

## La Transición de una Comunidad Agrícola a Turística: Ixtapan de la Sal, México.

Revista Rosa dos Ventos  
4(II) 222-234, abr-jun, 2012  
Dossiê Turismo e Neorruralidades  
© O(s) Autor(es) 2012  
ISSN: 2178-9061  
Associada ao:  
Programa de Mestrado em Turismo  
Hospedada em:  
<http://ucs.br/revistarosadosventos>



Graciela Cruz Jiménez<sup>1</sup>, Cecilia Cadena Inostroza<sup>2</sup>,  
Rocío del Carmen Serrano Barquín<sup>3</sup>

### RESUMEN

Desde mediados del siglo XX, Ixtapan de la Sal ha experimentado cambios de distinto orden, entre ellos la transición de localidad rural a uno de los principales destinos turísticos del Estado de México monopolizado por una sola familia. Mediante el enfoque de redes de política pública y a partir de una vasta revisión documental y de entrevistas a profundidad con actores clave, se identificó que el turismo tiene un papel preponderante en este proceso del que se ha derivado el avance de la mancha urbana, escasez de agua y contaminación auditiva entre otros aspectos que amenazan su permanencia como destino recreativo.

**Palabras clave:** Política Turística. Turismo Cultural. Economía Laboral. Ixtapan de la Sal. Mexico

### ABSTRACT

**The Transition from Agricultural to Tourism: Ixtapan de la Sal, Mexico.** Since the middle of XX century, Ixtapan de la Sal has changed in many ways; it became from a rural location to one of the most important tourist places in State of Mexico which is monopolized for one family. Through the policy network approach, a wide documental research and interviews with key people, we found that tourism has a central role in this process with consequences like urban growth, lack of water and high levels of noise. Those problems threat to Ixtapan de la Sal like a tourist destination.

**Keywords:** Tourism Policy. Cultural Tourism. Labor Economics. Ixtapan de la Sal. Mexico.

### RESUMO

**A Transição de uma Comunidade Agrícola à Turística: Ixtapan de la Sal, México.** Desde meados do século XX, Ixtapan de la Sal está experimentando diferentes formas de mudanças, entre elas a sua transformação de localidade rural em um dos principais destinos turísticos do Estado de México, monopolizada por uma única família. Sob o enfoque

**Palavras-chave:** Política Turística. Turismo Cultural. Economia do Trabalho. Ixtapan de la Sal. Mexico

<sup>1</sup> Profesora-Investigadora de la Facultad de Turismo y Gastronomía de la Universidad Autónoma del Estado de México. Email: [gracicj@hotmail.com](mailto:gracicj@hotmail.com)

<sup>2</sup> Profesora-Investigadora del Colegio Mexiquense. Email: [ccadena@cmq.edu.mx](mailto:ccadena@cmq.edu.mx)

<sup>3</sup> Profesora-Investigadora de la Facultad de Turismo y Gastronomía de la Universidad Autónoma del Estado de México. Email: [rocioserba@yahoo.com.mx](mailto:rocioserba@yahoo.com.mx)

das políticas públicas e a partir de revisão documental e de entrevistas em profundidade com atores chave locais, identifica-se que o turismo tem um papel preponderante nesse processo, do qual derivou o avanço da mancha urbana, escassez de água e contaminação sonora entre outros aspectos que ameaçam a sua permanência como destino de lazer.

## **INTRODUÇÃO**

El turismo, lejos de su concepto tradicional como actividad que satisface las necesidades recreativas del ser humano, conlleva una serie de implicaciones que trascienden aspectos de distinto orden: económico, político, sociocultural, ecológico y productivo entre otros. Tales implicaciones han estado vinculadas en mayor o menor medida con las políticas públicas, concebidas en su sentido más amplio y general como estrategias de acción encaminadas a la atención de problemas públicos.

Se parte del supuesto que el actor central de las políticas públicas es el ente gubernamental a quien corresponde la formación e implementación de dichas líneas de acción; no obstante, previo a su formación y en la formación misma, converge una serie de personajes privados y sociales quienes generalmente en alianza con otros, ponen en juego sus recursos para alcanzar fines comunes, aunque también pueden ser incompatibles; en conjunto este tipo de relaciones dan lugar a la integración de una red de política pública.

De esta forma el proceso decisorio es impulsado por los personajes más poderosos, independientemente del sector al que pertenezcan, lo que pone en riesgo el espíritu de transparencia y equidad que en teoría debería regir a estas políticas. Tal es el caso de Ixtapan de la Sal, donde su recurso natural más valioso para el turismo son las aguas termales; el borbollón correspondiente al balneario de San Gaspar fue durante años el centro de interés económico de diferentes personajes, hasta que en los años 40 del siglo pasado le fue entregado en concesión a Arturo Alfredo San Román Chávez (fallecido tres décadas después).

