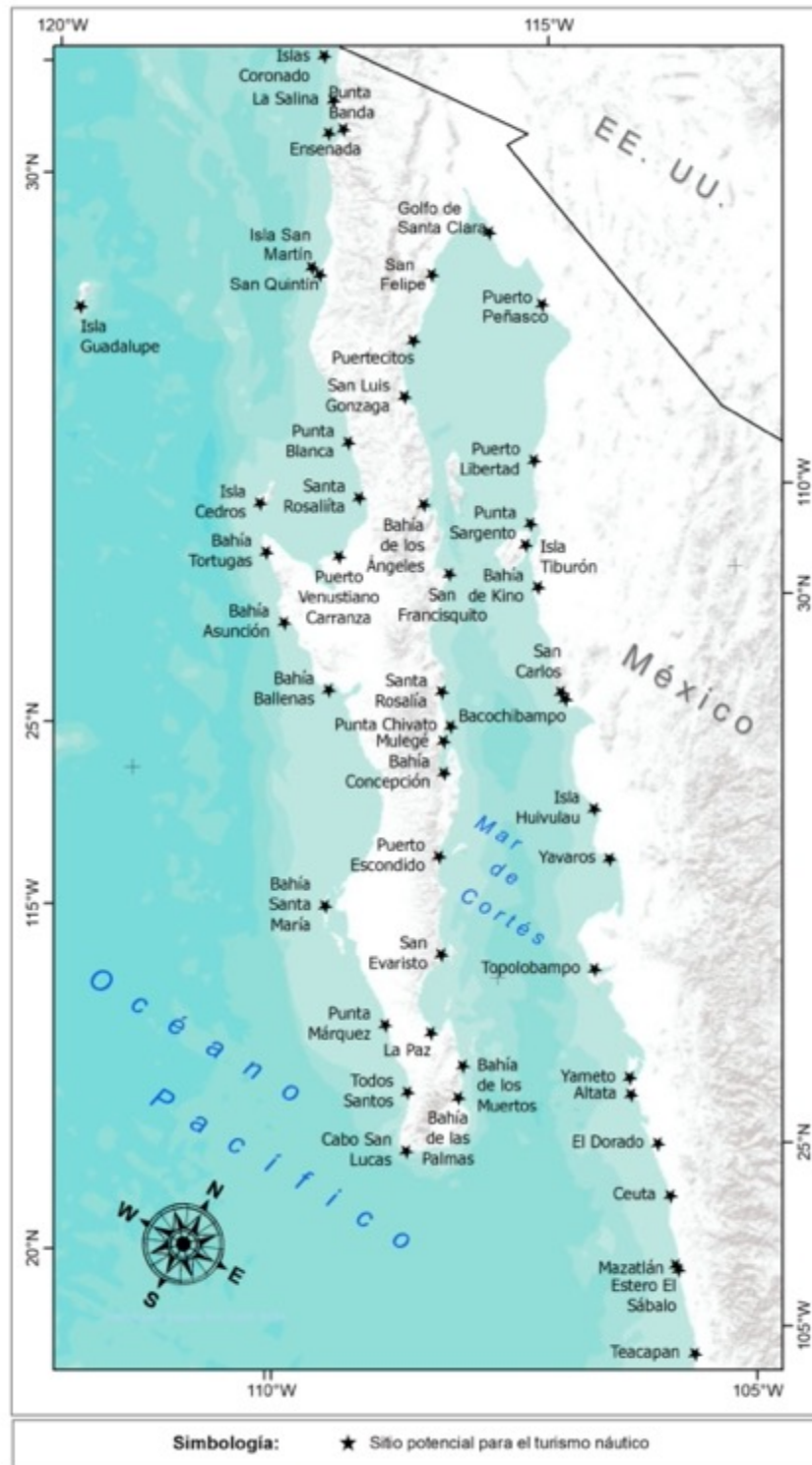
INTRODUCCIÓN

El proyecto *Escalera Náutica del Mar de Cortés* (EN), promovido a nivel nacional e internacional, fue desarrollado entre 2000 y 2006. Sin embargo, la idea del proyecto se originó mucho tiempo antes de que lograra concretarse como EN. La EN tenía como objetivo detonar el crecimiento del turismo regional con una red de 24 escalas náuticas a una distancia de 200 km cada una, alrededor del Mar de Cortés (Golfo de California) y del Océano Pacífico que bordea la península de Baja California (mapa 1). Proporcionaría servicios básicos, infraestructura terrestre y aérea para la internación de embarcaciones remolcables. El proyecto también aspiraba mejorar la calidad de vida de las comunidades cercanas, promover el aprovechamiento racional y la conservación de los recursos naturales (Fonatur, 2001).

El proyecto fracasó en medio de problemas económicos, institucionales y de planeación, y logró concluir solo una de las cuatro etapas propuestas (Vega, 2010). Algunas organizaciones civiles exigían el cumplimiento de la normatividad ambiental (Guido, Ochoa, Cantú, Castillo, Vargas, Armenta y Ortiz, 2006) y hubo una fuerte crítica de los medios con notas con títulos como “El fracaso de la *Escalera Náutica* y otros negocios” (Restrepo, 2008), entre otras. Sólo se concluyeron nueve escalas del proyecto, siete funcionan bajo el nombre de Marinas Fonatur (Fonatur, 2018b), mientras que la marina de Puerto Escondido se vendió a Hamann Company (BCS Noticias, 2016), y la de Topolobampo está inactiva (API, 2018). En 2016, Baja California intentó reactivar la escala Santa Rosalíita (Madrigal, 2016), y presentó la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) para la conclusión de obras (Hernández, 2016).

En un inicio, el proyecto EN tenía una visión a futuro que destacaba tres aspectos: 1) una política turística que vinculaba al gobierno con la iniciativa privada, 2) una política 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. La EN, además de ser una política turística, puede caracterizarse como un megaproyecto, principalmente por las múltiples y complejas implicaciones económicas y socioambientales. A pesar de las repercusiones en los municipios costeros del noroeste de México involucrados en el proyecto, sus distintas consecuencias no han sido evaluadas integradamente.

Mapa 1. Propuesta inicial de 1981 con 50 sitios potenciales para el turismo náutico



Fuente: Turgocal (1981). Mapa base: ESRI, USGS, NOAA.

- 4 Escalera Náutica. Balance para la conclusión de un megaproyecto de larga data...
González Barradas, R., Espejel, I., Arredondo García, M.C. y Hernández, A.

Este artículo constata que la EN es uno más de los numerosos megaproyectos fallidos en México y en Latinoamérica (Domínguez, 2015), y el análisis de su devenir histórico permite visualizar la influencia económica, de política nacional e internacional, de administración pública y de movilizaciones de la sociedad. Nuestro análisis permite entender el contexto y particularidades del proyecto EN, y ofrece insumos para otros estudios que analicen la complejidad e integración de elementos en un campo de acción más amplio, para 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.

La política turística

El turismo es percibido como una actividad clave para lograr un desarrollo socioeconómico (UNWTO, 2016; ONU, 2017). Sin embargo, existen aspectos incontrolables y su evolución puede sufrir diversas influencias (Almeida y Chahine, 2016; Garay y Cànoves, 2011). La política turística (PT) ha sido abordada por distintos autores y su definición varía indiscriminadamente hasta, en algunos casos, llegar a contraponerse (Enríquez, Osorio, Castillo y Arellano, 2012). Para conceptualizarla, esta investigación retoma la propuesta de Velasco (2014, p. 293), que define a la política turística 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”. Además de diseñar estas políticas, para generar un cambio en la sociedad se requiere implementar distintos instrumentos e incluir evaluaciones integrales (Velasco, 2014). Edgell y Swanson (en Lohmann y Panosso Netto, 2017) consideran que la PT, junto con una planificación estratégica, son importantes para la prosperidad, la gestión sostenible y la calidad de vida.

En contextos internacionales, históricamente la PT ha presentado dificultades en su gestión para dirigir las acciones hacia el rumbo correcto, y son tan marcadas que se distinguen las siguientes tres etapas (Enríquez *et al.*, 2012): el prefordismo (turismo de élite), el fordismo (turismo de masas), y el postfordismo (turismo diversificado). Estas etapas se caracterizan por los regímenes de oferta y de demanda de la actividad, y los modelos turísticos de regulación (Garay y Cànoves, 2011). O bien, se caracterizan desde el enfoque institucional y por variables clave como contexto, decisiones, impactos y necesidades de implantación de políticas (Almeida y Chahine, 2016) (cuadro 1).

En el ámbito internacional, diversos países han adaptado los objetivos de su PT conforme ha evolucionado la demanda de las actividades turísticas en cada territorio (Almeida y Chahine, 2016; Enríquez *et al.*, 2012; Garay y Cànoves, 2011). Por lo tanto, es prioritario conjuntar al sector privado y público, a fin de asegurar la competitividad y de promover las metas asociadas a la sostenibilidad de los procesos ambientales, sociales y económicos del entorno (Reyes, 2014). Enríquez *et al.* (2012) proponen que existe una nueva etapa que dirige el rumbo actual del sector turístico, la llamada Nueva Política Turística, en la que estas

decisiones es más compleja, existe una disminución del Estado, y la globalización controla la toma de decisiones sobre el turismo. Asimismo, el Estado comienza a considerar la opinión de la sociedad y las políticas se encaminan al orden del espacio físico y al aprovechamiento adecuado de los recursos.

Cuadro 1. Etapas y características de la evolución de la política turística internacional

	Prefordista (de élite)	Fordista (de masas)	Postfordista (diversificado)
Garay y Cànoves (2011)	Oferta creciente y demanda restringida a los más ricos. Crecimiento de empresas. Desarrollo del transporte. Surgimiento de instituciones y de nuevas leyes.	Modelo de regulación turística 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 la infraestructura de transporte y comunicaciones. Desarrollo del turismo e industria de segunda residencia y de retiro. Impacto de las TICs en las formas del consumo. Disminución de costos en vuelos. Renacer de cruceros y trenes.
Enríquez <i>et al.</i> (2012)		Oferta creciente sin planificación. Demanda de productos estandarizados a bajo costo. Política creadora de demanda. Destinos de 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.
Almeida y Chahine (2016)	Escasa infraestructura y de poca calidad. Poco interés en el sector turismo. Amplia administración turística. Planificación indicativa. Creación de oferta. Desequilibrio en localización de la oferta. Lento incremento de la 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 como eje de desarrollo económico. Fuerte incremento de la 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 por Reyes (2014) con base en Garay y Cànoves (2011); Enríquez *et al.* (2012) y Almeida y Chahine (2016).

- 6 Escalera Náutica. Balance para la conclusión de un megaproyecto de larga data...
González Barradas, R., Espejel, I., Arredondo García, M.C. y Hernández, A.

