



Gestión Turística

ISSN: 0717-1811

gestionturistica@uach.cl,

revistagestionturistica@gmail.com

Universidad Austral de Chile

Chile

Cruz Jiménez, Graciela; Cadena-Inostroza, Cecilia; Zizumbo-Villarreal, Lilia  
LA RECONFIGURACIÓN TURÍSTICA DE IXTAPAN DE LA SAL, MÉXICO 1980-2010

Gestión Turística, núm. 16, julio-diciembre, 2011, pp. 175-206

Universidad Austral de Chile

Valdivia, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=223322452009>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

 redalyc.org

Sistema de Información Científica

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

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

## LA RECONFIGURACIÓN TURÍSTICA DE IXTAPAN DE LA SAL, MÉXICO 1980-2010

Dra. Graciela Cruz Jiménez  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Facultad de Turismo y Gastronomía  
[gracicj@hotmail.com](mailto:gracicj@hotmail.com)

Dra. Cecilia Cadena-Inostroza  
El Colegio Mexiquense A.C  
[ccadena@cmq.edu.mx](mailto:ccadena@cmq.edu.mx)

Dra. Lilia Zizumbo-Villarreal  
Universidad Autónoma del Estado de México  
[lvz04@yahoo.com](mailto:lvz04@yahoo.com)

### RESUMEN

En este documento se plantea la reconfiguración de la oferta turística en Ixtapan de la Sal, uno de los destinos más importantes del Estado de México, resultado de estrategias promovidas particularmente por el sector privado que ha dominado el proceso decisivo en torno al turismo. Los hechos más influyentes entre 1980 y 2010 se abordan desde el enfoque de redes de política pública, que analiza las relaciones entre actores a partir de sus objetivos e intereses; de sus recursos, vínculos de cooperación o dependencia hacia otros personajes en la red, que es una representación abstracta de la realidad. Los hallazgos derivados de entrevistas a profundidad con informantes clave y el trabajo empírico evidencian que durante ese lapso se generaron condiciones que ponen en riesgo la permanencia de Ixtapan de la Sal como destino y afectan la calidad de vida de sus pobladores.

**Palabras clave:** Turismo, redes de política pública, Ixtapan de la Sal

## THE TOURIST RECONFIGURATION OF IXTAPAN DE LA SAL, MEXICO; 1980-2010

**Dra. Graciela Cruz Jiménez**

Universidad Autónoma del Estado de México  
Facultad de Turismo y Gastronomía  
[gracijc@hotmail.com](mailto:gracijc@hotmail.com)

**Dra. Cecilia Cadena-Inostroza**

El Colegio Mexiquense A.C  
[ccadena@cmq.edu.mx](mailto:ccadena@cmq.edu.mx)

**Dra. Lilia Zizumbo-Villarreal**

Universidad Autónoma del Estado de México  
[lzy04@yahoo.com](mailto:lzy04@yahoo.com)

### ABSTRACT

This document formulates the reconfiguration of the tourist offer of Ixtapan de la Sal, one of the most important tourist destinations in the State of Mexico, as a result of promoted strategies especially by the private sector which has dominated the decision making in tourism. The most important events that influenced the tourist configuration between 1980 and 2010 are discussed from the perspective of policy networks, which analyze the relationships between the actors parting from their objectives and interests; from their resources, links of cooperation or from the dependency of other actors of the networks which is an abstract representation of reality. The information obtained as a result of interviews to key people and the empiric work, prove that through this lapse of time, conditions were generated which jeopardize its permanency as a tourist destination and even affect the residents quality of life.

**Key words:** tourism, public policy networks, Ixtapan de la Sal

## INTRODUCCIÓN

El turismo en México es una de las áreas que ofrece mejores posibilidad de interacción entre los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales. Aunque el gobierno es el promotor y principal responsable de esta actividad, tras los cambios económicos, sociales y políticos de los últimos años, y, ante la imposibilidad de hacer frente a esa tarea de forma aislada, se ha visto obligado a reconocer e impulsar cada vez más la participación de los otros sectores. Esto lo hacía el Estado mexicano previo a la crisis financiera de los años ochenta; lo que representa una novedad es el análisis de cómo se articulan las políticas públicas de desarrollo turístico en el espacio local, a la luz de reformas que promueven una mayor descentralización.

Estas políticas representan un terreno fértil para la investigación porque al convertirse en programas y acciones influyen en gran medida sobre el rumbo de la vida económica, política, administrativa, social y cultural del sitio donde se apliquen y, en consecuencia, de sus habitantes; a su vez, la actividad turística cobra nuevas dimensiones según las líneas de acción que la orienten. Por lo tanto, las dos grandes vertientes que dan soporte a este documento son 1) el desarrollo turístico en general y particularmente en Ixtapan de la Sal y 2) las redes de política pública formadas de 1980 a 2010 en ese destino, las cuales son definidas como patrones más o menos estables de relaciones entre varios actores que intentan influenciar el proceso político en una dirección favorable a sí mismos (Klijn, 1998) para obtener una ganancia económica, de valores, de bienestar o legitimidad.

Para ello, su contenido se divide en los siguientes cuatro apartados: La política turística mexicana, en que se plantea en términos generales la manera en que tales líneas de acción estuvieron dirigidas en esas tres décadas. Más que un recuento de las acciones implementadas durante dicho periodo, se reflexiona, en concordancia con la lógica de este documento, sobre los cambios tanto en la orientación del turismo como en la participación de los distintos sectores.

En el segundo se abordan las principales transformaciones experimentadas por el Estado mexicano a partir de los ochenta, que dieron paso a un proceso que fue de la centralización a la interlocución con nuevos actores y lo que ello implica en términos de política pública y oportunidades para el turismo.

En el tercer apartado se aborda el proceso de políticas públicas que brinda el sustento para plantear el enfoque de redes de política pública, que sirve como instrumento del posterior análisis sobre cómo se relacionaron los actores en las redes a lo largo de treinta años y cómo su influencia orientó el perfil turístico de Ixtapan de la Sal durante ese periodo.

La cuarta y última parte corresponde al análisis de tres cursos de acción en esa localidad (La reactivación del parque acuático, el turismo de negocios y la aplicación del impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje); los cursos de acción se conciben como los sucesos o eventos compuestos de distintos actos que propiciaron las relaciones entre actores de diferentes sectores vinculados con el turismo y, que desplegaron su juego político en la red de política pública que se formó en ellos, con el propósito de hacer valer sus objetivos e intereses, mediante los cuales influyeron en mayor o menor medida en la orientación turística de Ixtapan de la Sal (Cruz, 2008). Parte de la información de este apartado se derivó de entrevistas a profundidad con actores clave.

En las conclusiones se hace énfasis sobre los principales hallazgos-siempre a la luz de las redes de política pública- respecto a la reconfiguración turística de esa localidad a lo largo de las tres décadas referidas, contrastando la evidencia empírica con los supuestos teóricos que dan soporte a dicho enfoque, a la vez de establecer cuáles son las posibilidades de desarrollo para Ixtapan de la Sal como destino y para los pobladores de su cabecera municipal.

En cuanto a esta localidad y, para tener un contexto general, se hace referencia a que en los cuarenta del siglo pasado basaba su atractivo en el turismo de salud centrado en las aguas termales, modalidad que con el paso del tiempo se adaptó para atender otros segmentos vinculados con las nuevas tendencias: cuidado de peso, relajamiento, etcétera. Sin embargo, su principal transformación se originó en los ochenta a raíz del impulso al Parque Acuático que alentó el desplazamiento de visitantes en especial de Toluca y del Distrito Federal, capitales del Estado de México y del país respectivamente, situación que a su vez originó “la popularización” y efectos negativos en ese destino, como: desmedido crecimiento urbano, escasez de agua potable, contaminación auditiva, competencia desleal entre prestadores de hospedaje y confrontación entre Asociaciones turísticas.

Resalta el hecho de que el control de esta actividad está centrado desde la década

de los 40 en la familia San Román, concesionaria del principal borbollón de aguas termales y también del agua potable, al recibir mayor suministro que el propio gobierno municipal, que ha debido supeditar sus acciones a esa familia, que durante esos años dominó (y lo sigue haciendo) el proceso decisivo en Ixtapan de la Sal.

Propietarios además de uno de los principales hoteles y del fraccionamiento turístico-residencial Grand Reserva, “los San Román”, como son conocidos popularmente, han resultado favorecidos por políticas gubernamentales como la desconcentración de eventos del gobierno estatal, hecho que en los ochenta favoreció el despegue del turismo de negocios en diversos sitios, entre ellos esta localidad, donde en un principio se podría haber afirmado que las acciones en la materia respondieron a la lógica de planeación de su gobierno municipal; también se pudo haber dado como un hecho que los programas gubernamentales a favor del turismo emanaron de un proceso de políticas públicas en que representantes de los distintos sectores tuvieron una participación equilibrada y equitativa en las decisiones que rigieron esta actividad.