Hacia 1940, el sector primario aún era el más importante en el municipio; sin embargo, el impulso que en su tiempo otorgó al turismo el patriarca de la familia y posteriormente sus sucesores, transformaron el perfil de la localidad al grado que en la actualidad el sector terciario es el predominante al generar los principales ingresos y empleos, pero a la vez una serie de transformaciones sobre su paisaje natural y su vida tanto económica como productiva; estos elementos son los que se abordan en el presente documento que se deriva de la investigación “El turismo como elemento de conflicto y acuerdo en las redes de política pública de Ixtapan de la Sal, Méx”.

En un primer apartado se establece el vínculo entre turismo y política pública, para introducir el enfoque de redes de política pública que rigió el análisis; en el segundo se brinda una breve panorámica de Ixtapan de la Sal para contextualizar el contenido. En la tercera parte se analiza el proceso decisorio específicamente el correspondiente a la concesión de las aguas termales a Arturo San Román, por considerarse el detonante que facilitó el despegue de la actividad turística y que sentó las bases para su transformación. En el cuarto apartado se contrasta la situación pasada con la actual en materia de turismo, para facilitar la comprensión sobre su tránsito de localidad agrícola a turística. En la parte final se abordan las conclusiones respecto a este proceso.

## **TURISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y REDES DE POLÍTICA PÚBLICA**

Hasta finales del siglo XX prevaleció la tendencia de estudiar al turismo desde las vertientes económica y de servicios; más recientemente empezaron a incorporarse enfoques territoriales o de planeación; aun así su análisis siguió limitado a aspectos 'rígidos' que favorecen la visión cuantitativa, mientras que ha sido relegada su parte 'viva', dinámica, cambiante, referida a hechos sociales y como parte de éstos los actores de dicha actividad, así como las relaciones entre ellos, perspectiva en que se basa este documento. Existen algunos esfuerzos (BRINGAS, 1999; BRINGAS Y GONZÁLEZ, 2004; CABRALES Y GONZÁLEZ, 2001; CABRERO *ET AL*, 2001; DALTABUIT, 2000; GARROCHO, 2000; RICAURTE, 2001; PALAFOX, 2002; SEGRADO, 2002; YEMANE, 2001, CRUZ, 2002) que han empezado a ocuparse de las dimensiones sociales, políticas, culturales y naturales de esta actividad, las cuales mantienen un estrecho vínculo con las políticas públicas.

En la literatura especializada, el acento se ha puesto sobre las políticas turísticas internacionales que han marcado la pauta mundial de actuación en este rubro (LICKORISH y JENKINS, 1997; ACERENZA, 1991; BOTE, 1990; MCINTOSH *et al*, 2001 y, LICKORISH, 1994). Otros autores: Alemán (1974), Guajardo (1995), Jiménez (1992), Zizumbo y Monterroso (2001) abordan el desarrollo turístico mexicano a partir de la implementación de políticas en la materia. Aun así, sus estudios visualizan a estas políticas meramente como líneas de acción, en este caso de la actividad turística, pero sin abordar su proceso, ni todas las implicaciones que tienen lugar a lo largo de éste. Aunque el rol de los actores está implícito de alguna forma en dichas investigaciones, tampoco se analiza a profundidad su juego político, ni las redes de política pública para dar cuenta del complejo entramado de relaciones, compatibilidad, recursos, dependencias y alianzas entre ellos. A partir de este documento se pretende contribuir al análisis del turismo desde una perspectiva más completa, tomando en cuenta dichos elementos.

Asimismo, los nuevos estilos de conducción pública en México y de vínculos entre actores, deben entenderse a partir de los cambios registrados en el contexto nacional y que Aguilar (1992<sup>a</sup>, p.15-19) explica a partir del estilo que imperaba en la década de los ochenta para hacer la política: altamente centralizado, con un ejercicio excesivo del gasto, control político y recurrentes crisis económicas que dieron como resultado un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente inmovilizado; por lo que, 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. Por lo tanto el Estado fue perdiendo vigencia como único decisor en la orientación de estas líneas de acción, para dar lugar de manera voluntaria o no a una mayor participación del resto de la sociedad en los procesos decisorios, aspecto que ha sido poco abordado mediante casos de estudio en lo general y particularmente en materia turística

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). A consecuencia de estos hechos y transformaciones, Cabrero (2005, p.27) resalta que la política ya no emana de una autoridad central (el gobierno o el legislativo), sino que es hecha 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.

En su concepción más amplia y general, las políticas públicas 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). La diferencia con cualquier decisión tomada por el gobierno que incluya de alguna forma la participación de la sociedad y la política verdaderamente pública, es que ésta 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).

La complejidad de estas líneas de acción radica en que según Aguilar (2003) son juegos de fuerzas entre grupos con intereses propios, con victorias y derrotas; de lo cual se deriva que la política sea el resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones, de conflictos y transacciones. A este estilo de análisis se le denominó el juego político de los actores cuyos principios tienen un estrecho vínculo con el enfoque de redes de política pública, mediante el cual fue estudiado el comportamiento de los participantes en el juego político de Ixtapan de la Sal, particularmente durante la concesión de aguas termales, para entender su transición de espacio rural a turístico.