El turismo náutico

Un megaproyecto funciona como una articulación de la estructura económica del país en términos del desarrollo de infraestructura (Abedrapo, 2011), pues modifica el espacio geográfico a diferentes escalas, tanto política, socioeconómica y ambientalmente. Pero en el significado de espacio impera la visión cartesiana mencionada por Ibarra y Talledos (2016), en la que los territorios son proyectados por el poder económico y político para reproducir capital en aras del desarrollo del capitalismo.

Abedrapo (2011) reconoce que hay dos caras de la economía política que permiten la aparición y desarrollo de los megaproyectos, pues por un lado, resultan de necesidades sociales y opciones disponibles, siempre coherentes con las políticas públicas y la capacidad de gestión institucional (acordes con la magnitud y la complejidad del proyecto), así como de interacciones con actores directos y mediatos. Por otro lado, pueden ser consecuencia de debilidad política ante la presión de grupos de interés. Flyvbjerg (2007) caracteriza los megaproyectos como altamente riesgosos, porque frecuentemente durante su desarrollo crecen en alcance o ambición, y el presupuesto, entre otros aspectos, se torna inadecuado, causando costos excesivos y/o déficit de beneficios.

En Latinoamérica los megaproyectos han encontrado un espacio para su desarrollo debido al déficit de infraestructura física y urbana existente. Esta situación lleva a negociaciones multiactorales para satisfacer el crecimiento económico, al mismo tiempo que pretenden cumplir los criterios de justicia social y ambiental, aspectos hasta ahora contrapuestos (Domínguez, 2015). En México los megaproyectos han sido justificados como una necesidad social, cuando en realidad han creado espacios para el desarrollo de capital, como los megaproyectos turísticos de ocio y entretenimiento para clases medias altas y de gran capital (Ibarra, 2016).

En el país los megaproyectos turísticos costeros surgieron a partir de 1970 y se iniciaron con los Centros Integralmente Planeados (CIP). En ese periodo, la actividad turística comenzó a tener un auge económico y político (Talledos, 2016). El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) se encargó de proponer o instrumentar las ideas del presidente en turno, a fin de promover, gestionar, desarrollar y continuar estos proyectos hasta su concreción (Vega, 2010). En algunos casos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) fueron importantes para el financiamiento de los CIP (World Bank, 1977).

Así inició Cancún, que surgió como proyecto en 1969 y se desarrolló a partir de 1974. Casi consecutivamente siguieron Huatulco, en Oaxaca; Loreto y Puerto Escondido, en Baja California Sur; Ixtapa-Zihuatanejo, en Guerrero (Talledos, 2016); y una primera versión de la Escalera Turístico Marítima en 1981. La mayoría de estos grandes proyectos se desarrollaron o consolidaron en las siguientes dos décadas, para posteriormente gestarse una nueva oleada de proyectos Fonatur. Los nuevos proyectos fueron: Litibú, en Nayarit; Playa Espíritu, en Sinaloa; Costa Lora, en Tamaulipas (Vega, 2010), y una segunda versión de la

EN, idea retomada por el gobierno de 1994 al 2000, pero que se desarrolló como un proyecto presidencial del gobierno de 2000 a 2006.

La costa mexicana ha sido blanco de grandes proyectos turísticos. Cancún fue el primero de cinco polos turísticos que existen en el país y que fueron la base de la política pública de fomento al turismo (Espinosa-Coria, 2013). Otro ejemplo en la región noroeste es el proyecto en Punta Colonet (2008), lugar donde se pretendía construir un puerto multimodal (González, Pombo, Méndez, Espejel y Leyva, 2011), que fracasó (Sandoval, 2012). O el megacomplejo turístico Cabo Cortés, en Cabo Pulmo, Baja California Sur, un proyecto de inversión privada que se insistió en implementarse (Anderson, 2015).

La costa noroeste de México es vasta, no está urbanizada, y la cercanía con el mercado potencial de Estados Unidos (EE. UU.) ofrece a los desarrolladores y al gobierno mexicano las condiciones idóneas para promover un magnífico desarrollo turístico (Ramírez, 2018). Sin embargo, estas mismas características prometen también enormes posibilidades para la conservación de su excepcional naturaleza (Wilkinson *et al.*, 2009).

La Organización Mundial del Turismo y el Turismo Sostenible

Los proyectos turísticos usualmente se establecen en lugares atractivos, paradisíacos y poco desarrollados, y aunque cumplan con la normatividad ambiental local, desencadenan cambios impredecibles. Algunos de los impactos socioambientales generados son: 1) un cambio de uso de suelo desordenado, 2) un desarrollo de infraestructura innecesaria, 3) una pérdida de identidad cultural a largo plazo, 4) la ampliación de asentamientos humanos desiguales, 4) la fragmentación de hábitats naturales y 5) la pérdida de biodiversidad (Blázquez Sánchez, 2012). Esto último ocurre especialmente si afecta zonas marginadas rurales e indígenas, cuya subsistencia depende directamente de la biodiversidad, y de los servicios ambientales que proveen los ecosistemas afectados (OCDE, 2012).

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

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) –agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)–, reconoce al turismo como la mayor fuerza de desarrollo, pues considera al sector planificado y gestionado. Incluye 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. 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).

Asimismo, existen modelos que argumentan que el turismo es un fenómeno socioeconómico (Oviedo, Rivas y Trujillo, 2009) y un sistema complejo con expresión espacial, en el que se interrelacionan múltiples elementos (Segrado, González, Arroyo y Palafox, 2010). Ambos enfoques permiten entender a la EN como expresión del sector turístico, así como una política turística que evolucionó en aras del “desarrollo regional” con “orientación” al desarrollo sostenible.

Por lo tanto, el objetivo de este artículo se centra en exponer la evolución del proyecto antes de su implementación, analiza el desarrollo de la EN a través de su definición, ubicación espacial, alcances, metas y contextos económico, político, socioeconómico y ambiental. Este artículo pretende ser un insumo para futuras investigaciones en los distintos ámbitos que conduzcan a la estimación del impacto en las localidades de la región.

METODOLOGÍA

Se recopiló bibliografía digital obtenida en los buscadores de Google, Google Académico, Catálogo Cimarrón UABC, Metabuscador UABC; así como en bases de datos: EBSCO Host, Science Direct Freedom Collection, Web of Science (WoS), metabuscador de Conriacyt y El Colef; en páginas institucionales como la Secretaría de Turismo (Sectur), el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el Consejo Nacional de Población (Conapo), el Diario Oficial de la Federación (DOF), entre otras. Las palabras clave utilizadas fueron: *Escalera Náutica*, nautical ladder, nautical steps, nautical stairway, *Escalera Marítima*, *Mar de Cortés*. Asimismo, se buscaron reportes técnicos impresos en bibliotecas académicas de la región.

El material obtenido referente a la EN es tanto hemerográfico como documental (tesis, reportes técnicos de las instituciones de gobierno y de las organizaciones ambientalistas). Los documentos académicos (libros y artículos de investigación) son escasos, y aquellos que refieren el proyecto EN, lo hacen brevemente, salvo algunas excepciones como el Plan Maestro para las Escalas Náuticas Singlar (Quijano y Reed, 2006). Al revisar los distintos documentos se encontró que había tres versiones del mismo proyecto: *Escalera Turístico Marítima*, *Escalera Náutica del Mar de Cortés* y *Mar de Cortés*, por lo que estos proyectos se revisaron por separado. Del análisis del contenido de cada uno de los proyectos se elaboró una síntesis y se definieron las siguientes interrogantes: la similitud entre las versiones, el número, la ubicación y el nombre de las escalas, los objetivos, las acciones propuestas y las acciones realizadas. También se documentó la política nacional y sectorial correspondiente a cada una de las tres versiones.

Para entender las similitudes entre las tres versiones del proyecto, se evaluaron los objetivos de cada una (Tyler, 1950) de forma parcial, y se identificaron y seleccionaron palabras clave de los elementos medulares de los documentos agrupándolos en: a) objetivos, b) justificación y c) estrategias o acciones, y posteriormente se contrastaron estos datos.

Para caracterizar las escalas náuticas de las distintas versiones del proyecto, se elaboró una base de datos con la siguiente información: 1) datos generales: nombre, municipio, estado; 2) datos del proyecto: versión, estatus de la escala (existente, nueva, a complementar), 3) datos complementarios: escalas contempladas en el Manifiesto de Impacto Ambiental modalidad Regional, estudios de ordenamiento y otras políticas ambientales, y 4) datos sociales (Sedesol, 2013a): ámbito de la localidad más cercana, rezago social y marginación.

Para conocer y mostrar la ubicación geográfica de las escalas náuticas, estas se localizaron por su toponimia en Google Earth Pro 7.3.2.5491 (64-bit). Se verificaron estas toponimias con los nombres de localidades en el Sistema de Información Geográfica (SIG) del Catálogo de Localidades (Sedesol, 2013b), y también se elaboró un SIG en ArcMap 10.2.

Para mostrar el conjunto de circunstancias económicas y sociales mexicanas que influyeron en el megaproyecto EN, se seleccionaron cuatro indicadores socioeconómicos (lo generado, lo adeudado, el costo de la vida y los pobres en bienes y servicios adquiridos a través del ingreso) (figura 1). En esta figura se enmarcan las características principales de los modelos económicos y de planeación administrativa, los periodos presidenciales de México y de EE. UU. (por tratarse de un proyecto orientado al turismo extranjero, principalmente de la costa oeste), la política pública orientada al sector turístico y al sector ambiental (como gestión ambiental).

- a) *Tasa de crecimiento real del PIB (Producto Interno Bruto).*- Indicador macroeconómico clave; muestra crecimiento, es utilizado para apoyar la política y la toma de decisiones (CNI-SNIEG, 2018).
- b) *Tasa de inflación.*- Indicador económico clave que mide el crecimiento continuo y generalizado del precio de los bienes y servicios que se expenden en comparación con los precios del periodo anterior (CNI-SNIEG, 2018).
- c) *Deuda externa total.*- Indicador clave a nivel internacional que forma parte de los datos económicos y financieros de México en la categoría del Sector Externo; los datos son proporcionados al Fondo Monetario Internacional (FMI) bajo el estándar de diseminación de datos especiales (IMF, 2018). Para el análisis se utilizó el porcentaje de la deuda externa total ajustada en porcentaje del PIB para mejorar la comparación entre datos.
- d) *Línea del bienestar (LBE).*- Determina umbrales de pobreza, y es calculada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que utiliza el valor de la canasta alimentaria y no alimentaria, que se determina a su vez a través de la respuesta de consumo de alimentos y otros bienes y servicios, así

- 10 Escalera Náutica. Balance para la conclusión de un megaproyecto de larga data...
González Barradas, R., Espejel, I., Arredondo García, M.C. y Hernández, A.

como de ingreso, para diferenciar si las personas tienen un ingreso suficiente para cubrir necesidades básicas (DOF, 2010).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

¿Por qué elegir la región del Mar de Cortés para localizar el proyecto EN? De acuerdo a la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Turístico del Golfo de California (Turgocal, 1981) y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur, 1999, 2006), se eligió esta región por su natural vocación para el turismo náutico y por un mercado potencial. Sin embargo, Kissman (2012) y EDAW (2002) sugieren un mercado sobreestimado, mientras que *Los Angeles Times*, a diferencia de las proyecciones del gobierno nacional, menciona que los navegantes de EE. UU. reconocen al Océano Pacífico como difícil para travesías, y que pocas embarcaciones la practican (Kraul y Weiss, 2003).