No obstante, fue necesario profundizar en el análisis para conocer cómo tal planeación obedeció en mayor o menor medida a la influencia que ejercieron los actores públicos, sociales y privados durante el proceso decisivo que dio origen a tales líneas de acción. Como actores públicos fueron concebidos los pertenecientes a los órdenes de gobierno, sea federal, estatal o municipal, al igual que los partidos políticos, bajo el entendido que están sustentados con recursos públicos; como sociales, aquellos correspondientes a cualquier ámbito vinculado con la sociedad en su vertiente de organización, sea vecinal, gremial, etcétera mientras que los actores privados, los prestadores de cualquier servicio turístico.

El estudio también se enfocó a determinar si las condiciones bajo las que se orientó la actividad turística propiciaron un modelo equilibrado de desarrollo en la comunidad.

### **La política turística mexicana**

Los cambios producidos en el contexto internacional y en consecuencia la dinámica derivada de dichos cambios, han conducido las líneas de acción en materia turística. Desde el contexto mundial se han establecido directrices que más tarde fueron

adoptadas por el sector público mexicano en sus ámbitos federal y estatal. A pesar de las repercusiones de dichas estrategias en el nivel municipal, se percibe como prácticamente nula la participación de este orden de gobierno para dirigir su propio desarrollo mediante el turismo.

Durante décadas el turismo en México fue concebido prioritariamente como generador de ingresos económicos; no obstante, a partir de los ochenta se ha pugnado por que contribuya al desarrollo de la comunidad receptora, entendida ésta en dos vertientes: lo físico y humano, es decir, el sitio donde se desarrolla la actividad turística, pero también sus habitantes. Hasta ese entonces había prevalecido en el país un modelo turístico masificado, basado en la oferta de sitios de playa como principal atractivo, el cual sólo consideraba como turistas a los visitantes extranjeros.

La autoridad pública era quien de manera unilateral decidía y orientaba las políticas públicas, sin tomar en consideración en este proceso a los sectores social y privado (Ferrás y Paredes, 1999:87, citados por Bringas y González, 2004:556). Con el paso del tiempo y como parte de las reformas estatales en México encaminadas a la descentralización -notablemente las reformas al artículo 115 de la Constitución en 1983- se emprendió un nuevo impulso al turismo doméstico y se diseñaron nuevas estrategias para satisfacerlo. En esos años comenzaron a cobrar mayor importancia las localidades como espacios turísticos y al menos en términos teóricos, tuvieron mayores posibilidades de intervenir en su propio desarrollo.

A principios del nuevo milenio, el Ejecutivo federal reconocía que si bien la aportación de esta actividad a las cuentas nacionales era satisfactoria, los esfuerzos de su gobierno estarían orientados a que el turismo se tradujera en desarrollo social, por lo cual “la nueva política en la materia se propone revertir las inercias que han limitado su potencial, tanto como agente de cambio y transformación, como fuente verdadera de riqueza económica y desarrollo social en beneficio de los habitantes de las regiones, los estados y los municipios, para lo cual se prevé la inclusión de éstos a los esfuerzos y oportunidades que genera el turismo” (Sectur, 2001:6-7).

Tal propósito se refrendó años más tarde, cuando el Programa Sectorial de Turismo 2007-2012 proponía que esta actividad fuera en verdad estratégica e integrada a la vida económica, social, cultural y política del país, basada en una estrecha colaboración

y alta participación de todos los sectores locales (Sectur, 2007:8).

Sin embargo, esta dinámica no debe ser responsabilidad exclusiva de las autoridades locales ni de los prestadores de servicios turísticos. Flores (2003) resalta la necesidad de incorporar a este proceso tanto a la comunidad receptora como a los profesionistas en la materia. Por lo tanto, es prioritario delimitar quién o quiénes deben formular las políticas turísticas; se debe alentar la participación de los sectores público, social y privado, ya que, la toma de decisiones no depende de una sola persona o institución, a pesar de reconocerse la preponderancia del sector público como organizador de la dinámica de vida de su población y garante de los intereses colectivos. Del privado resalta su poder en capital, vital para el desarrollo del turismo y en el dictamen de políticas que coadyuven a él. Del sector social se destaca que la comunidad puede aceptar o rechazar que se le denomine o no turística (Martínez, 1997).

No obstante, lograr un equilibrio en el proceso decisivo del que tomen parte de los diferentes sectores de la sociedad y sus actores, no es una tarea fácil. Existe gran debilidad en la maquinaria gubernamental al intentar coordinar y cooperar con operadores, ya sean estatales o privados, por lo cual las políticas gubernamentales o la falta de ellas muestran obsolescencia de la administración pública responsable de esta actividad. A menudo puede ser débil y poco efectiva la organización que permita la cooperación para alcanzar los intereses clave del turismo (Lickorish, 1994:8).

Los anteriores argumentos reflejan que existe un consenso general sobre la importancia de que cada sector asuma de manera efectiva su compromiso durante el proceso para la formación de políticas a favor del turismo, contrario a la visión centralista que prevalece en distintas esferas, entre ellas la correspondiente a los Ayuntamientos. Se considera hasta cierto punto incongruente que por un lado el gobierno municipal ha ganado atribuciones, espacios de decisión y autonomía respecto a los otros ámbitos de gobierno, pero son éstos los que finalmente deciden sobre las acciones a emprender (Cadena y Cruz, 2006:3).

Tal situación predomina en lo general, pero puede acotarse al turismo cuyo papel ha sido restringido a uno de tantos rubros económicos mediante el cual se generan empleos y obtienen ingresos, aunque no necesariamente sean los más óptimos para los habitantes de las comunidades donde tiene lugar esta actividad y en cambio sí favorezcan

a los inversionistas. De la misma forma ha estado limitado el enfoque por medio del cual ha sido estudiado.

Particularmente la literatura turística no ha centrado su atención en aquellos análisis que aporten argumentos útiles a los profesionales del ramo y de otras áreas para entender y explicar con mayor claridad y bajo una perspectiva integral, las diferentes aristas que conforman el contexto del fenómeno abordado. Tal entendimiento permitiría formular propuestas más apegadas a la realidad a fin de atender problemas colectivos que incidan en un mejor proceso de planeación y toma de decisiones.

Un proceso decisorio justo y equilibrado puede contribuir a reducir errores y aumentar la posibilidad de que la puesta en marcha de estrategias a favor del turismo sea exitosa, en beneficio de los partícipes, principalmente de la comunidad receptora. La integridad en las propuestas se refiere a tomar en cuenta los aspectos político-administrativos, socioeconómicos, naturales y culturales (Cruz, 2002:52) en la formulación de estas líneas de acción, que abordadas de tal manera puedan contribuir a crear un modelo más equitativo de desarrollo.

Precisamente una de las contribuciones de este documento es ampliar la perspectiva bajo la cual puede ser analizado un caso de estudio a partir de las relaciones entre sus protagonistas. Este tópico no ha sido lo suficientemente abordado de manera empírica, si bien la literatura es amplia al respecto. Para el caso que nos ocupa, se requiere en primer término conocer el contexto bajo el cual se transformó el papel que había jugado el Estado y que facilitó la entrada de nuevos actores al escenario político mexicano.

### **De la centralización a la interlocución**

Hasta la década de los setentas del siglo pasado, el estilo del Estado mexicano para hacer la política y las políticas estuvo altamente centralizado en el gobierno federal, lo cual alentó el ejercicio de un gasto excesivo, regulación y control político que en la década de los ochenta, junto con las recurrentes crisis económicas, dieron como resultado un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente inmovilizado. Por lo tanto, en gran parte bajo la presión de la sociedad y por otra anticipándose a la iniciativa social, el Estado procedió en ese tiempo a corregir tales errores (Aguilar, 1992a:15-19).

Es así como en la actualidad si bien no han sido superadas todas las deficiencias de ese sistema, existen avances en cuanto a procurar mayor equilibrio en el papel de los diferentes sectores, con una sociedad más participativa en que la autoridad ya no es aquella otrora omnipotente cuyos designios eran obedecidos fielmente, ya que como resultado de esta nueva situación se ha enfrentado al rechazo y oposición de diversas acciones que ha pretendido llevar a cabo.

Esto ha obligado a la autoridad a conciliar y, en ocasiones hasta a someterse a las exigencias de actores más participativos, algunos incluso del propio sector público, entre ellos algunos gobiernos municipales que paulatinamente han cobrado mayor fuerza. Esto último, en parte como producto de una de las acciones más trascendentales que promovió el gobierno mexicano en los ochentas: la reforma al artículo 115 Constitucional, precisamente cuando su papel encaraba el descrédito por las razones señaladas.

A partir de las transformaciones en lo político y económico que empezaron a surgir en México durante los ochenta, inició un cambio en la manera de abordar las políticas públicas, incorporando a los sectores que habían estado marginados de su formación, implementación y evaluación. Los argumentos que intentan explicar esa nueva forma de actuar se manifiestan desde las demandas sociales de democratización (Aguilar, 1992a:16), hasta el propósito del Estado por legitimarse ante la sociedad frente al desgaste y descrédito de que éste fue objeto debido a los excesos de todo tipo cometidos durante su ejercicio del poder (Rodríguez, 1999:42; Meyer, 1994:243).