En los textos analizados (Centro de Planeación S.C., 2003; Fonatur, 1999, 2001, 2004, 2006 y Vega Campos, 2010) no se encontró referencia alguna al criterio de selección de Fonatur para definir la región como mercado potencial, los estados costeros involucrados o el número de escalas participantes. Quizás se eligió esta región debido a la idea de una península necesitada de desarrollo costero o por la voluntad individual de los gobernadores. En la versión *Mar de Cortés* se agregaron escalas náuticas en localidades desarrolladas turísticamente (Nuevo Vallarta, Nayarit, y Puerto Vallarta, Jalisco), 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 con respecto al aumento en la ambición y alcance de los megaproyectos.

Análisis comparativo de las tres versiones del megaproyecto

Para comprender la construcción de la complejidad de la EN, se comparan las tres versiones (cuadros 2, 3 y mapas 2 al 4). La *Escalera Turístico Marítima* (1981) representaba una idea sencilla de conectividad para el turismo náutico que nunca logró concretarse (Turgocal, 1981). Posteriormente, Fonatur retomó la idea y la presentó como *Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés* (1999), gestionándola y logrando que autorizaran el presupuesto al término del gobierno de Ernesto Zedillo (Fonatur, 1999, 2006). Con el cambio de presidente y de partido político, Fonatur presentó el proyecto como *Escalera Náutica del Mar de Cortés* (2001) ante el gobierno de Vicente Fox. La EN se autorizó como proyecto estratégico del gobierno 2000-2006 y se promocionó ampliamente a nivel nacional e internacional (Fonatur, 2006).

El proyecto se modificó conceptual y estructuralmente durante su implementación y se transformó en el proyecto *Mar de Cortés* (2004).⁵ Este proyecto, además de las escalas náuticas, consideraba fortalecer el desarrollo de la región al establecer rutas y circuitos ecoturísticos en mar y tierra (Fonatur, 2006). Esta versión también incluía el mejoramiento de ciudades turísticas ya existentes, algunas boyantes, como Puerto Vallarta, Jalisco, que cuenta con un negocio de tipo inmobiliario (Valiente, Cariño, Corona y Narchi, 2016) y acorde con las funciones del Fonatur, la 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” (Fonatur, 2018a, s/n).

Las tres versiones solo coinciden en dos de los 12 argumentos de la justificación (cuadro 2), que son los siguientes: los atractivos turísticos naturales y pesca deportiva, y la falta de infraestructura y servicios náuticos. Inicialmente, la problemática correspondía al sector náutico, pero en la versión *Mar de Cortés*, es muy 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) (Fonatur 2006, pp. 31- 32).

Cuadro 2. Comparativa de las tres versiones del proyecto Escalera Náutica

<i>Elementos</i>		Escalera Marítima 1981	Escalera Náutica 1999	Mar de Cortés 2004
<i>Justificación</i>	Atractivos turísticos naturales y pesca deportiva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Falta de infraestructura y servicios náuticos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Región fronteriza con mercado potencial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Alto potencial para turismo náutico		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Factor clave del desarrollo regional		<input type="checkbox"/>	
	Falta de información e incertidumbre en trámites		<input type="checkbox"/>	
	Falta de apoyo para proyectos turísticos náuticos		<input type="checkbox"/>	
	Variado acervo cultural			<input type="checkbox"/>
	Disminución de la competitividad económica			<input type="checkbox"/>
	Ocupación anárquica del territorio			<input type="checkbox"/>
	Instrumento de reconversión económica			<input type="checkbox"/>
	Deterioro de ecosistemas, región frágil ambientalmente			<input type="checkbox"/>
<i>Objetivos</i>	Elevar crecimiento de arribos de yates de EE. UU.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Elevar calidad de vida de comunidades receptoras	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Integrar red turístico-portuaria (turismo náutico de EE. UU.)	<input type="checkbox"/>		

⁵ Para ver detalles consultar el *Libro Blanco Proyecto Mar de Cortés*, que contiene las acciones y metas planteadas por Fonatur durante el periodo 2001-2006 (Fonatur, 2006).

- 12 Escalera Náutica. Balance para la conclusión de un megaproyecto de larga data...
González Barradas, R., Espejel, I., Arredondo García, M.C. y Hernández, A.

Principales estrategias y acciones	Generar ingresos necesarios en puertos de arribo		<input type="checkbox"/>		
	Atraer turismo de alto ingreso			<input type="checkbox"/>	
	Aprovechamiento racional y conservación de recursos naturales			<input type="checkbox"/>	
	Mejor horizonte de vida (comunidades, pueblos indígenas)				<input type="checkbox"/>
	Turismo como guardián del equilibrio ecológico				<input type="checkbox"/>
	Turismo como eje central de reconversión económica				<input type="checkbox"/>
	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		288 km
			729 km ²		
	Mejorar carreteras		193 km ¹		
			441 km ²		
Ampliar, pavimentar accesos		256 km ¹		154km	
		154 km ²			
Mejorar ruta/Puente terrestre		212 km ¹		134km	
		134 km ²			

Nota¹= Datos de la Escalera Náutica de 1999.

Nota²= Datos de la Escalera Náutica de 2001.

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

Asimismo, los objetivos originales sobre conectividad y turismo náutico ambicionaron aún más, y se complejizaron para satisfacer las demandas sociales y ambientales del turismo sostenible (etapa postfordista), de tal forma que perdieron coherencia (cuadro 2). Por ejemplo, los objetivos del último proyecto dejan de ser sectoriales, ajenos a su propósito original (solo conceptualmente) de “proporcionar un mejor horizonte de vida en comunidades y pueblos indígenas o utilizar al turismo como guardián del equilibrio ecológico” (Fonatur, 2006, p. 2). Y la estrategia principal, consistente en el desarrollo de la infraestructura para el turismo náutico, de una acción se incrementó a seis acciones, se modificó la cantidad de escalas, la cantidad de kilómetros de carretera, y se agregaron escalas móviles.

Las estrategias secundarias mostradas en el cuadro 3 evidencian la transformación del proyecto de infraestructura básica náutica a un megaproyecto de desarrollo regional. Por un lado, es evidente un eje central náutico (sectorial) en las tres versiones que coincide en algunos aspectos (instalaciones náuticas, servicios, trámites de importación y la concesión al sector privado) y mantiene similitudes en otros (seguridad, cobros y estructura administrativa para la importación, asesoría para inversionistas o concesionarios). Por otro lado, las estrategias difieren al incorporar aspectos urbanos, culturales y sociales (saneamiento ambiental e imagen urbana, y fortalecimiento de valores culturales e identidad en

comunidades) (Fonatur 2006, p. 9). Esto se denomina “Greenwash” o pintar de verde la empresa (Weaver, 2009).

En el cuadro 3 se observa también que la primera versión prestaría servicios al turista con impactos sociales importantes (sistema de protección turística, asesorías técnica y jurídica, mantenimiento, supervisión y vigilancia, ayuda para permisos y servicio de transporte de pasajeros), que se perdieron en las siguientes versiones. Sin embargo, se agregaron otras estrategias de planeación que corresponderían a los municipios, por ejemplo la promoción de acciones para desarrollo social y creación de agencias locales de desarrollo, reordenamiento urbano turístico, gestión de financiamiento del mejoramiento urbano, operación, mantenimiento y comercialización de las obras (Fonatur, 2006, pp. 9-10).

Cuadro 3. Estrategias secundarias de los tres proyectos de Escalera Náutica

<i>Estrategias/Acciones</i>	Escalera Marítima 1981	Escalera Náutica 1999	Mar de Cortés 2004
Realizar proyectos, planes, programas y estudios requeridos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administrar, promover y operar instalaciones y módulos náuticos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Servicios de abasto de combustible	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Facilitar las gestiones para la internación de turistas, embarcaciones y equipos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Concesionar servicios e instalaciones al sector privado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Proporcionar y administrar servicios básicos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Promover uniformidad en puertos y marinas en los servicios	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Obtención de terrenos para construcción de obras de proyectos	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Apoyo a inversionistas y concesionarios en promoción	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Condiciones de seguridad en vías de acceso (mar y tierra)		<input type="checkbox"/> ²	<input type="checkbox"/>
Circuitos ecoturísticos y culturales de mar y tierra		<input type="checkbox"/> ¹	<input type="checkbox"/>
Integrar red aeroportuaria existente		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Creación de un sistema de protección turística (Ángeles Azules)	<input type="checkbox"/>		
Asesoría técnica y jurídica para estudios y proyectos	<input type="checkbox"/>		
Apoyo técnico y jurídico para creación, desarrollo y/u operación de polos de desarrollo turístico	<input type="checkbox"/>		
Mantenimiento técnico en atraque y botado de embarcaciones y supervisar y vigilar el buen uso de instalaciones	<input type="checkbox"/>		
Ayuda turística para obtener licencias de caza y pesca	<input type="checkbox"/>		
Participar en fijación de tarifas	<input type="checkbox"/>		
Proporcionar y administrar servicio de transporte de pasajeros a los sitios de atraque y zonas urbanas	<input type="checkbox"/>		
Modernización de la señalización terrestre bilingüe		<input type="checkbox"/>	

Revisar impuestos y estructura para cobro por importación	<input type="checkbox"/>
Promoción del proyecto: empresarios nacionales y extranjeros	<input type="checkbox"/>
Asesoría y financiamiento para mejorar instalaciones, construir marinas y prestar servicios turísticos náuticos	<input type="checkbox"/>
Revisión de aspectos fiscales que inciden en inversión privada	<input type="checkbox"/>
Apoyo institucional en gestión de la autorización de proyectos	<input type="checkbox"/>
Servicio de traslado por puente terrestre	<input type="checkbox"/>
Planeación turística de rutas y circuitos y señalización	<input type="checkbox"/>
Integración y operación de la red de escalas por Singlar	<input type="checkbox"/>
Inclusión de localidades en Agenda XXI. Capacitación de prestadores de servicio. Financiamiento a empresas turísticas	<input type="checkbox"/>
Planeación y desarrollo de producto turístico: tour operadores	<input type="checkbox"/>
Promoción de acciones para desarrollo social y creación de agencias locales de desarrollo	<input type="checkbox"/>
Reordenamiento urbano turístico. Adquisición y urbanización de reservas territoriales	<input type="checkbox"/>
Gestión de financiamiento del mejoramiento urbano, operación mantenimiento y comercialización de las obras	<input type="checkbox"/>
Infraestructura básica: saneamiento ambiental e imagen urbana	<input type="checkbox"/>
Fortalecimiento del valor cultural e identidad en comunidades	<input type="checkbox"/>

Nota¹= Datos de la Escalera Náutica de 1999.

Nota²= Datos de la Escalera Náutica de 2001.

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

Después de un análisis comparativo, resaltaron los cambios en el número de escalas y sitios (mapas 2 al 4). En 1981 se identificaron geográficamente 74 sitios posibles, aunque originalmente se proponían 50. La elección se basó en estudios como levantamientos topohidrográficos, estudios marítimos, perfil de prefactibilidad, tenencia de la tierra, rutas turísticas terrestres y aéreas, entre otros. Esta selección de escalas y sitios concuerda con los criterios económicos propuestos en las dos primeras versiones, 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 por ciento, la de 2001 en 79.2 por ciento y la de 2004 en 67.9 por ciento. Cada proyecto agregó sitios “nuevos”, terminando en 62 posibilidades para escalas náuticas. Lo interesante es que a la fecha del estudio (2019) solo se concretaron 14.5 por ciento (San Felipe, en Baja California; Santa Rosalía, Puerto Escondido y La Paz, en Baja California Sur; Mazatlán y Topolobampo, en Sinaloa; Puerto Peñasco, en Sonora, y San Blas, en Nayarit), de las cuales dos ya existían y en siete complementaron la infraestructura ya existente.

Un caso interesante sobre las escalas náuticas fue lo que sucedió en Altata, Sinaloa, donde Fonatur no realizó ninguna obra pero se construyó una escala de inversión privada (Industria y Análisis Ambientales del Noroeste, S.C., 2004). Esta marina no tenía relación alguna con el megaproyecto náutico gubernamental, al desarrollar 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”.

De acuerdo al Centro de Planeación S.C. (2003), la EN utilizó tres criterios de selección determinantes para ubicar las escalas: a) la distancia necesaria para recargar combustible en embarcaciones menores, b) la infraestructura marítima presente y c) la presencia de Áreas Naturales Protegidas (ANP's). Estos criterios, más técnicos que turísticos (ahora con la visión ambientalista incorporada), intentaron no incluir territorio de las ANP's. Sin embargo, cuando era inevitable incluir escalas localizadas en las ANP's, las primeras se definían como “escalas móviles”, probablemente para tranquilizar a los ambientalistas.

Otra estrategia de Fonatur que causó confusión consistió en la ubicación física imprecisa de los sitios. No se encontraron datos de los sitios en sus reportes técnicos y los mapas presentados eran muy generales, con toponimia referente a localidades, municipios o playas cercanas. En las tres versiones, una misma escala puede aparecer con diferentes nombres.

Un ejemplo de lo anterior son dos estudios consultados, donde tampoco se precisaron las localidades porque Fonatur nunca las indicó. Estos estudios fueron: 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). En este último estudio, cada ventana contenía las principales bahías o cuerpos lagunares como sitio “más probable de ubicación” de la escala. Su localización precisa solo aparece en la MIA Regional (Centro de Planeación S.C., 2003).

El propósito de la imprecisión pareciera que era debido a la situación legal indefinida de varias escalas, porque carecían de la cesión de derecho del predio o del convenio con el municipio, o bien el estado 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, al ser imprecisos, evitaban la presión ambientalista. Por ejemplo, la Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero (Alcosta)⁶ 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 algunos terrenos asegurados. En la versión Mar de Cortés, 53.6 por ciento de las escalas eran nuevas; de estas, 66.7 por ciento se planteaban en lugares sin infraestructura que sustentara el desarrollo de la actividad náutica-turística o social. Estos lugares (rancherías, campamentos pesqueros o asentamientos aislados) empezarían de la nada, lo que supondría grandes inversiones

⁶ La Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero (Alcosta) es una 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.

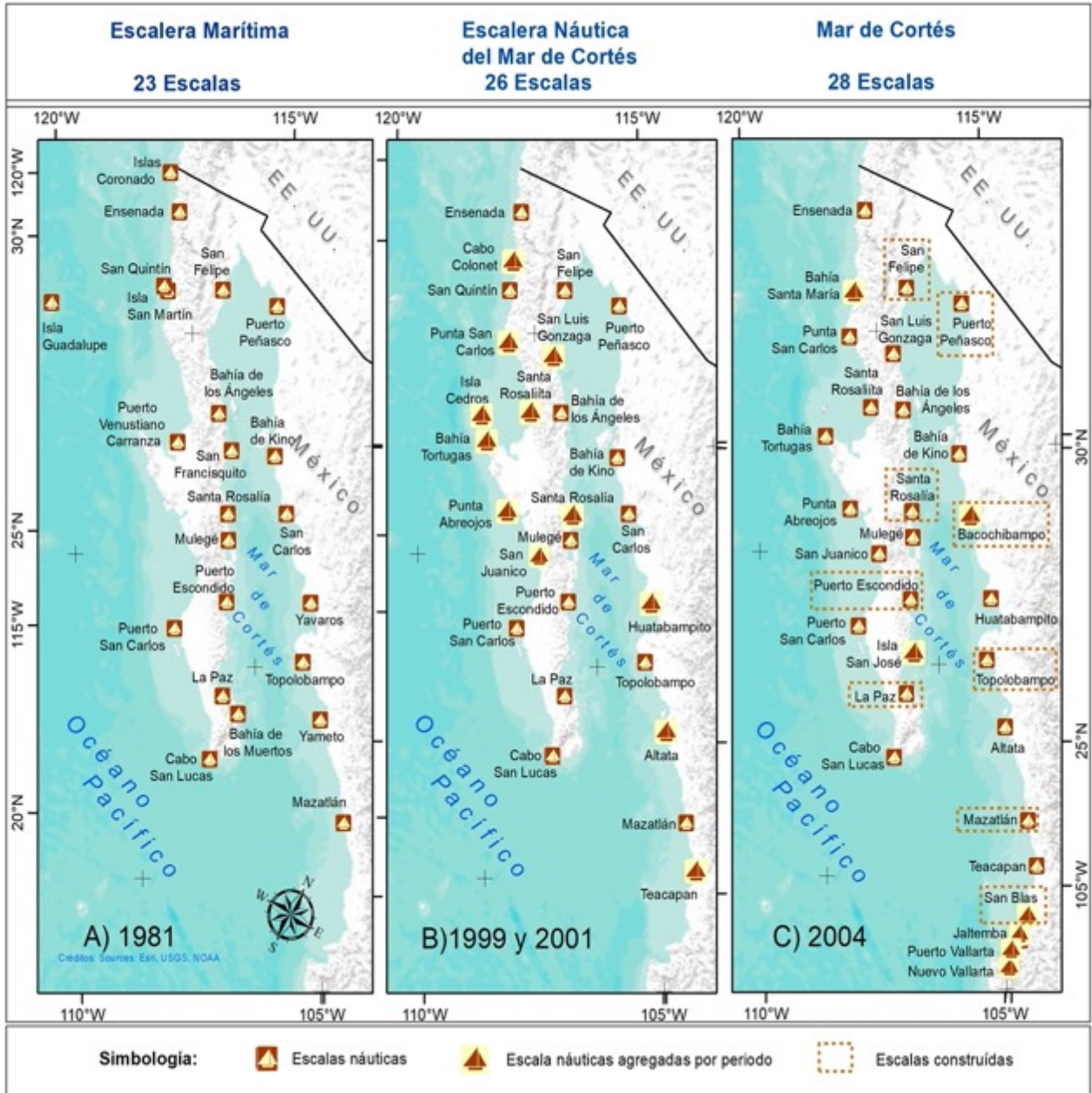
- 16 Escalera Náutica. Balance para la conclusión de un megaproyecto de larga data...
González Barradas, R., Espejel, I., Arredondo García, M.C. y Hernández, A.

iniciales. Posiblemente por esta razón, la mayoría de las escalas instaladas ya existían o se complementaron, y se encontraban en zonas urbanas ya desarrolladas.

De acuerdo al censo del Inegi 2010 (Sedesol, 2013a), de las localidades cercanas a la ubicación de una escala náutica el 35.7 por ciento eran rurales, 89.3 por ciento presentaba rezago social muy bajo y el 64.3 por ciento tenía un grado de marginación muy bajo o bajo (Sedesol, 2013a). Los datos muestran localidades sin vocación para desarrollos náuticos y sí destinados a la conservación de la naturaleza, ya que 35.7 por ciento de las escalas se encontraban dentro de un ANP (Conanp, 2012) y 57.1 por ciento en regiones marinas prioritarias (Arriaga-Cabrera, Vásquez-Domínguez, González-Cano, Jiménez-Rosenberg, Muñoz-Lopez y Aguilar-Sierra, 1998).

Las distintas versiones del proyecto (mapas 2 al 4) muestran mayor proporción de escalas en el Mar de Cortés. En el Pacífico, en la versión Escalera Marítima (1981) varias escalas se concentraban cerca de la frontera con EE. UU., 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 ANPs. En la versión Mar de Cortés (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, bahía localizada entre los estados de Nayarit y Jalisco.

Mapa 2, 3 y 4. Comparativa de mapas de la evolución temporal y espacial de las escalas náuticas propuestas



Fuente: Fonatur (1999, 2001, 2006), Turgocal (1981). Mapa base: ESRI, USGS, NOAA.

La evolución: del inicio al fracaso

Desde la primera idea similar documentada hasta su puesta en marcha como proyecto, la EN ha evolucionado junto con la planeación turística en México. Aunque en este país la planeación turística inicia de forma muy incipiente con el presidente Adolfo López Mateos

(Magaña-Carrillo, 2009), este primer esfuerzo de planeación lo retoma el sexenio de Gustavo Díaz. Durante su gobierno se presentó la primera idea denominada *Circuito Mar de Cortés*, con puntos de interés en Sonora, Sinaloa y la península de Baja California y que formó parte del Plan de Desarrollo Turístico del Golfo de California en 1968 (Manzo, 1979).

No fue hasta 1978 que se formuló la *Escalera Turístico Marítima*, con un documento técnico publicado en 1981 (figura 1). El proyecto se integró al Plan Nacional de Turismo (DOF, 1980) y se 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). Este proyecto coincide con el inicio de un periodo (1980-1986) en el que intentó corregir el desequilibrio entre la oferta y la demanda turística (Cesop, 2006), así como con 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 EE. UU. (Cesop, 2006). De ahí que se buscaran alternativas para desarrollar al sector turístico.