Paralelamente los cambios que propiciaron la puesta en práctica de una nueva estrategia económica, colocaron a México en los ritmos del mercado mundial y alteraron las relaciones del Estado con los actores sociales y políticos; con ello las transformaciones económicas significaron un replanteamiento del papel del Estado y un reacomodo de las fuerzas sociales (Cadena, 2000:233). Todo ello provocó la ruptura de los estilos de decisión y gestión, incluyendo la tradicional interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes estatales, lo cual se define como el nuevo patrón de la elaboración de políticas (Aguilar, 1992a:19), etapa conocida también como *policy making*.

Ocurrió entonces una redistribución del poder político, un reacomodo de la cultura política a consecuencia del “adelgazamiento” del Estado, al tiempo que emergieron

nuevos actores políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos, con líderes nuevos, lo cual puede resumirse en los siguientes aspectos: un cambio en el sistema mexicano en la década de los ochenta, la ruptura de los estilos de decisión en que el Estado las tomaba unilateralmente y la aparición de nuevos actores.

Dicho escenario ofrece oportunidades para el turismo en que una vertiente de su política tiende a impulsar procesos en las localidades, que generen espacios y dinámicas de desarrollo con alta colaboración de agentes públicos, sociales y privados (Zizumbo y Monterroso, 2001:136). Como se aprecia, esta nueva forma de concebir al turismo incorpora la participación de actores y empieza a delinearse su papel en dicha actividad; también queda de manifiesto la relación entre políticas y turismo, de ahí la importancia de profundizar en tal relación y en el proceso bajo el cual cobran vida tales estrategias de acción.

### **Proceso de políticas y Redes de Política Pública**

Las políticas públicas emergieron entonces contra la visión del Estado como centro único de dominación (Le Galés, 1995:14), resultado del crecimiento del papel de las organizaciones privadas en casi todos los sectores de la sociedad, y de la consecuente disminución en la capacidad del Estado cuyo papel ya no era superior, sino con poder similar al de actores de otros sectores (Marsh, 1998:7-9).

Si bien éstas son definidas como un conjunto de acciones orientadas a cristalizar un proyecto más o menos predefinido por el gobierno, en una suerte de relaciones entre actores con fines diversos e incluso antagónicos (García, 1994:30), ya no emanan exclusivamente de una autoridad central (el gobierno o el legislativo), sino que son *hechas* en un proceso en que participan organizaciones tanto privadas como públicas, por lo cual el Estado se fragmenta y aparece una diversidad de actores con los cuales éste se relaciona (Cabrero, 2005:27).

Sin embargo, la autoridad jurídicamente pública puede ocuparse de problemas privados o de dudosa publicidad, y ejecutar políticas diseñadas para satisfacer interesada o dolosamente intereses privados, con grave prejuicio del interés público (Bazúa y Valenti, 1994:52). Para ser una verdadera política pública debe serlo desde su origen, formada por quienes participen en su ejecución; transparente en su implementación, y nítidamente

responsable de los recursos que empleen, tanto el gobierno como la sociedad (Merino, 2000:118), abriendo con ello un abanico de estrategias de acción corresponsable (Aguilar, 1992b:33).

En el análisis de redes se pone mayor énfasis en las etapas de formación e implementación de políticas, en que para hacer prevalecer sus intereses, los actores despliegan con mayor intensidad su “juego político”, al que Meny y Thoenig (1992:103) se refieren como las relaciones de interdependencia originadas alrededor de la autoridad gubernamental y otros actores.

Para entender la complejidad que revisten estas líneas de acción, surgió el enfoque de redes de política pública como una valiosa herramienta analítica que permite explicar y entender la forma en que interactúan diferentes sectores a partir de una política pública determinada, lo cual puede hacerse al analizar y explicar la manera en que se integran estas redes, los actores que forman parte de ellas y, especialmente el juego político que despliegan para alcanzar sus intereses. Este es el proceso que se abordó en Ixtapan de la Sal.

Dicha perspectiva es una tendencia relativamente reciente en México y en el resto del mundo -desde los textos de Pressman y Wildavsky (1998) y Rhodes (1997), principalmente-; por lo tanto emprender estudios de caso que ayuden a argumentar sobre este enfoque es una de las principales aportaciones del documento, ya que la mayoría de aproximaciones en torno a dichas redes corresponden a temas muy generales, como la política agrícola en Inglaterra (Marsh y Smith, 2000) o la de telecomunicaciones en Alemania (Schneider, 1992), entre otras. Por lo tanto resulta valioso aplicarlo en un espacio local donde es más revelador en cuanto las acciones, en este caso turísticas, impactan de manera más directa a los ciudadanos.

Las redes de política pública han sido definidas y utilizadas de diferente manera, pero en términos generales autores de distintas tradiciones teóricas las conciben como sistemas sociales (Bressers, 1998:86); como complejos de organizaciones conectadas a las demás mediante dependencias de recursos, o como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes en torno a cierto problema o programa de política pública (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997:6; De Brujin y Ten Heuvelhof, 1998:69).

Según Börzel (s/a) este tipo de redes vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes; aunque, sus participantes no necesariamente deben compartirlos y por el contrario, éstos pueden ser totalmente inversos (Klijn, 1998:30). Es posible concluir que el análisis de procesos políticos desde una perspectiva de redes implica que el analista se centra en los patrones de relación entre actores, sus interdependencias y la forma en que estos patrones e interdependencias influyen en el proceso político.

En un sentido amplio estos son los componentes básicos de las redes, pero el principal es la relación entre los actores, las cuales en un sentido figurado representan los ladrillos con que se construye el análisis de redes de política pública (Knoke, 1982:12), pues en este contexto los objetos de explicación no son las personas en sí mismas, ni las organizaciones o las naciones, sino las relaciones que los unen (Ronfeldt, 1993:235). Por lo tanto, las redes de política pública tienen su base y razón de ser en los actores y éstas representan una herramienta para explorar cómo su poder influye en los procesos decisarios (Rhodes, 1997:10).

En el caso de estudio, fueron identificados tres cursos de acción de 1980 a 2010: La reactivación del parque acuático, el turismo de negocios y la aplicación del impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje; en cada uno de ellos fueron detectados los objetivos, intereses, estrategias, recursos, dependencias, conflictos y cooperación que tuvieron lugar entre los participantes durante el proceso de políticas públicas. A partir de ello se establece de qué manera sus decisiones orientaron el turismo en Ixtapan de la Sal, particularmente en la oferta de servicios y productos de este tipo, así como las condiciones de desarrollo para los habitantes de su cabecera municipal.

## ANTECEDENTES

### El municipio

Ixtapan de la Sal es un municipio asentado en el sureste del Estado de México, a 84 kilómetros de la ciudad de Toluca, capital del estado, está interrelacionado con las ciudades de Toluca y Taxco, Guerrero; y Cuernavaca, Morelos (Arizmendi, 1999a:3;

Arizmendi, 1999b:17).

Para 2009, su población ascendía a 30,447 habitantes (H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal, 2009a: 40), de los cuales la cabecera municipal (que alberga a la oferta turística) concentra el equivalente a la mitad de ésta. De las 13,970 personas que conformaban ese año su Población Económicamente Activa (PEA), 80.72% están ocupadas en el sector terciario, principalmente en el turismo (H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal, 2007).

Esta demarcación tuvo un papel estratégico dentro de la Provincia de la Plata, como fue denominada la primera región minera de la Nueva España, conformada por cuatro comarcas: Temascaltepec, Sultepec, Tasco y Zacualpan; Ixtapan era un poblado perteneciente a esta última. También fueron determinantes su cercanía con la ciudad de México y con las minas de Zacualpan y Tasco; así como su fertilidad tanto para la agricultura como para la ganadería, y la producción de sal desde la época prehispánica que se comercializaba en la región (García, 2000:31).

Su clima (con una temperatura media anual de 17.9° C), vegetación exuberante y en especial sus aguas termales con propiedades curativas, son factores que han posicionado a Ixtapan de la Sal como un centro turístico por excelencia y como un polo de desarrollo del sur del Estado de México, aunado a su ubicación territorial en el centro del país e importante número de establecimientos turísticos, por lo cual representa una de las principales fuentes de ingreso para la población (H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal, 2000:28; Gobierno del Estado de México 2003:53; H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal, 2009a:12).

Cuenta con recintos religiosos, artesanías de barro y de madera de copal; se caracteriza además por la elaboración de dulces de pipián. Ixtapan de la Sal es el destino turístico estatal con mayor número de habitaciones de hotel de cinco estrellas o gran turismo (González, 2004:3); en 2009 disponía en general de 1,453 habitaciones

correspondientes a 64 establecimientos de distinta categoría (H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal, 2009b), aunque se estima que debido al servicios de hospedaje informal, esta cifra es 20% mayor (Cruz, 2008). Para 2009 su afluencia anual promedio estaba calculada en 1,757,000 personas, de las cuales 1,691,350 eran nacionales (H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal, 2009b), tendencia que se ha mantenido.