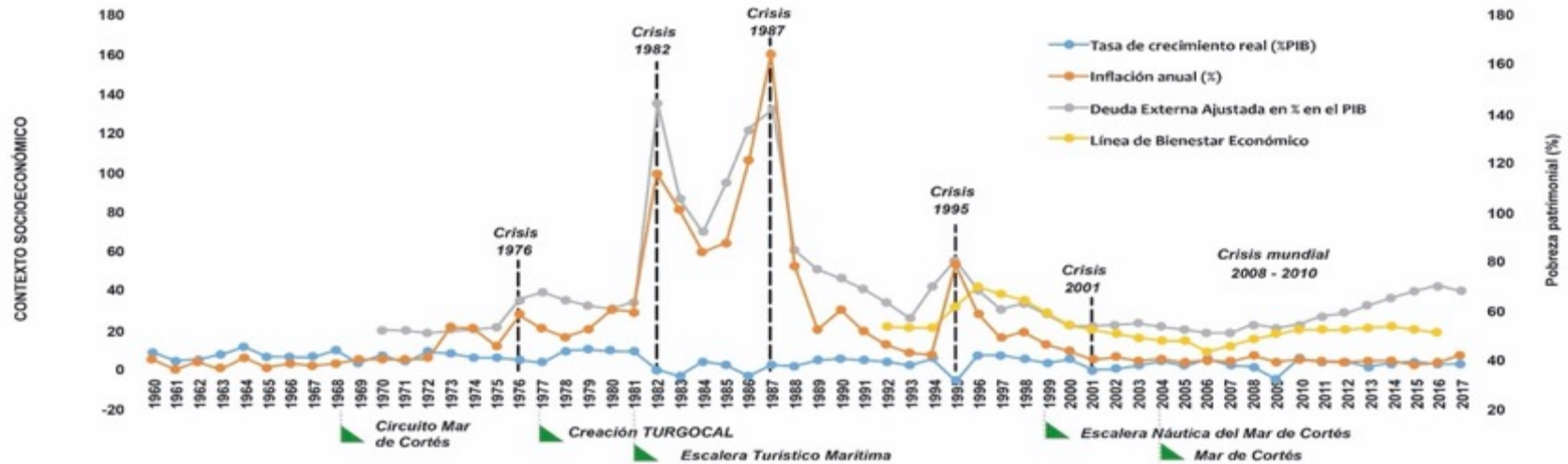
El *Circuito Mar de Cortés* y todas las versiones de la EN, necesitaban de una apertura y disposición de políticas, pero sobre todo, de una economía que la favoreciera binacionalmente. Los proyectos fronterizos son complejos ya que “la zona fronteriza es en sí un gran laboratorio de relaciones entre los dos países” (Valenciano y Ganster, 1992, p. 9) y estas 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 considera que la propuesta del *Circuito Mar de Cortés*, la inclusión de la *Escalera Marítima* en la agenda pública y la implementación del proyecto EN, coinciden con gobiernos demócratas en EE. UU., que favorecen las relaciones con México (LBJ Presidential Library, 2018; Pastor, 1986; Valverde Loya, 1998).

Durante el periodo de incubación de la EN (1981-1998), las relaciones comerciales y por tanto económicas, estaban mermadas por el conflicto del embargo atunero (Portilla, 2008). Por otro lado, 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 (1993) se priorizó la comercialización entre países y se promovió la “solidaridad democrática y prosperidad por medio de la integridad comercial” (Valverde Loya, 1998, p. 238). Posteriormente, Clinton 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.

Instrumentos de la administración pública en el sector turismo

La administración pública federal tuvo particular relevancia en la evolución de la EN. Según Ramírez Navarro y Ramírez Navarro (2013), la parte operativa del Estado 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.

Figura 1. Indicadores socioeconómicos y contexto político relacionado con el megaproyecto Escalera Náutica (1960 a 2017)



Modelo Económico	Desarrollo estabilizador		Desarrollo compartido	Crecimiento acelerado	Globalización (Economía global)					
Planeación	Centralizada		Regional	Nacional	Democrática					
Presidentes de México	Adolfo López Mateos	Gustavo Díaz Ordaz	Luis Echeverría	José López Portillo	Miguel de la Madrid	Carlos Salinas de Gortari	Ernesto Zedillo	Vicente Fox Quesada	Felipe Calderón	Enrique Peña Nieto
Política pública para el sector turístico	Primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico en 1962	Fomento de Identidad Nacional. La historia y cultura como atractivos	Ley Federal de Fomento al Turismo. Se institucionaliza la actividad turística	La Sector como cabeza de sector. Ley Federal de Turismo	Se incluye en el PND. Describen políticas sectoriales. Descentralización	Modernización del sector. Nueva Ley Federal de Turismo y su reglamento	Fortalece competitividad, sustentabilidad y fomenta el desarrollo regional	Programa de Desarrollo Turístico. Planeación estratégica 25 años	Planeación participativa, competitividad evaluación de política pública. Ley General de Turismo	Programa Nacional de Infraestructura competitividad, diversificación, créditos e inversiones
Gestión ambiental	1.ª Etapa 1917-1971 Conservación en la visión productivista de recursos naturales		2.ª Etapa 1971-1983 La Contaminación. El Enfoque de Salubridad		3.ª Etapa 1983-1994 Avances hacia la integridad		4.ª Etapa 1994-actualidad a 2017 Integralidad en la gestión. Creación de SEMARNAP (1995)			
Presidentes de EE. UU.	John F. Kennedy	Lyndon B. Johnson	Richard Nixon	Gerald Ford	Ronald Reagan	George H.W. Bush	Bill Clinton	George W. Bush	Barack Obama	

Nota: En la parte superior aparecen indicadores macroeconómicos (tasa de crecimiento real del PIB base 2013 y tasa de inflación base 2010) y crisis económicas. En la parte inferior aparece en orden cronológico los presidentes de México y EE. UU. y las distintas etapas históricas de temas que definieron el rumbo de México.

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

La mayor influencia en los cambios en el proyecto original radica en la reforma administrativa en el tema de la planeación (figura 1). Por ejemplo, la creación de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Turístico del Golfo de California (Turgocal) fue resultado de las reformas asociadas a la planeación regional. Este organismo presentó la Escalera Turístico Marítima (1981) 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). La Coplade es un elemento de la etapa de planeación nacional. No obstante, la versión posterior titulada *Mar de Cortés* (2004) buscaba ser un plan más integral, con una visión a largo plazo, cuyos objetivos eran más ambiciosos y por tanto requería de mayor inversión, características que corresponden a la etapa de planeación democrática.

La transformación continua de la administración pública tiene como objetivo mejorar la organización del país, adecuándose al entorno nacional y a las políticas internacionales de cada periodo administrativo. 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 Moctezuma, 2010). Por ejemplo, Pardo y Cejudo (2016) explican que la creación bien intencionada de los Coplade no funcionó, y estos se debilitaron con el tiempo⁷ debido a la falta de mecanismos fuertes de coordinación, que junto a la crisis de 1976 no permitieron el desarrollo del proyecto. La planificación a largo plazo tampoco funcionó para este proyecto. Aunque era parte de la planeación democrática de 1982, la visión sexenal se mantuvo hasta el 2000 en la planeación de megaproyectos, más debido a las dimensiones y el cumplimiento de la normatividad (García Moctezuma, 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 la versión Mar de Cortés, fue incongruente con un desarrollo sostenible, al planearse y desarrollarse con una visión parcial, en la que era difícil prever los impactos y las externalidades que se generarían.

Otro punto importante en términos de planeación en las diferentes versiones de la EN es el exiguo involucramiento de los municipios. De acuerdo a la ley (DOF, 2018, Art. 2) 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), que podrían haber sido la instancia concertadora y de coordinación

⁷ La prevalencia de los Copladem continúa vigente; sin embargo, a excepción de su participación en la Escalera Marítima, en ningún otro documento consultado aparece esta figura, que por ley es concertadora y coordinadora entre gobierno federal, estatal y municipal.

- 22 Escalera Náutica. Balance para la conclusión de un megaproyecto de larga data...
González Barradas, R., Espejel, I., Arredondo García, M.C. y Hernández, A.

representativa localmente, no tuvieron representatividad en el proyecto de la EN. Los grupos ambientalistas fueron quienes se movilizaron para asegurar el cumplimiento de la normatividad ambiental a nivel local (Guido *et al.*, 2006). Aún en la actualidad, estos grupos tienen mayores resultados con el desarrollo sostenible como argumento político.

Políticas turísticas en la zona costera noroeste de México

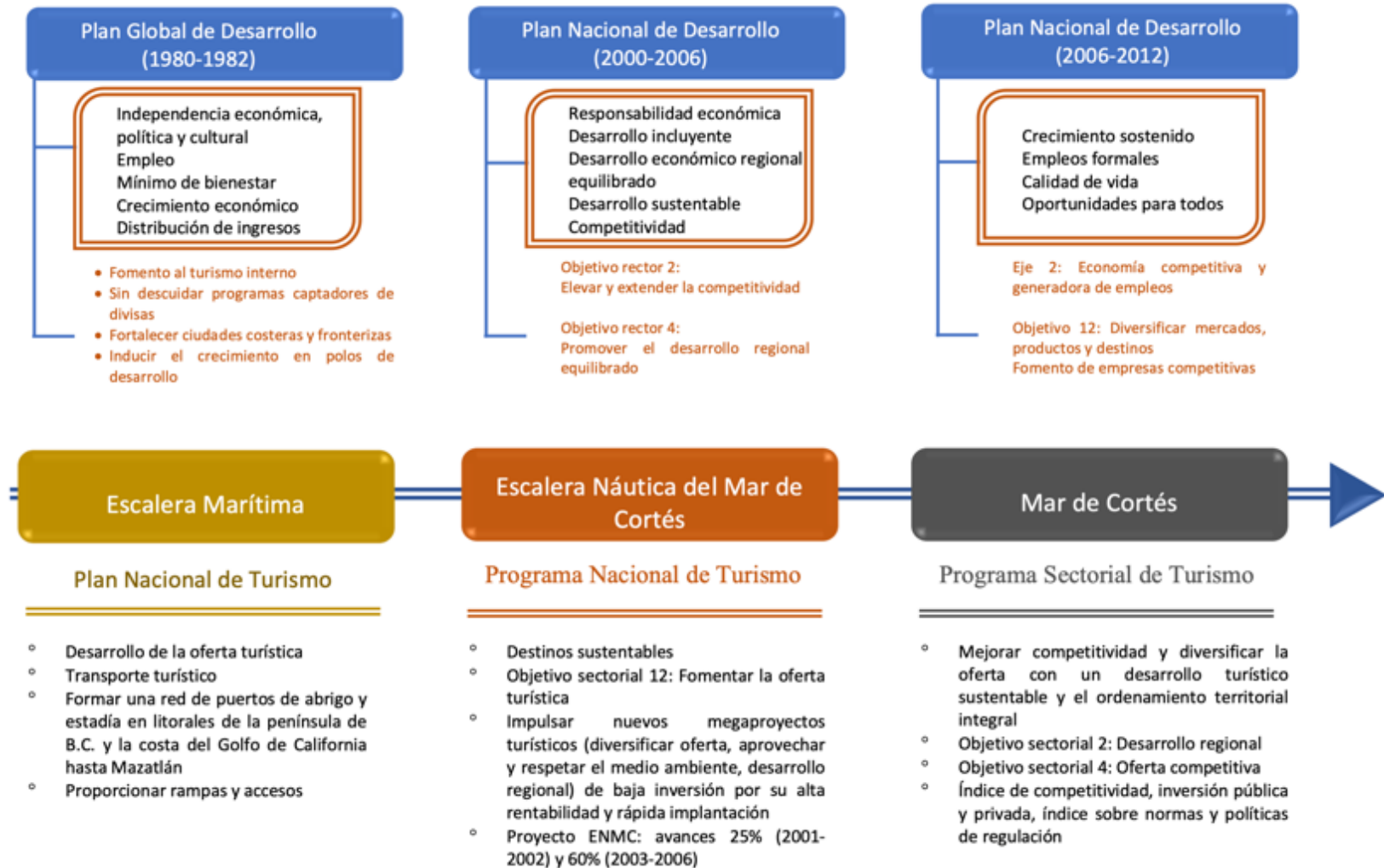
Históricamente, los proyectos y/o la planeación turística de la región se justificaron con temas de desarrollo integral (Manzo, 1979), desarrollo social (DOF, 1980) y regional (DOF, 1996, 2002, 2008). Así, desde la década de 1970 el gobierno señaló al turismo como el sector más prometedor para el desarrollar social y económico de 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 misma (Abedrapo, 2011). El proyecto regional no atendió una problemática social pública y prioritaria, sino que fue el resultado de una necesidad normativa con Fonatur, como actor administrativo (en cuanto a bienes raíces) y de Sectur como autoridad pública.