Un elemento a destacar, es que el agua resulta imprescindible para los distintos usos en el municipio, pero en especial para el turismo porque es vital en el funcionamiento de hoteles, balnearios, spa, el parque acuático, el club de golf y fraccionamientos turístico-residenciales. Existen 13 concesionarios del agua, entre ellos el Organismo Público Descentralizado de Carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ixtapan de la Sal (Odapas) que sólo tiene concesionados 16.2 litros por segundo (lps), mientras que Nueva Ixtapan (NISA), asociación perteneciente a la familia San Román, es la mayor concesionaria al recibir 158.7 lps (H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal, 200:55), es decir, casi 1000% más. Esta situación ha tenido diversas implicaciones, como se plantea en los cursos de acción que se exponen a continuación.

### **La reactivación del parque acuático**

En la década de los 40, el patriarca de la familia, Arturo Alfredo San Román Chávez se asentó en Ixtapan de la Sal, donde construyó el Hotel Ixtapan, un balneario y obtuvo la concesión de las aguas termales de los borbollones de San Gaspar, los mejores en ubicación y caudal, beneficio que sigue siendo objeto de cuestionamientos en la época actual y que se atribuye a sus relaciones con el gobernador Isidro Fabela.<sup>1</sup>

Durante 40 años la oferta en la cabecera municipal estuvo centrada en un turismo tradicional de salud y descanso, en que las aguas termales fueron la base para consolidar diversos servicios enfocados a la atención de ciertos males físicos. Al paso de los años, su familia cubrió la demanda de otro segmento de usuarios bajo un nuevo enfoque de salud. Sin embargo, a la muerte de San Román Chávez, se registró en la década de los ochenta uno de los sucesos más trascendentales en la vida turística de esta localidad, al reorientar su oferta a partir de la reactivación del Parque Acuático.

<sup>1</sup> Entrevista con Luis René Domínguez Arizmendi, cronista de Ixtapan de la Sal en el trienio 2003-2006, realizada el 22 de abril de 2005.

Si bien en él había cierta infraestructura, no era significativa. Arturo San Román Widerkehr recibió en herencia el Parque, el cual reactivó tras la muerte de su padre hasta convertirlo en uno de los 10 más importantes en el ámbito internacional y número uno en México por su tecnología de punta y juegos de nueva generación, varios de ellos únicos en el mundo.

El nuevo dueño del Parque, pudo consolidar su propósito gracias a sus altos recursos financieros, políticos, humanos, de información y normativos, entre estos últimos particularmente el agua de riego, considerada como un recurso normativo, al provenir de una concesión. Con ello influyó en uno de los cambios más significativos en la orientación de este modelo turístico, cuyas repercusiones perduran hasta la actualidad, según se refleja en el testimonio de un mediano hotelero:

Arturo San Román Widerkehr tuvo la idea de quitarle a Ixtapan de la Sal “la imagen de viejitos” (en referencia al turismo de salud), para promover el parque acuático entre los jóvenes y por tanto descuidó el balneario que había sido hasta entonces el principal sitio de afluencia turística.<sup>2</sup>

Tal argumento se corrobora con el hecho de que en 2005 acudieron por diversión 88.2% de los visitantes y sólo 8.3% por salud. La principal modalidad de turismo fue la familiar y grupal (96.6% de la afluencia total de 2'073,503 personas en ese año); los jóvenes representaron el sector más importante de visitantes (41.8%), seguido de niños (30.8%) y adultos (27.4%) (Secretaría de Turismo, 2005).

Hasta la fecha Arturo San Román Widerkehr concentra este, que es el principal atractivo turístico, con capacidad superior para 20,000 personas, apoyado por una extensa campaña publicitaria nacional, lo cual puso en desventaja competitiva al resto de prestadores de servicios.<sup>3</sup> Según el testimonio de actores públicos y privados, los turistas ya no identifican a Ixtapan de la Sal con las aguas termales, sino con el Parque, atentando contra la identidad del sitio.<sup>4</sup>

2 Entrevista con Raúl Domínguez Arizmendi, propietario del Hotel Ideal, realizada el 5 de marzo de 2005.

3 Arturo San Román Widerkehr señaló que eran elevados los gastos de promoción en los medios de comunicación, por lo cual la inversión destinada a este rubro era aportada por tres partes: gobierno federal, gobierno del Estado de México y particulares (Reyes y Rojas, 2000:74), sin especificar qué proporción de recursos canalizaba cada uno.

4 Entrevistas con Petronio Valencia Arizmendi, Subdirector de Turismo, realizadas el 11 de marzo y el 12 de abril de 2005; con Julio César Sergio Becerril Román, ex candidato del PAN a la presidencia municipal 2003-2006, realizada el 24 de abril de 2005; con Luis René Domínguez Arizmendi, cronista de Ixtapan de la Sal en el trienio 2003-2006, realizada el 22 de abril de 2005 y con Javier Madrid Hernández, presidente del Comité Ejecutivo Municipal del PRD, realizadas el 23 de abril y el 4 de mayo de 2005.

De manera paralela aunque paulatina, se redefinieron varios aspectos inherentes a la vida del municipio, entre ellos el crecimiento urbano que generó la transición de una localidad serena a una ruidosa con problemas viales, en detrimento de su tranquilidad que había sido uno de sus principales atractivos.<sup>5</sup> El funcionamiento del Parque influyó de manera determinante en este proceso. Según su gerente de Apoyo:

De haberse quedado solamente en el aprovechamiento de las aguas termales, sin el parque acuático, Ixtapan de la Sal no hubiera crecido como lo hizo.<sup>6</sup>

En resumen, aún cuando los hoteleros resultaron afectados por esta reorientación de la oferta turística, con lo cual sus intereses tuvieron nula compatibilidad con los de Arturo San Román Widerkehr, pero los objetivos entre ambos observaron cierta compatibilidad aunque baja, ya que los dos pretendían generar mayor afluencia a la localidad; él hacia su Parque y ellos captar ese flujo de visitantes en beneficio de sus establecimientos.

Casi en la misma etapa en que el Parque observó su despegue como principal sitio de afluencia, se gestó otro curso de acción importante en la orientación turística de Ixtapan de la Sal: el turismo de negocios.

### **El turismo de negocios**

Con el paso del tiempo, Ixtapan de la Sal se fue adecuando a las exigencias de la demanda. Tan sólo en 2005 el número de personas cuyo principal motivo de visita a Ixtapan de la Sal fueron los negocios ascendió a 72,314 (Secretaría de Turismo, 2005). Hoteleros de primera categoría y de tres estrellas, encontraron en esta modalidad otra alternativa económica y atendieron las necesidades de instancias públicas, sociales y privadas para la realización de distintos eventos.

La desconcentración que hizo el Gobierno del Estado de México (GEM), de los eventos que tradicionalmente organizaba en Toluca, capital de la entidad, influyó de manera determinante en esta nueva modalidad. El Hotel Ixtapan fue el primer favorecido

<sup>5</sup> Entrevista con Julio César Sergio Becerril Román, ex candidato del PAN a la presidencia municipal 2003-2006, realizada el 24 de abril de 2005; y con Javier Madrid Hernández, presidente Comité Ejecutivo Municipal del PRD, realizadas el 23 de abril y el 4 de mayo de 2005.

<sup>6</sup> Entrevista con Daniel Acosta Díaz, gerente de Apoyo Parque Acuático Ixtapan de la Sal, realizada el 13 de abril de 2005.

por esta corriente. Su propietario, Roberto Eduardo San Román Widerkehr, el otro hijo heredero, enfocó su objetivo a posicionarse a la vanguardia en este rubro.<sup>7</sup> De tal manera atendió su interés de mantener la supremacía económica y política de su familia gracias a las ganancias obtenidas por esta vía y por ende a los amplios recursos, principalmente financieros, que puso en juego.

Durante los noventa, las administraciones estatales continuaron promoviendo esta modalidad, cuya oferta prácticamente estuvo acaparada por el Hotel Ixtapan, lo cual le dio ventaja sobre los siete hoteles de mediana categoría que entonces disponían de este servicio para responder -de acuerdo con sus medianos recursos financieros- a la demanda y así allegarse de mayores ingresos frente a la desventaja competitiva de carecer de aguas termales<sup>8</sup>. Aunque éstos también resultaron favorecidos por dicha corriente, no fue de manera tan evidente como los grandes, pues los beneficios que obtuvieron fueron de manera más bien indirecta.

Por su parte los pequeños prestadores quedaron excluidos ante su escasa capacidad económica para la construcción y equipamiento de instalaciones. De tal forma que el turismo de negocios representó una oportunidad que únicamente pudieron aprovechar los actores con los suficientes recursos financieros para cumplir las exigencias del mercado, en tanto quedaron relegados los prestadores que por su condición económica sólo pudieron limitarse a ofrecer el servicio de hospedaje. Paralelamente, el gobierno estatal 1999-2005 y la administración municipal 2003-2006 enfocaron sus esfuerzos a promover eventos de distinto tipo en su cabecera municipal, destacando a Ixtapan de la Sal como un sitio de convenciones.<sup>9</sup>

A raíz del potencial de este nuevo nicho de mercado, Rancho San Diego, en 1995 y Del Rey Inn Ixtapan de la Sal, en 2000, iniciaron funciones,<sup>10</sup> sirviendo de contrapeso al predominio que el Hotel Ixtapan había mantenido; junto con él, además de ofrecer el tradicional servicio de hospedaje, captaban la mayoría de eventos de la iniciativa privada y de los gobiernos tanto federal como estatal. Se infiere que el gobernador en 2000, Arturo Montiel Rojas, quien mantenía una relación cercana con la familia San Román, también la tenía con la familia Martínez Cárdenas (propietaria de Del Rey Inn Ixtapan de la Sal),

7 El empresario falleció en 2010.

8 Entrevista con Gerardo Morán Noreña, Gerente de Bungalows Lolita, realizada el 13 de abril de 2005.

9 Entrevistas con Petronio Valencia Arizmendi, Subdirector de Turismo, realizadas el 11 de marzo y el 12 de abril de 2005.

10 En 2007, Del Rey Inn Ixtapan de la Sal se transformó en Marriott Ixtapan de la Sal Hotel & Spa

por lo cual otorgó facilidades y apoyo para la instalación de esta firma, afianzando así su relación política y económica con empresarios poderosos.

La competencia entre los principales prestadores del servicio de hospedaje se explica por el importante gasto que realizan los organizadores. Como ejemplo basta referir el reporte periodístico sobre el Encuentro Interparlamentario entre legisladores del Distrito Federal y del Estado de México que en 2007 tuvo un costo de \$500,000 aportados por el congreso estatal; una parte importante de ese dinero habría sido destinado al pago del hotel sede (Marriott Ixtapan de la Sal Hotel & Spa) donde fueron contratadas 189 habitaciones, con tarifas de entre 119 y 239 dólares (Cambio, 2007). En tanto, los prestadores de mediana categoría luchaban entre ellos por un mercado de su nivel, lo que generó diferencias en sus objetivos e intereses, al igual que con los de grandes empresarios, pero en menor proporción dado el diferente segmento de mercado que atendían.

Las principales pugnas se dieron más bien entre los grandes hoteleros, pues aunque prácticamente tenían los mismos objetivos e intereses en cuanto al turismo de negocios, la instalación de Rancho San Diego y Del Rey Inn afectó de manera directa a Roberto E. San Román Wiederkehr, propietario del Hotel Ixtapan, quien hasta mitad de los noventas, previo al establecimiento de Rancho San Diego, había monopolizado la oferta, lo que sumado a la explotación del turismo de salud, lo había posicionado como uno de los actores más poderosos en la localidad.

Como resultado del éxito de esta modalidad, con el paso de los años resultó insuficiente la oferta de los distintos establecimientos de alta y mediana categoría; en 2005 atendían en conjunto a 1,110 personas, por lo cual se agruparon en torno al objetivo común de contar con un centro de convenciones, el cual se concretó tras una pugna entre el gobierno municipal y la Liga de Fútbol que acusaba a las autoridades de despojarla de sus canchas para esta obra.<sup>11</sup> En 2006 fue concretada esta obra. Justamente 10 años atrás, había entrado en vigor en el Estado de México el Impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje, lo cual tuvo una importante repercusión en Ixtapan de la Sal.

### **El Impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje**

<sup>11</sup> Entrevista con Luis René Domínguez Arizmendi, cronista de Ixtapan de la Sal en el trienio 2003-2006, realizada el 22 de abril de 2005

Derivado del acuerdo nacional entre dirigentes de prestadores de servicios turísticos con la Sectur para promover la creación en todo el país de este gravamen, en julio de 1996<sup>12</sup> entró en vigor con el propósito de impulsar el turismo.<sup>13</sup> Casi de inmediato se generaron inconformidades entre los medianos hoteleros, quienes representan la quinta parte de los prestadores de este servicio. Pretendían reducir de 3 a 2% la tasa impositiva; que el impuesto fuera estatal y no municipal; y que los recursos derivados de él se aplicaran a promoción turística (García y Gaytán, 2001:45).

En parte para atender esta situación y a iniciativa del gobierno municipal fue creado en 2000 el Consejo Consultivo de Desarrollo Turístico de Ixtapan de la Sal (Cocdetur), que entre otros propósitos tenía el de tomar decisiones sobre acciones turísticas. Su integración fue objeto de críticas, pues a pesar de ser un órgano de consulta, excluyó al sector social a los pequeños hoteleros y relegó a ciertos medianos prestadores.

Numéricamente predominaron los actores privados, entre los cuales fueron incluidos Arturo San Román Moore, propietario del Parque Acuático y un restaurantero amigo de esa familia, bajo el argumento que servirían “de apoyo” a los acuerdos de Roberto San Román Dunne, del Hotel Ixtapan, aunque por la naturaleza de sus establecimientos no contribuían al impuesto sobre el hospedaje<sup>14</sup>. Esta integración denota el interés del entonces presidente municipal Ignacio Rubí por favorecer los intereses de dicha familia, al acordar que formaran parte de él personajes que respaldaran sus propósitos. En este curso de acción, los representantes de la familia San Román fueron los nietos del patriarca, correspondientes a la tercera generación.

En principio el clima era de respeto con las autoridades; realmente se debatían los proyectos del Ayuntamiento y había confianza en el destino de la recaudación; los integrantes exponían y argumentaban libremente sus opiniones<sup>15</sup>. Sin embargo, el

12 De acuerdo con el Código Financiero del Estado de México y Municipios (2000B:265) están obligadas a pagar dicho impuesto las personas físicas y morales que presten este servicio mediante hoteles, moteles, albergues, posadas, hosterías, mesones, campamentos, paraderos de casas rodantes, tiempos compartidos y otros establecimientos de esta naturaleza.

13 Su monto se determina aplicando la tasa de 3% sobre el total de la contraprestación por el servicio de hospedaje.

14 Entrevistas con Israel Aldrete Espinilla, propietario Hotel Avenida, realizada el 24 de abril de 2005; con Luis René Domínguez Arizmendi, cronista de Ixtapan de la Sal en el trienio 2003-2006, realizada el 22 de abril de 2005; con Enrique Pérez Nájera, gerente del Hotel Belisana, realizada el 13 de abril de 2005; y con Hugo Hernández Puga, regidor comisionado de Turismo y Recreación en el trienio 2003-2006, realizada el 22 de abril de 2005.

15 Entrevista con Enrique Pérez Nájera, gerente del Hotel Belisana, realizada el 13 de abril de 2005.

representante del Hotel Ixtapan reclamaba su derecho a tomar las decisiones, justificándolo por el significativo monto de sus aportaciones vía este impuesto.<sup>16</sup>

Con el paso del tiempo, el Consejo se fue desgastando y se recrudecieron las diferencias entre sus integrantes, por lo que empezaron a deteriorarse sus relaciones con el Alcalde; incluso los prestadores de servicios más importantes prácticamente dejaron de asistir a las sesiones<sup>17</sup>. La principal inconformidad fue la escasa aplicación de los recursos en promoción y en publicidad, pues se utilizaban para mejorar la infraestructura turística y la imagen urbana de la cabecera municipal, favoreciendo los negocios de los San Román<sup>18</sup> (Ricaurte, 2001:123).

La ruptura se generó cuando a finales de la administración 2000-2003 el gobierno municipal excedió sus gastos y usó lo recaudado por el impuesto para atender necesidades de otra naturaleza en las comunidades; por lo tanto, los prestadores de servicios dejaron de contribuir<sup>19</sup>. En 2004, durante la siguiente administración municipal, el Coedetur fue transformado en Comisión Ejecutiva del Impuesto sobre el Hospedaje; como su nombre lo denota, estuvo centrado básicamente en ese rubro, cuando el alcance del Consejo, al menos en teoría, era más amplio.

En esa ocasión el gobierno municipal 2003-2006 tuvo que aumentar el número de actores públicos, pero porque anteriormente las decisiones no eran respetadas en las posteriores asambleas de Cabildo o se modificaban respecto a lo consensuado en el Consejo, ya que no todos los integrantes del Ayuntamiento que tenían voz y voto en el Cabildo pertenecían al Coedetur.<sup>20</sup> Por lo tanto, la mayoría numérica de los empresarios en ese órgano, que en un principio parecía una ventaja, se revirtió en contra de sus intereses y se inconformaron. Evitar tal situación y generarles confianza fue la finalidad del nuevo Alcalde al darle otra figura a ese órgano, con más integrantes del gobierno ixtapense, ante lo cual los empresarios reaccionaron favorablemente.

16 Entrevista con Hugo Hernández Puga, Regidor comisionado de Turismo y Recreación, realizada el 22 de abril de 2005.

17 Entrevistas realizadas con Petronio Valencia Arizmendi, Subdirector de Turismo, realizadas el 11 de marzo y el 12 de abril de 2005.