Al ser agencias gubernamentales, Fonatur y Sectur redefinieron el problema público, junto con una necesidad comparativa (Meny y Thoenig, 1992) en la que un fenómeno social internacional como el turismo se vislumbraba como un detonador del crecimiento económico en México (Clancy, 2001), y que permitiría el desarrollo de toda una región con respecto al resto del país. La obsesión de estas dos agencias por desarrollar esta región pudiera haber estado más relacionada con lo que menciona Medellín (2004, p. 20), sobre “el control territorial como referente real de poder político” y no como desarrollo regional.

Como política de desarrollo, la EN está estrechamente relacionada con la política nacional y sectorial de tres periodos sexenales, coincidentes con su inclusión en la agenda pública, así como su implementación y la cancelación del proyecto (diagrama 1). Entre estos tres periodos sexenales resalta un periodo de incubación política de 1981 a 1998. Posteriormente, se reincorporó el tema en 1999, previo a una consulta pública que mostró la necesidad de una diversificación competitiva, reconversión y un desarrollo regional interesado en las capacidades locales en inversión y capital humano (DOF, 2002). No obstante, la consulta pública solo justificó su inclusión en la agenda pública de 2000-2006.

Además de incluir el megaproyecto en los programas sectoriales de turismo (DOF, 1980, 1996, 2002, 2008), en dos programas sectoriales de comunicaciones y transportes (SCT, 2001, 2007) se definieron acciones, estrategias, metas, etcétera. 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 2).

Diagrama 1. Componentes políticos durante el desarrollo del proyecto *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).

En algunos casos también se integraron estrategias para desarrollar la EN a nivel estatal y municipal, como por ejemplo en el Programa Maestro de Desarrollo Portuario en Baja California Sur (API-BCS, 2007), y el Plan Estatal de Desarrollo 1996-2001 de Baja California, que promovió la construcción de infraestructura náutico-deportiva (Coplade, 1998). Sin embargo, en el sexenio 2006-2012 el megaproyecto no formó parte de la planeación nacional. A pesar de que el programa sectorial de turismo, con lógica postfordista, plantea la competitividad, la diversificación de la oferta turística y el desarrollo regional. El programa sectorial de comunicaciones y transportes tampoco incluyó al turismo náutico, ni rubros como la navegación de embarcaciones menores.

En resumen, el proyecto caducó. A pesar de esto, el gobierno del estado de Baja California intentó revivir el proyecto en Santa Rosalita (Hernández Karim, 2016). Baja California Sur en cambio se concentró en el desarrollo turístico de masas (fordista) en el corredor de Los Cabos-San José del Cabo, donde la EN fue el factor que impulsó este cambio de actividad (Ganster, Arizpe e Ivanova, 2012; GeoAdaptative-IMPLAN Los Cabos, 2016). En ambos casos no hubo proyectos de turismo diversificado y sostenible (postfordista).

Políticas ambientales y los ordenamientos ecológicos en el noroeste de México

Como política turística, el proyecto EN también representó un parteaguas en la política ambiental del país debido a los instrumentos de planeación que motivó.

La antaño llamada Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) (1997) –hoy Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)– desarrolló el primer ordenamiento ecológico regional (cuadro 4) del proyecto, que incluía una sección de costa consistente en una franja del nivel medio del mar hasta 200 km tierra adentro y hacia el mar. Para el año 2001-2003 se llevaron a cabo otros dos ordenamientos ecológicos, el segundo con la aportación de ventanas micro-regionales: micro regional (500 km²) y local (100 km²). A pesar del fracaso porque estos ordenamientos no se aprobaron, en 2004 el gobierno federal y los gobiernos de estados colindantes firmaron un convenio de colaboración para implementar dos procesos de planeación regional: del 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) puntualizan que los procesos de planeación regional que integraban mar y costa fueron separados administrativamente, quedando el ordenamiento marino como de competencia federal, y sin competencia directa de los estados. Estos autores añaden que esta división permitió la formalidad y la posibilidad de retomar esfuerzos.

En concordancia con el Convenio Marco de 2001 y su ratificación debido a los cambios en los gobiernos estatales y la modificación del proyecto a Mar de Cortés en el 2004 (Fonatur, 2006), la Secretaría de Protección al Ambiente de Baja California (SPA) 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*, en el municipio de Ensenada (Gobierno Municipal de Ensenada, 2007). Por otra parte, se 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, coincidió con el inicio de una política institucional para zonas costeras en el país y con la relevancia en el Manejo Integrado de la Zona Costera (Rosete Vergés, Enríquez Hernández, Córdova y Vázquez, 2006). En términos de evaluación ambiental, este ordenamiento es el primero en incluir la gestión ambiental en México, donde el proceso se abrió a consulta y reunión pública (Quijano y Reed, 2006). Aunque el proyecto EN fomentó la creación de 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, 2009).

Los impactos sociales y económicos del proyecto EN merecen estudios aparte, bajo lógicas de desarrollo regional u otras, de manera que se analice el impacto local de los proyectos de las escalas concretadas e incluso de las planeadas y sin concretar.

Cuadro 4. 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 <i>et al.</i> , 2008)	Etapa (Rosete <i>et al.</i> , 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 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	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).
	OE Costero Terrestre		

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

REFLEXIONES FINALES

Este artículo analiza la forma en que un simple proyecto gubernamental de infraestructura náutica se convirtió en una política sectorial turística. También describe su evolución de acuerdo a las condiciones y presiones de cada etapa turística histórica, la emergencia de lo ambiental, y el contexto socioeconómico con cada gobierno que retoma el proyecto.

La EN, como proyecto regional (con todas las escalas náuticas), o con el establecimiento individual de escalas náuticas, se mantiene como una posibilidad de desarrollo turístico, dado que: 1) la región es idónea para el turismo, 2) hasta el sexenio anterior (2012-2018), continuaba la búsqueda de la conectividad para el desarrollo regional (Sedatu, 2014), y 3) aumentó la posibilidad de concretarse debido a que las propiedades costeras ejidales pasaron a manos de grandes inversionistas privados (Danemann y Ezcurra, 2008). Sin embargo, la discusión de su pertinencia sigue vigente, por lo que es necesario comparar con otros megaproyectos turísticos fracasados (Domínguez, 2015), particularmente de turismo náutico, de cruceros, y de sol y playa.

Además, habría que actualizar las posibilidades de la EN ante las políticas turísticas y ambientales mundiales y nacionales. Esta política deberá tener base en los objetivos del turismo sostenible que propone la OMT, así como en las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que México acata en cuanto a las perspectivas ambientales 2050. Estos objetivos y directrices debieran aplicar para nuevos proyectos o reorientar los ya existentes tal como mencionan Enríquez *et al.* (2012), donde el diseño de un nuevo proyecto EN esté acorde con una Nueva Política Turística, donde la toma de decisiones es más compleja, existe una disminución del Estado y la globalización toma el control de las decisiones.

La posibilidad de retomar proyectos turísticos como la EN, o de crear nuevos, es muy alta para una región árida de vasta extensión territorial, cuya belleza paisajística y biodiversidad es sinigual. De ahí la importancia de contextualizar este caso de estudio como referente, que por su complejidad marca un parteaguas en términos de política y de planeación turística, así como de la gestión ambiental y de la organización ambientalista.

Tres periodos gubernamentales insistieron en retomar la EN cuando las condiciones políticas y socioeconómicas fueron propicias y lo adecuaron a las políticas emergentes. El tiempo de incubación de esta política estuvo relacionado con: 1) las crisis económicas y las 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.

La EN también sufrió por deficiencias de la administración pública federal, resultado de decisiones tomadas en otro momento histórico, y por 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 apostara a la sostenibilidad. Un aspecto desfavorable para la EN fue una deficiente concertación entre los tres órdenes de gobierno y el sector privado (García Moctezuma, 2010). Esto último debido a la ausencia de representación local por la administración pública, ya que el Copladem no funcionó (la movilización ciudadana fue a través de organizaciones ambientalistas).

Si se quisiera revivir el proyecto EN, habría que rescatar también otros instrumentos administrativos. Por ejemplo, una comisión intersecretarial, que aunque tiene especialización de funciones, también integra diversas autoridades y particulares, incluyendo niveles superiores (DOF, 2019; Ramírez Navarro y Ramírez Navarro, 2013). Esta comisión podría 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).

La EN es ejemplar en su maduración como política, al incorporar lo ambiental al proyecto, cuya estructura inicial correspondía más a una política de turismo post-fordista. Es decir, se modificó el proyecto para tener una versión más “sostenible”, aunque solo fuera un “greenwashing”. Al inicio del gobierno de Vicente Fox, la fuerte presión por parte de las organizaciones civiles ambientalistas detonó estudios de ordenamiento ecológico y el MIA regional. Otro elemento importante de presión para el uso de estos instrumentos de política ambiental ha sido el contexto de respuesta a acuerdos internacionales, como la Declaración del Milenio (Organización de las Naciones Unidas, 2000).

Con una visión propositiva, las obras de infraestructura son relevantes para los gobiernos y la trascendencia de los megaproyectos podría ser mayor, como Abedrapo (2011, p. 7) lo expresa: “las obras públicas visten a los gobiernos y los megaproyectos los consagran”. Sin embargo, la EN cometió errores comunes en los megaproyectos (Abedrapo, 2011; Flyvbjerg, 2007; Flyvbjerg, Bruzelius y Rothengatter, 2003). Entre los errores detectados, podemos mencionar que la EN surgió por una necesidad normativa y comparativa, con estudios técnicos que justificaban políticamente la planeación de un proyecto existente y aprobado previamente, además de una inadecuada gestión institucional que alargó los tiempos e incremento los costos para la realización del proyecto, teniendo como consecuencia el fracaso, quizás irremediable.

La conectividad es punto clave en obras de infraestructura, porque permite abarcar el territorio y llenar vacíos territoriales bajo el argumento del desarrollo regional, e inclusive, de la seguridad nacional (Luzardo, 2002). Sin embargo, 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, que este autor tipificó con una territorialidad parcial asociada a un régimen político de obediencia endeble. Por ello, en México, y posiblemente en Latinoamérica, un megaproyecto tipo EN, justificado para la conectividad en una zona poco desarrollada, se relacionaría con el poder y la economía, más que con cuestiones sociales y ambientales, tema que, junto con el papel del Estado y la relación con el desarrollo del capitalismo, es abordado por Domínguez (2015) e Ibarra y Talledos (2016).

Las presiones externas en las políticas turística postfordista 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 la Sectur insistía en 2016, “se seguirá construyendo y seguirá andando” (Martínez, 2016, s/n), habría que aprender de los errores y rediseñarlo de acuerdo con 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, en la que la toma de decisiones proponga 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).

Este artículo puede servir de 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 se edificaron. La EN, como caso de estudio de la política turística, es motivo de investigaciones futuras debido a las externalidades generadas con la especulación y los desarrollos turísticos habitacionales, así como el impacto político y socioambiental, tanto local como regional.⁸

REFERENCIAS

- Abedrappo, E. (2011). *Aspectos Institucionales para el Desarrollo de Megaproyectos de Infraestructura de Transporte en Latinoamérica*. BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Aspectos-institucionales-para-el-desarrollo-de-megaproyectos-de-infraestructura-de-transporte-en-Latinoamérica.pdf>
- Aguirre, M. (2017). Deuda externa total de México, pública y privada, Banxico y Banco Mundial, 1971-2017. Recuperado de <http://mexicomaxico.org/Voto/DeudaExtMexico.htm>
- 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/fcr7>
- Anderson, R. (2015). Sustainability, ideology, and the politics of development in Cabo Pulmo, Baja California Sur, Mexico. *Journal of Political Ecology*, 22(1), 239-254.

⁸ Agradecemos a Marisa Reyes Orta por su apoyo en la última fase de la escritura de este artículo.

- 30 Escalera Náutica. Balance para la conclusión de un megaproyecto de larga data...
González Barradas, R., Espejel, I., Arredondo García, M.C. y Hernández, A.

Administración Portuaria Integral-Baja California Sur (API-BCS). (2007). Programa Maestro de Desarrollo Portuario (PMDP) 2007-2012.

Administración Portuaria Integral (API). (2018). Topolobampo. Terminales e Instalaciones - Puerto de Topolobampo [Página web]. Recuperado de <https://www.puertotopolobampo.com.mx/infraestructura/terminales-e-instalaciones/>

Arriaga-Cabrera, L., Vásquez-Domínguez, E., González-Cano, J., Jiménez-Rosenberg, R., Muñoz-Lopez, E. y Aguilar-Sierra, V. (1998). *Mapa: Regiones marinas prioritarias de México*. México: Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad. Recuperado de <http://www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/Mmapa.html>

BCS Noticias. (11 de agosto de 2016). Venta de Puerto Escondido, en Loreto, no significa pérdida de soberanía. [Autor], Recuperado de <https://www.bcsnoticias.mx/venta-de-puerto-escondido-en-loreto-no-significa-perdida-de-soberania-api-bcs/>

Blázquez Sánchez, J. (2012). Impactos, riesgos y limitaciones de los modelos turísticos convencionales: Nivel macro-socioeconómico, nivel micro-socioeconómico, medioambiental y sociocultural. En M. Rivera Mateos y L. Rodríguez García (Coords.), *Turismo responsable, sostenibilidad y desarrollo local comunitario*, (pp. 43-64). Córdoba, España: Cátedra Intercultural-Universidad de Córdoba/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Unión Europea-Programa POCTEFEX-Proyecto BIOECONOMY.

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*, 16(1), 147–170.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Cesop). (2006). Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente de Turismo [Publicación en línea]. Recuperado 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*. Reporte.

Clancy, M. (2001). Mexican Tourism: Export Growth and Structural Change since 1970. *Latin American Research Review*, 36(1), 128-150. Recuperado de www.jstor.org/stable/2692077

- Catálogo Nacional de Indicadores y Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (CNI-SNIEG). (2018). *Indicadores Clave según tema y subtema*. Recuperado de <https://www.snieg.mx/cni/acercade.aspx>
- Comisión Coordinadora para el Desarrollo Turístico del Golfo de California (Turgocal). (1981). *Programa y sistema Escalera Turístico Marítima*. (Reporte No. 002040). México.
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp). (2012). Áreas Naturales Protegidas [Página web]. Recuperado de <https://www.conanp.gob.mx/regionales/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2015). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014. Reporte. México, Distrito Federal.
- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Baja California (Coplade). (1998). Plan Estatal de Desarrollo 1996-2001.
- Danemann, G. D. y Ezcurra, E. (2008). *Bahía de los Ángeles: recursos naturales y comunidad: Línea base 2007*. México: Semarnat-INE/Pronatura Noroeste A.C./San Diego Natural History Museum.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). Plan Nacional de Turismo. México, Distrito Federal, 4 de febrero de 1980. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4847307&fecha=04/02/1980
- Diario Oficial de la Federación (DOF). Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000. México, Distrito Federal, 27 de junio de 1996. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4890136&fecha=27/06/1996
- Diario Oficial de la Federación (DOF). Programa Nacional de Turismo 2002-2006. México, Distrito Federal, 22 de abril de 2002. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734655&fecha=22/04/2002
- Diario Oficial de la Federación (DOF). Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California. México, Distrito Federal, 15 de diciembre de 2006. Recuperado de http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos decretados/decretos_2010/decreto_poemgc.pdf
- Diario Oficial de la Federación (DOF). Programa Sectorial de Turismo 2007-2012. México, Distrito Federal, 18 de enero de 2008. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo148.pdf>

- 32 Escalera Náutica. Balance para la conclusión de un megaproyecto de larga data...
González Barradas, R., Espejel, I., Arredondo García, M.C. y Hernández, A.

Diario Oficial de la Federación (DOF). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. México, Distrito Federal, 16 de junio de 2010. Recuperado de https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). Ley de Planeación. México, Distrito Federal, 16 de febrero de 2018. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Distrito Federal, 12 de abril de 2019. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>

Domínguez, J. C. (2015). *Megaproyectos fallidos en Latinoamérica. Sociología histórica y política comparada*. México: Instituto Mora.

EDAW. (2002). *Análisis del mercado para marinas en el noroeste de México*. Rhode Island: The Packard Foundation.

Enríquez Martínez, M. A., Osorio García, M., Castillo Néchar, M. y Arellano Hernández, A. (2012). Hacia una caracterización de la Política Turística. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 10(3), 417-428. <https://doi.org/fcr8>

Escofet, A. (2004). Marco operativo de macro y mesoescala para estudios de planeación de zona costera en el Pacífico mexicano. En E. Rivera, G. Villalobos, I. Azuz y F. Rosado (Eds.), *El manejo costero en México*, (pp. 223-233). México: Universidad Autónoma de Campeche/Semarnat/Cetys-Universidad/Universidad de Quintana Roo.

Espinosa-Coria, H. (2013). El origen del proyecto turístico Cancún, México. Una valoración de sus objetivos iniciales a 42 años de su nacimiento. *LiminaR*, 11(1), 154-167. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272013000100011&lng=es&tlng=es

Flyvbjerg, B. (2007). *Megaproject Policy and Planning: Problems, Causes, Cures*. Dinamarca: Aalborg University.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur). (1999). *Escalera Náutica de la Región del Mar de Cortés*. Propuesta de Programa 1999-2000.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur). (2001). *Proyecto Escalera Náutica del Mar de Cortés 2001-2006*. Reporte.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur). (2006). *Proyecto Mar de Cortés*. Reporte. Recuperado de

<http://www.fonatur.gob.mx/gobmx/transparencia/LibrosBlancos/3%20Proyecto%20Mar%20de%20Cortes.pdf>

Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur). (2018a). Fonatur [Página web]. Recuperado de <https://www.gob.mx/fonatur>

Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) (2018b). Operadora Portuaria. Marinas Fonatur. [Página web]. Recuperado de <http://www.marinasfonatur.com/QuienesSomos.aspx?ln=ES>

Ganster, P., Arizpe, O. y Ivanova, A. (2012). Los Cabos: prospective of a natural and tourism paradise. EE. UU.: San Diego State University Press: IRSC.

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/bdkkhhb>

García Moctezuma, F. (2010). La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006). *Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía de la UNAM*, (71), 102-121.

GeoAdaptative-IMPLAN Los Cabos. (2016). *Evaluación rápida de los impactos indirectos a causa de los desarrollos de gran escala en la región de Cabo del Este*. Resumen final. Recuperado de <http://icfdn.org/wp-content/uploads/2015/10/CabodelEste-Documento-ResumenFinal-Jan2016.compressed.pdf>

Gobierno Municipal de Ensenada. (2007). Programa de Desarrollo Regional. Región Sur. Reporte. Ensenada: Gobierno del Estado de Baja California/Secretaría de Desarrollo Social/Programa Habitat.

González Olimón, C. C., Pombo López, Ó. A., Méndez Fierros, H., Espejel Carbajal, M. I. y Leyva Aguilera, J. C. (2011). Representaciones mediáticas socioambientales en torno al proyecto de megapuerto en Bahía Colonet. *Culturales*, 7(13), 145-172.

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 inmobiliarios costeros del Noroeste de México 2005-2006*. Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero, México. Reporte.