18 Entrevista con Víctor Manuel Rodea Ruiz, director de Del Rey Inn Ixtapan de la Sal, realizada el 22 de abril de 2005; y con Enrique Pérez Nájera, Gerente Hotel Belisana, realizada el 13 de abril de 2005.

19 Entrevista con Gerardo Morán Noreña, gerente de Bungalows Lolita, realizada el 13 de abril de 2005; con Luis Enrique Morán Noreña, Administrador Bungalows Lolita, realizada el 11 de marzo de 2005; y con Enrique Pérez Nájera, gerente Hotel Belisana, realizada el 13 de abril de 2005.

20 Entrevistas con Cesáreo Antonio Domínguez, presidente municipal en el trienio 2003-2006, realizadas el 4 de mayo y el 13 de mayo de 2005.

Roberto San Román Dunne pugnó por que la Comisión se convirtiera en una instancia para el cobro del impuesto, porque de tal forma, al erigirse él como el principal contribuyente, cumpliría su interés de mantener el poderío económico y político de su familia, gracias a que bajo dicho argumento justificaba su derecho a orientar el proceso decisorio.

Al paso de los días, el principal rechazo de algunos integrantes de la Comisión fue la nueva forma en que ésta funcionaba. Grandes y medianos hoteleros, además del regidor de Turismo 2003-2006 cuestionaron que el órgano se limitara a dar seguimiento al citado impuesto, pero no ejerciera ninguna acción contra los evasores, por lo que pusieron en entredicho la capacidad del gobierno municipal<sup>21</sup>; ello generó la inasistencia de varios empresarios a las reuniones.<sup>22</sup> Tal situación denota el desacuerdo que empezaron a observar no sólo contra el presidente municipal como la máxima figura en el Consejo, si no contra Roberto San Román Dunne.

Si bien jerárquicamente ese empresario no tenía mayor influencia que el resto de integrantes, en la práctica adoptó un rol de liderazgo, producto de sus altos recursos financieros, políticos, normativos, de información, y humanos, además de aprovechar su condición de principal tributante para orientar el proceso decisorio a favor de su familia; esta actitud le generó una ola de críticas por parte del resto de prestadores de servicios turísticos. Su postura se entiende si se toma en cuenta que en 2004 el Ayuntamiento ya había captado vía ese impuesto \$1'147,000.<sup>23</sup>

A la vez, el Alcalde incorporó (no en términos formales, sino como asistentes a las reuniones) a los pequeños prestadores del servicio de hospedaje, que sin embargo no obtuvieron ningún beneficio significativo, salvo aquél que recibían de manera indirecta con el arribo de huéspedes potenciales que visitaban Ixtapan de la Sal gracias a las campañas de promoción que realizaban los distintos órdenes de gobierno. Prácticamente sus recursos fueron nulos en casi todos los sentidos, por lo que no tuvieron la suficiente capacidad para establecer estrategias o cooperación -salvo con ellos mismos- que favorecieran un juego

21 Entrevista con Israel Aldrete Espinella, propietario del Hotel Avenida, realizada el 24 de abril de 2005.

22 Entrevistas con Hugo Hernández Puga, Regidor comisionado de Turismo y Recreación, realizada el 22 de abril de 2005; con Enrique Pérez Nájera, Gerente Hotel Belisana, realizada el 13 de abril de 2005; y con Victor Manuel Rodea Ruiz, Director Del Rey Inn Ixtapan de la Sal, realizada el 22 de abril de 2005.

23 Esto significaría que ese año los hoteleros percibieron en conjunto \$38'236,566. O al menos eso informaron, pues como se ha señalado, muchos de ellos no reportan sus verdaderos ingresos.

político a favor de sus objetivos e intereses. El tiempo pasó y prevaleció una marcada falta de comunicación entre empresarios y autoridades entre quienes se rompió el vínculo para desarrollar obras.<sup>24</sup>

## CONCLUSIONES

Las reformas constitucionales de los ochenta, propiciaron mayor apertura para los gobiernos municipales, lo que dio como resultado menor injerencia de los ámbitos federal y estatal, pese a lo cual siguen manteniendo una marcada influencia en la conducción de las políticas gubernamentales. En el caso de estudio, no hubo un balance real en la participación y decisión de los actores de esos sectores y por lo tanto sus intereses no estuvieron representados de manera equitativa, lo que condujo al desequilibrio en la toma de decisiones que favoreció a los más poderosos.

Esto tuvo su razón de ser en que a pesar de la innegable vocación turística de la localidad y que hasta hace relativamente pocos años prevaleció un sistema centralizado en la toma de decisiones, el sector público en sus distintos ámbitos no observó un papel decidido en ninguna de sus distintas etapas de desarrollo, ni canalizó su autoridad para formar e implementar políticas de desarrollo turístico, por lo que su orientación se fue perfilando más bien como resultado de las acciones promovidas por personajes privados, sin que ello signifique una total ausencia de los gobiernos federal, estatal o municipal.

Por su parte las autoridades municipales de turismo reconocían el escaso margen de actuación que les permitían las estatales, cuyas disposiciones en la materia ya estaban determinadas desde el sector central y debían ser acatadas por las ixtapenses, sin oportunidad de participar en el proceso decisorio; incluso reconocían que las autoridades del gobierno estatal “son las que mandaban”.<sup>25</sup> Una inconformidad más se refiere a los trámites burocráticos de instancias de los diferentes ámbitos de gobierno<sup>26</sup>.

Los anteriores aspectos en su conjunto alentaron que el sector privado se erigiera como el principal conductor de las diferentes estrategias de acción en la materia durante

24 Entrevista con Hugo Hernández Puga, Regidor comisionado de Turismo y Recreación, realizada el 22 de abril de 2005.

25 Entrevistas con Petronio Valencia Arizmendi, subdirector de Turismo, realizadas el 11 de marzo y el 12 de abril de 2005.

26 Entrevista con Israel Aldrete Espiniella, propietario del Hotel Avenida, realizada el 24 de abril de 2005.

las distintas fases del desarrollo turístico de Ixtapan de la Sal, apoyado en todo momento por el sector público en sus distintos ámbitos. Asimismo, a pesar de los amplios recursos que en términos generales tuvieron las autoridades, tampoco los encauzaron para propiciar mayor participación de los actores sociales en los procesos decisarios, lo cual se explica a partir de las limitantes -en especial financieras- que enfrentó particularmente el gobierno municipal, además del sometimiento hacia la familia San Román, presente en casi todos los cursos de acción abordados.

Aunque el sector privado -en especial los prestadores del servicio de hospedaje- ha tenido una participación determinante en la actual conformación turística de Ixtapan de la Sal, sobresale dicha familia que mantiene la supremacía en la oferta turística gracias al referido emporio construido por su patriarca. El estrecho vínculo de los San Román con las autoridades federales y estatales les permitió beneficiarse a lo largo de los años lo mismo con recursos que con decisiones públicas: la concesión de las aguas termales, la construcción de vías de comunicación, el decreto de Ixtapan de la Sal como zona turística, además de constantes programas de promoción enfocados prioritariamente al Parque Acuático y al balneario de su propiedad.

A eso se suma que al ser la principal concesionaria de agua de riego, por encima del gobierno municipal que depende de ésta para abastecer a la población, se entiende por qué las autoridades ejecutan políticas para satisfacer interesada o dolosamente propósitos privados, en grave perjuicio del interés público. Esta situación contraviene los principios de las políticas públicas de ser públicas desde su origen y formadas por quienes participarán en su implementación que debe ser transparente y responsable de los recursos empleados.

Pese a ello quienes han estado en desacuerdo con tal situación no han promovido estrategias que pudieran representar una maniobra efectiva para resolverla. Aún cuando durante la mayoría de los cursos de acción hubo algunas voces inconformes de representantes de la sociedad, de partidos políticos e incluso de ciertos prestadores de servicios por el desequilibrio en la asignación de beneficios, sus manifestaciones no siempre pudieron trascender, y si lo hicieron, no fue en la medida que deseaban, en parte por su limitada capacidad de integrar maniobras para colocarse en la red como actores con posibilidades de confrontar al resto de personajes que decidían sobre la orientación turística de esta localidad.

En tal contexto se hacen evidentes las asimetrías en recursos financieros, políticos, normativos y de información con que contaron cada uno de los participantes, que en situaciones como la mencionada en el párrafo anterior, limitaron su capacidad de desplegar un juego político que fuera efectivo para atender sus objetivos e intereses que prácticamente en todos los casos fueron relegados ante la supremacía del resto de actores que sí dispusieron de ellos para formar relaciones de cooperación, ser menos dependientes del resto de personajes y en suma, imponer sus intereses.

En lo que respecta al recurso de información, su manejo fue utilizado por los actores más poderosos como una estrategia para inhibir el juego del resto de participantes en las redes de política pública, ya que al ser acaparada y por lo tanto restringida la información, no dispusieron de todos los elementos para ejecutar sus acciones. Destaca el “blindaje” de las autoridades municipales sobre los distintos asuntos concernientes a los San Román, en una especie de protección hacia esa familia.