Guillén, H. (2013). México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico. *Comercio Exterior*, 63(4), 34-60. Recuperado de http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/157/6/Mexico-de_la_sustitucion.pdf

- 34 Escalera Náutica. Balance para la conclusión de un megaproyecto de larga data...
González Barradas, R., Espejel, I., Arredondo García, M.C. y Hernández, A.

Gutiérrez Mariscal, L., Pedroza Páez, D., Solares, M. J., Arriaga Martínez, 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*. (pp. 525-550). México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología/Universidad Autónoma de Baja California Sur/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Hernández Karim, D. (2016). Manifestación de Impacto Ambiental para la conclusión de las obras y actividades de la Escala Náutica Santa Rosalita en B.C. Reporte. Recuperado de <http://consultaspublicas.semarnat.gob.mx/expediente/bc/estudios/2016/02BC2016T0018.pdf>

Ibarra García, M. V. (2016). Los megaproyectos desde una geografía crítica. En M.V. Ibarra García y E. Talledos Sánchez (Eds.), *Megaproyectos en México. Una lectura crítica* (pp. 21-42). México: Universidad Nacional Autónoma de México/Editorial Itaca.

Ibarra García, M. V. y Talledos Sánchez, E. (2016). *Megaproyectos en México. Una lectura crítica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/ Editorial Itaca.

Industria y Análisis Ambientales del Noroeste, S.C. (2004). *Manifiesto de Impacto Ambiental Modalidad Regional "Sector Turismo" Desarrollo Ecológico Altata*. Reporte. Recuperado de <http://sinat.semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/sin/estudios/2004/25SI2004TD024.pdf>

Instituto Nacional de Ecología (INE). (2002). *Ordenamiento Ecológico de la Región de la Escalera Náutica (Aspectos biofísicos e integración)*. Reporte. México, Distrito Federal.

Instituto Nacional de Ecología (INE). (2003). *Ordenamiento ecológico de la Región Mar de Cortés. Ventanas micro-regionales*. Informe final. México, Distrito Federal.

International Monetary Fund (IMF). (2018). Special Data Dissemination Standard. [Página web] Recuperado de <https://dsbb.imf.org/sdds/dqaf-base/country/MEX/category/EXD00>

Kissman, D. (14 de febrero, 2012). Escalera Nautica: Mexico's Plans to Expand Nautical Tourism. Recuperado de <http://marinamanagement.com/blog/2012/2/14/escalera-nautica-mexicos-plans-to-expand-nautical-tourism.html#.Xf0Y4UdKjIX>

Kraul, C. y Weiss, K. R. (8 de noviembre del 2003). Baja Marinas Project OKd. *Los Angeles Times*. Recuperado de <http://articles.latimes.com/print/2003/nov/08/world/fg-baja8>

LBJ Presidential Library. (2018). LBJ: Biography [Publicación en línea]. Recuperado de <http://www.lbjlibrary.org/lyndon-baines-johnson/lbj-biography/>

- Lohmann, G., y Panosso Netto, A. (2017). Tourism Public Policy. En G. Lohmann y A. Panosso Netto (AA). *A. Tourism theory: concepts, models and systems*, (pp. 88-92). Wallingford, Oxfordshire, Gran Bretaña: CAB International.
- Luzardo, A. (2002). Fronteras, ambiente y desarrollo sustentable. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 8(1), 175-187. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36480109>
- Madrigal, N. (4 de mayo de 2016). Reactivan en BC Escalera Náutica. *El Vigía*. Recuperado de <https://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*, 9(30), 515-544. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212009000200009
- Manzo, F. J. (1979). El Golfo de California: Turismo, progreso y ecodesarrollo. En Instituto Nacional de Ecología (Ed.), *Memoria proceedings III Simposio binacional sobre el medio ambiente del golfo de California*, (pp. 153-155). México: Instituto Nacional de Ecología. Recuperado de http://repositorio.inecc.gob.mx/ae/ae_004227.pdf
- Martínez, J. (7 de marzo de 2016). Aún sin querer, Escalera Náutica sigue caminando: Sector. *La Jornada Baja California*. Recuperado de <https://www.jornadabc.mx/tijuana/07-03-2016/aun-sin-querer-escalera-nautica-sigue-caminando-sector>
- 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*. Series de la CEPAL, (93). Santiago de Chile: Gobierno de Francia y ONU-CEPAL División de Desarrollo.
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Mota Flores, V. E. (2009). Apuntes sobre la Evolución de la Ley Federal de Turismo de México. *Revista Andaluza de Derecho Del Turismo*, (2), 129-151. Recuperado de <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/documentacion/13235001.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (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>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2000) *Declaración del Milenio*. Nueva York, 13 de septiembre del 2000. A/RES/55/2. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2017). Promoción del turismo sostenible, incluido el ecoturismo, para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente. Nueva York, 27 de enero de 2017. A/RES/71/240. Recuperado de <https://undocs.org/sp/A/RES/71/240>

Ornelas Rangel, M. A. (2018). *Reporte Anual Proyecto Estero 2017-2018*. Altata, Sinaloa. Recuperado de <https://marinayclubdeyates.com/es/wp-content/uploads/2018/05/PROYECTO-ESTERO-2017-2018-ilovepdf-compressed.pdf>

Oviedo Puente, C., Rivas Tovar, L. A. y Trujillo Flores, M. M. (2009). Modelos de Turismo y Políticas Públicas de 1970 a 2003 en México. *Investigación Administrativa*, (103), 39-58. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4560/456045209003.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). Ciudad de México: El Colegio de México.

Pastor, R. A. (1986). El gobierno de Carter y América Latina: principios a prueba [Trad. M. T. Miaja y A. N. García Aldrete]. *Foro Internacional*, (2), 197-234.

Periódico Oficial del Estado de Baja California (POEBC). Programa de Ordenamiento Ecológico Costero Terrestre Puertecitos- Paralelo 28°. Mexicali, Baja California, 19 de octubre de 2007. Tomo CXIV No. 43, 210.

Portilla G. 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 <https://www.redalyc.org/pdf/1995/199520738003.pdf>

Presidencia de la República. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Recuperado de <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/pnd01-06/pnd01-06.pdf>

Presidencia de la República. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Recuperado de <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>

Quijano, M. y Reed, B. V. (2006). *Plan Maestro para las Escaleras Náuticas Singlar*. Dirección General de Impactos y Riesgo Ambiental (Vol. Caso 3). Ciudad de México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- Ramírez Cuevas, G. (5 de septiembre de 2018). AMLO echa abajo privatización del Mar de Cortés. *Regeneración*. Recuperado de <https://regeneracion.mx/amlo-echara-abajo-privatizacion-del-mar-de-cortes/>
- Ramírez Navarro, V. y Ramírez Navarro, M. F. (2013). El marco administrativo para la planeación. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/cccss/23/marco-administrativo-planeacion-mexico.html>
- Restrepo, I. (30 de junio de 2008). El fracaso de la Escalera Náutica y otros negocios. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2008/06/30/index.php?section=politica&article=023a2pol>
- 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*. Reporte. México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Rosete Vergés, F.A., Enríquez Hernández, G. y Córdova y Vázquez, A. (2006). El ordenamiento ecológico marino y costero: tendencias y perspectivas. *Gaceta Ecológica*, (78), 47-63. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/539/53907804.pdf>
- Sandoval Alarcón, F. (30 de noviembre de 2012). 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/>
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). (1978). Plan Nacional de desarrollo urbano. Instituto Nacional de Ecología.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). (2001). *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006*. México: [Autor].
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). (2007). *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2007-2012*. México: [Autor].
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). (2014). *Programa Regional para el Desarrollo del Norte 2014-2018*. México. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda/Dirección General de Desarrollo Regional.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2013a). Unidad de microrregiones. Catálogo de localidades. Sistema de apoyo para la planeación del PDZP. Recuperado de <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/default.aspx?entra=nacion>

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2013b). Catálogo Localidades. Recuperado de <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Default.aspx>

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), 9-32.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). (2006). *La Gestión Ambiental en México*. México. Recuperado de http://www.paot.mx/centro/ine-semarnat/Gestion_Ambiental_semarnat06.pdf

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). (1980). Plan Global de desarrollo 1980-1982. *Comercio Exterior*, 367-379. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/419/8/RCE9.pdf>

Talledos Sánchez, E. (2016). Megaproyectos turísticos en México. El caso de los Centros Integralmente Planeados. En M.V. Ibarra García y E. Talledos Sánchez (Eds.), *Megaproyectos en México. Una lectura crítica*, (pp. 91-129). México: Universidad Nacional Autónoma de México/Editorial Itaca.

Tyler, R.W. (1950). *Basic Principles of Curriculum and Instruction*. EE. UU.: The University of Chicago Press.

United Nations Environment Programme (UNEP) y World Tourism Organization (UNWTO). (2005). *Making Tourism More Sustainable. A guide for Policy Makers*. Recuperado de http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8741/-Making%20Tourism%20More%20Sustainable_%20A%20Guide%20for%20Policy%20Makers-2005445.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Uribe Malagamba, J. P. (Comp.). (2009). *La Evaluación de Impacto Ambiental en el Noroeste de México*. México: Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). Recuperado de <http://www.cemda.org.mx/docs/EvaluaciondeImpactoambiental.pdf>

Valenciano, E. O., y Ganster, P. (Comp.). (1992). *La integración Fronteriza de los acuerdo de Libre Comercio. Memoria del workshop: El acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos y repercusiones en la frontera*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina.

Valentín, R. (2012). El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI. *El Cotidiano*, (172), 52-59. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/325/32523118006.pdf>

- 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 Loya, M. Á. (1998). La política exterior del presidente Clinton: Su enfoque hacia América Latina. *Foro Internacional*, 38(2/3), 232-247.
- Vega Campos, M. (2010). *Fonatur 35 años. Única historia narrada por sus fundadores y protagonistas*. México: Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
- Velasco González, M. (2014). Política turística: Evolución y estancamiento. En A. García Sánchez (Ed.), *20 Años de la actividad turística en España*, (pp. 293-315). España: Síntesis/Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo/AECIT.
- Weaver, D. (2009). Reflections on sustainable tourism and paradigm change. En S. Gössling, C.M. Hall y D. Weaver (Eds.), *Sustainable Tourism Futures: Perspectives on Systems, Restructuring, and Innovations*, (pp. 33-40). Nueva 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.
- World Bank. (1977). *Baja California Tourism Project*. Reporte. Recuperado de <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/document-detail/P007544>
- World Tourism Organization (UNWTO). (2013). *Sustainable Tourism for Development Guidebook -Enhancing capacities for Sustainable Tourism for development in developing countries*. Madrid: Autor. <https://doi.org/fcr6>
- World Tourism Organization (UNWTO). (2016). *Panorama OMT del turismo internacional*. Madrid: Autor. <https://doi.org/fcr5>