Al analizar el papel del gobierno ixtapense durante la reactivación del Parque Acuático y el turismo de negocios, que fueron los cursos de acción que coincidieron con los ochenta, década en que la reforma al artículo 115 Constitucional devolvió responsabilidades a los municipios, se detectó menor injerencia presidencial en materia turística, aunque tampoco fue decidida la participación del Ayuntamiento en este rubro. Particularmente en el curso de acción correspondiente al turismo de negocios, el gobierno municipal se ajustó a las condiciones que impuso la administración estatal al resto de actores.

Un elemento más que debió encarar en esos tiempos la administración de Ixtapan de la Sal fue la desconfianza de actores privados, sociales e incluso de algunos públicos, sobre su capacidad y honestidad para encabezar ciertas acciones a favor del turismo, lo cual frenó sus ya de por sí limitadas posibilidades de intervenir de manera decidida en este renglón, al no contar con las suficientes condiciones que respaldaran su desempeño.

También se confirman en este caso en particular los argumentos respecto a cómo deciden en lo general los municipios sobre las acciones de política: a corto plazo, siguiendo criterios del gobierno federal o estatal; por inercia y para atender demandas específicas o presiones de actores. Dicha situación fue evidente durante el funcionamiento

del Cocdetur, ya que el sector público ajustó su actuación a las propuestas de los actores más poderosos, quienes condujeron la acción pública.

La supuesta pluralidad que debió prevalecer en ese órgano de consulta nunca existió, debido a la superioridad numérica del sector privado sobre el público, ya que el complejo proceso para formar la agenda estuvo supeditado a las negociaciones y a los conflictos en el seno del Consejo, mediante los cuales se definían los temas a discutir, la mayoría de veces centrados en el interés de los actores privados. Lo mismo sucedió con la Comisión Ejecutiva del Impuesto sobre el Hospedaje, a pesar del cambio de administración municipal que hubo entre uno y otro órgano, lo que podría traducirse en una inercia.

Tanto el Cocdetur como la Comisión se aproximan a la naturaleza de las comunidades de política pública, donde sus actores están en una situación relativamente estable en su forma de integración y en su estrategia de acción, además que limitan la entrada de nuevos participantes. La deliberación al interior de estas redes se da, pero no cuestiona los acuerdos más generales y las normas compartidas; existe un “consenso subyacente” (Cabrero, 2003:19). En ambos órganos y en sus respectivas redes, sus actores tuvieron la participación más intensa respecto a la desplegada en anteriores cursos de acción, lo que podría atribuirse a que confluyan en un mismo espacio (las sesiones) donde deliberaban y discutían los diferentes asuntos que cada uno deseaba fueran atendidos en su beneficio.

Aunque, hubo algunos asuntos en que coincidieron los objetivos y/o los intereses de los participantes en las redes, como la construcción del centro de convenciones. De esta forma, cuando estaban conectados por un propósito común, los actores tendieron a cohesionarse en torno a él, pero cuando observaron nula compatibilidad respecto a otro tema se dispersaron para, en la medida de lo posible, cooperar con otros a fin de atender sus intereses. Estas alianzas se dieron por lo general entre personajes con recursos similares y objetivos -no tanto intereses- compatibles. Los anteriores argumentos se explican por la actuación de los dos principales grupos de interés en esos espacios: Los medianos y los grandes hoteleros.

Por otra parte, no sólo en el Consejo y en la Comisión, si no en los diferentes cursos de acción, los objetivos de los diferentes participantes en sus respectivas redes

estuvieron íntimamente ligados; en ocasiones un acontecimiento dio la pauta para definir un objetivo en particular y en otros casos los objetivos de un actor generaron determinado curso de acción (como el caso de la reactivación del parque acuático); tales objetivos formaron parte de su juego político que evidentemente estuvo ligado con sus intereses, a los que debieron sujetarse los participantes restantes.

En cuanto a los intereses de los actores, existió un vínculo innegable con sus objetivos que en ciertos casos difirieron radicalmente con los de otros integrantes de las redes, debido a que no siempre actuaron conforme a sus objetivos, ya que al desplegar su juego político antepusieron sus intereses precisamente para atender sus objetivos cuya naturaleza fue muy diversa; en ciertos casos los compartieron con otros personajes, pero en otros fueron diametralmente opuestos.

Esto evidencia que el gobierno de Ixtapan de la Sal dio entrada a una serie de problemas que no eran públicos, sino de interés privado; a la vez su actuación en estas redes estuvo supeditada a las dificultades que en lo general enfrentan sus pares en todo el país: falta de recursos propios o financiamiento de los gobiernos federal o estatal para impulsar proyectos propios. Esta variable es quizás la más importante que ayuda a entender y explicar su escasa fuerza para establecer una agenda de política pública encaminada a la atención del turismo con toda la complejidad que representa en la localidad, por lo que esta actividad no debe, ni puede verse más como un aspecto aislado.

La realidad es que existe una fuerte problemática relacionada con el turismo en aspectos tan diversos como escasez de agua, pugnas por la concesión de aguas termales, desarrollo urbano irregular, conflictos políticos y personales, desunión entre los prestadores de servicios, competencia desleal y monopolio de la oferta, los cuales tienen repercusión más o menos directa entre la población de la cabecera municipal cuyo principal sustento económico es este rubro. Pese a tal situación, ninguno de los tres órdenes de gobierno lo ha reconocido como un problema público que amerite ser incluido en su agenda como política pública.

La imposición del sector privado en estos cursos de acción, y en consecuencia el predominio de sus intereses políticos y económicos, no estuvo vinculado en ningún momento con la comunidad receptora. Desde los treinta, cuando empezó a gestarse el despegue de Ixtapan de la Sal como sitio de afluencia hasta la época actual, los empresarios

han privilegiado la consecución de sus propósitos, sin diseñar acciones que procuren el mejoramiento de las condiciones de vida de los ixtapenses por medio del turismo.

Los prestadores de servicios de distinto nivel dan por sentado que al emplear a pobladores de la cabecera municipal e incluso de municipios cercanos, cumplen una especie de labor social. En declaraciones a la prensa, el presidente de la Comisión de Turismo y Desarrollo Artesanal de la LV legislatura, Juan Ignacio Samperio Montaño, destacaba la importancia de esa actividad como generadora de fuentes de trabajo y de otras opciones económicas en los lugares de origen de los habitantes, de tal modo que no tuvieran que trasladarse a trabajar a otro estado o país, “como sucede sobre todo en las regiones de Ixtapan de la Sal y Valle de Bravo” (Milenio Toluca, 2005).

Tal situación evidencia que a pesar del relevante papel del turismo en Ixtapan de la Sal, es insuficiente para garantizar la permanencia de los pobladores en el municipio. Por otra parte, los prestadores de este tipo de servicios también creen que su contribución es suficiente al pagar impuestos (aunque varios de ellos no lo hacen). Sin embargo, un esquema sustentable no se limita a crear empleos directos e indirectos, sino a generar y distribuir de manera equitativa sus beneficios económicos entre los distintos sectores, a la vez de propiciar condiciones equilibradas de desarrollo que aprovechen los recursos naturales y culturales de la localidad bajo políticas de protección, restauración, conservación y aprovechamiento, en beneficio de la propia comunidad entendida como espacio físico, pero también en lo concerniente a sus pobladores.

En síntesis, el gobierno municipal como supuesta autoridad más cercana a las inquietudes de la población, no fue capaz de consolidar proyectos que la beneficiaran, en parte por su sometimiento a los gobiernos federal y estatal, pero también a la familia San Román. Esto, sumado a que no existieron condiciones para propiciar un equilibrio en el proceso decisivo durante las distintas etapas de evolución y consolidación turística de la localidad, lo que habría permitido alentar un desarrollo más integral entre la comunidad receptora a partir de esta actividad.

Finalmente, además de los anteriores argumentos, es preciso tener en cuenta que acorde con el planteamiento de abordar integralmente la realidad en Ixtapan de la Sal, hubo ciertos aspectos que sin duda influyeron en su conformación turística; uno de ellos fue su ubicación privilegiada en el centro del país y por lo tanto cercana al Distrito

Federal, lo cual favoreció su accesibilidad, lo que junto con su tradición comercial, contribuyeron a reafirmar su vocación turística. No obstante, los aspectos más importantes estuvieron ligados con sus características naturales, en especial su clima semicálido y su vasta vegetación.

Pese a ello, han sido y son las relaciones entre los actores participantes en las redes de política pública, las que han delineado la orientación turística de esta localidad; se deduce que este proceso se mantendrá en los siguientes años, ajustándose a la dinámica que impongan los actores con mayores recursos y capacidad de colocar en la agenda los temas que favorezcan sus objetivos e intereses para, de esta forma, seguir modificando su perfil. El sector público enfrentará entonces el reto de ser el fiel de la balanza para frenar, o al menos matizar, las claras asimetrías que han tenido lugar en Ixtapan de la Sal.

No obstante, por la relativa novedad del enfoque y la escasez de trabajos empíricos, la investigación presenta también algunas debilidades. Una de ellas es que, puesto que el enfoque de redes implica un análisis, no de lo que “debería” suceder en la formación e implementación de una política pública, sino lo que “realmente” sucede, hay, sin duda, aspectos de la gobernanza y de los enfoques de la gestión pública, que han escapado a los alcances de este documento.

En contraparte, la principal aportación, es que mediante este trabajo empírico del ámbito local, se contribuye a argumentar sobre la importancia de contrastar lo normativo y racional de las políticas diseñadas por los gobiernos, y los intercambios, interacciones e interdependencias que conducen a resultados no esperados de los diseños originales; el trabajo aporta elementos para continuar investigando sobre esta línea y hacer un análisis más fino de la realidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F.** (1992a), *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición*, Colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa: México.
- \_\_\_\_\_. (1992b), *Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio y edición*. Colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa: México.
- Arizmendi Domínguez, Luis René** (1999a), Monografía Municipal Ixtapan de la

- Sal, Gobierno del Estado de México, Asociación Mexiquense de Cronistas Municipales: Toluca, México.
- \_\_\_\_\_(1999b), Ixtapan de la Sal y su promoción como centro turístico 1945-1995. Tesis de Licenciatura Facultad de Turismo, UAEM: Toluca, México.
- Bazúa, Fernando y Valenti, Giovanna** (1994) "Política Pública y desarrollo", *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública municipal*, El Colegio Mexiquense, A.C/ Universidad Autónoma del Estado de México: Zinacantepec, pp. 48-59.
- Bressers, Hans Th. A.** (1998) "The choice of policy instruments in policy networks", *Comparing Policy Networks*, Open University Press: Philadelphia, pp. 85-105.
- Bringas Rábago, Nora L y González, Israel** (2004), El turismo alternativo: una opción para el desarrollo local en dos comunidades indígenas de Baja California, Espacio, Sociedad y Territorio, El Colegio Mexiquense A.C., Vol. 4, núm. 15, enero-junio del 2004, pp. 74-99.
- Cabrero Mendoza, Enrique** (2005), Acción Pública y Desarrollo Local, Fondo de Cultura Económica: México.
- \_\_\_\_\_(2003), Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, CIDE-Miguel Ángel Porrúa: México.
- Cadena Inostroza, Cecilia** (2006) y Cruz Jiménez, Graciela, Políticas públicas municipales, relación de actores y desarrollo turístico en dos localidades del Estado de México, Documentos de Investigación, núm. 113, El Colegio Mexiquense A.C: Zinacantepec, México.
- Cadena Inostroza, Cecilia** (2000), La administración pública mexicana ante el cambio político, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid: Madrid.
- Cruz Jiménez, Graciela** (2008), El turismo como elemento de conflicto y acuerdo en las redes de política pública en Ixtapan de la Sal, Méx., Tesis doctoral, El Colegio Mexiquense: Zinacantepec, Méx.
- \_\_\_\_\_(2002) Turismo sustentable y sistemas complejos en San Miguel Almaya, Méx, Tesis Maestría, Facultad de Turismo, UAEM: Toluca.
- De Brujin, Hans y Ten Heuvelhof, Ernest F.** (1988), "A contextual approach to policy instruments", *Comparing Policy Networks*, editado por David Marsh, Open University Press: Philadelphia, pp. 69-83.
- Flores Romero, Rosa Marina** (2003), El papel de los actores sociales del turismo en el municipio de Amecameca, Tesis licenciatura, Facultad de Turismo: UAEM: Toluca.
- García del Castillo, Rodolfo y Gaytán Olmedo, Soledad** (2001), "Consejo consultivo para el desarrollo turístico de Ixtapan de la Sal: una experiencia exitosa de democratización de la administración pública municipal", en Cabrero, Enrique (coord.) *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*, CIDE: México, pp. 45-61.

- García del Castillo, Rodolfo** (1994), “Las políticas de servicios municipales”, “Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública municipal”, El Colegio Mexiquense, A.C/ Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 38-51.
- García Mendoza, Jaime** (2000), Ixtapan en el siglo XVI, Ixtapan de la Sal, Cuadernos Municipales, No. 16, El Colegio Mexiquense: Zinacantepec, México pp. 31-70.
- Gobierno del Estado de México** (2003), Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ixtapan de la Sal.
- \_\_\_\_\_ (2000a), Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003. Gaceta Ixtapan de la Sal. Año. 1 Núm. 2.
- \_\_\_\_\_ (2000b), Código Financiero del Estado de México y Municipios, México.
- González Damián, Alfonso** (2004), “El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la Sal, México”. Revista de Ciencias Sociales (cr), año/ Vol. III, número 105. Universidad de Costa Rica: San José Costa Rica, pp. 155-168.
- H. Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal** (2009a) Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012. Ixtapan de la Sal, México.
- \_\_\_\_\_ (2009b) Dirección de Desarrollo Urbano y Planeación 2009-2012.
- \_\_\_\_\_ (2007) Coordinación Municipal de Asuntos Internacionales, Perfil Municipal de Ixtapan de la Sal, 2007.
- Kickert, Walter J.M., Klijn, Erik-Hans and Koppenjan Joop F.M.** (1997) “A management perspective on policy networks”, Managing complex networks. Strategies for the public sector. SAGE Publications: California. pp. 1-11
- Klijn, Erik-Hans** (1998) “Policy networks: An overview”, Managing complex networks. Strategies for the public sector. SAGE Publications: California, pp 14-34.
- Knoke, David** (1982) Network Analysis, University of Minnesota, Cambridge University Press: Nueva York.
- Le Galés y Mark Thatcher** (1995), Les Réseaux de Politique Publique. Débat autour des policy networks. Editions L'Harmattan: Paris.
- Lickorish, Leonard J.** (1994), Desarrollo de destinos turísticos. Políticas y perspectivas. Diana: México.
- Marsh, David** (1998) “The development of the policy network approach”, Comparing Policy Networks, Open University Press: Philadelphia.
- Marsh, David y Smith** (2000), Understanding policy networks: towards a dialectical approach, Political Studies: 2000, Vol. 48, pp. 4-21.
- Martínez, Juan Manuel** (1997), El esquema laboral del turismo en Ixtapan de la Sal. Tesis licenciatura, Facultad de Turismo” UAE, Toluca, México.
- Meny, Ives y Thoenig Jean-Claude** (1992), Las políticas públicas. Ariel, Barcelona.
- Merino, Mauricio** (2000), “De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva

- nacional”, Lecturas básicas de administración y políticas públicas, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales: México, pp. 38-45.
- Meyer, Lorenzo** (1994), “El municipio mexicano al final del Siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades”, en busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, El Colegio de México: México, pp. 231-251.
- Pressman, Jeffrey L y Wildavsky, Aarón** (1998), Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, Fondo de Cultura Económica-Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública: México.
- Reyes Parrales, Norma y Rojas Martínez Flor de María** (2000) Caracterización de la cultura turística en los municipios de Toluca, Ixtapan de la Sal y Valle de Bravo: concepción y práctica. Tesis licenciatura, Facultad de Turismo, UAEAM: Toluca.
- Rhodes, R.A.W.** (2007) “Understanding Governance: Ten Years on”, ponencia presentada en el 2006/2007 Seminar Series Department of Public Policy / Local Governance Research Unit (LGRU), de Monfort University, Leicester (RU), marzo.
- \_\_\_\_\_, (1997), “Understanding Governance”, Policy Networks, Governance, Reflexivity and accountability, Open University Press: Maidenhead.
- Ricaurte Quijano, Carla** (2001), Turismo, sustentabilidad y gestión local en el municipio de Ixtapan de la Sal, Tesis Maestría, Facultad de Turismo, UAEAM: Toluca, México.
- Rodríguez, Victoria E.** (1999), La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo, Fondo de Cultura Económica: México.
- Ronfeldt, David** (1993) Institutions, Markets, and Networks: A Framework About the Evolution of Societies. Fundación Ford.
- Schneider, V.** (1992) “The structure of policy networks: A comparison of the chemical control and telecommunications policy domains in Germany”, en European Journal of Political Research”, Special Issues: Policy Networks, vol. 21, núms. 1 y 2.
- Secretaría de Turismo del Estado de México** (2005), “Comportamiento del movimiento turístico por lugar”: México.
- Secretaría de Turismo** (2001), Programa Sectorial de Turismo 2001-2006: México.
- Secretaría de Turismo** (2007), Programa Sectorial de Turismo 2007-2012: México.
- Zizumbo Villarreal, Lilia y Monterroso Salvatierra, Neptali** (2001), “Propuesta de un programa de investigación y docencia sobre los determinantes macropolíticos del desarrollo turístico sustentable”, Desarrollo turístico y sustentabilidad, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.

#### HEMEROGRAFÍA

- Cambio** (2007), número 1245.
- Milenio Toluca** (2005), número 124.

#### RECURSOS ELECTRÓNICOS

**Börzel, Tanja A** (s/a), “¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su estudio para el estudio de la gobernanza europea”, [www.revistas-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc](http://www.revistas-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc) (Consulta: 25/07/20011).

Recibido: 06/06/2011

Aprobado: 21/11/2011

Arbitrado anónimamente