Las redes de política pública han sido definidas y utilizadas de diferente manera, pero existe consenso en concebirlas como sistemas sociales (BRESSERS, 1998); 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, p.6; DE BRUJIN y TEN HEUVELHOF, 1997). Sus participantes no necesariamente comparten intereses y por el contrario, éstos pueden ser totalmente inversos (KLIJN, 1997, p.30). Puede concluirse que el análisis de procesos políticos desde una perspectiva de redes implica que el analista se centra prioritariamente en las relaciones entre actores, de las cuales se derivan sus interdependencias y la forma en que estos patrones e interdependencias influyen en el proceso político. 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 el poder de los actores influye en los procesos decisivos (RHODES, 1997).

Por lo tanto es indispensable tener en cuenta que las redes constan de una gran variedad de actores interdependientes que ejercen patrones de interacción y comunicación relativamente duraderos; tienen sus propias metas, recursos, estrategias, normas e intereses, algunos de ellos compartidos, todo lo cual toma forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Para perseguir los intereses compartidos negocian, desarrollan una cooperación más o menos estable e intercambian recursos entre ellos, ya que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (KOOIMAN, 2003; BRESSERS, 1998; KLIJN, 1997; LE GALÉS y THATCHER, 1995). Dichas variables son las que se analizan en el tercer apartado de este documento.

El enfoque de redes de política pública ha sido escasamente abordado en lo general en México y menos aún en el ámbito turístico, por lo que mediante este documento se pretende contribuir al análisis de una realidad local a partir del estudio de la realidad turística en Ixtapan de la Sal, cuyas generalidades se exponen a continuación.

## **CONTEXTO DE IXTAPAN DE LA SAL**

Ixtapan de la Sal es un municipio asentado en el sureste del Estado de México; la distancia aproximada a la ciudad de Toluca, capital del estado, es de 84 kilómetros por la carretera federal número 55, que interrelaciona la zona con las ciudades de Toluca y Taxco, Guerrero; y Cuernavaca, Morelos (ARIZMENDI, 1999a y ARIZMENDI 1999a). Con el avance de las vías de comunicación y del transporte terrestre, se dinamizaron las actividades comerciales en la región, lo que también favoreció al turismo. En 1822 Ixtapan de la Sal se erigió como municipio y el 22 de enero de 1981, su centro de población se elevó a rango de ciudad (ARIZMENDI, 1999a). En 1997, la ciudad fue integrada al Programa de las Cien Ciudades Coloniales y para el 2005 fue nombrado Pueblo con Encanto. Para 2009, su población ascendía a 30,447 habitantes. La cabecera municipal cuenta además con servicios de transporte, correos, almacenamiento, financieros, inmobiliarios, profesionales, educativos, salud,

asistencia social, culturales, esparcimiento y hotelería, entre otros (H. AYUNTAMIENTO DE IXTAPAN DE LA SAL, 2009).

Entre sus principales manifestaciones culturales destacan recintos religiosos como la Parroquia de la Asunción de María, de arquitectura medieval, donde se venera al Señor del Perdón, el santo patrono de Ixtapan de la Sal; la Parroquia de Santa Ana Xocuca que data del siglo XVII, con su fachada principal de estilo plateresco indígena. Asimismo, en la comunidad de Tecomatepec sus habitantes elaboran con barro objetos decorativos y utilitarios pintados a mano con la técnica de cocción tradicional. En la localidad de Los Naranjos fabrican figuras talladas, decorativas y utilitarias en madera de copal, guamúchil, cedro y naranjo. En Malinaltenango sus pobladores elaboran dulces de pipián, principalmente en días anteriores a la celebración del Día de Muertos (CRUZ, 2002).

Su clima, con una temperatura máxima de 36° C y mínima a 7° C, ha sido un elemento determinante a favor de la actividad agrícola, pero también del turismo al favorecer el descanso y la salud. La temporada de lluvias se registra de junio a octubre. La flora es muy variada entre árboles, flores y plantas medicinales; los árboles existentes son: encino, pino, oyamel, cedro, fresno, aile, jacaranda, casuarina, aguacate, guaje, amate, cabrillo, guamúchil, tejocote, ciruelo, cazaguete, míspero, palmeras de dátiles, palo dulce, tepeguaje, pirúl, mango, arrayán y limas (H. AYUNTAMIENTO DE IXTAPAN DE LA SAL, 2009). Entre sus tipos de suelo existen porciones de tierra fértiles que permiten el cultivo de 58 productos en total, principalmente maíz, frijol, sorgo, avena, jitomate, tomate, aguacate, fresa, calabaza, chícharo, lima, limón, naranja y guayaba, entre otros. De la Población Económicamente Activa (PEA) municipal, 22% se dedica a las actividades agrícolas (ARIAS, 2006).

Ixtapan de la Sal es preponderantemente urbano, dedicado a actividades comerciales o de servicios, turísticos principalmente. Aunque cuenta con tierras fértiles para el cultivo y suficientes recursos forestales, no es mucha la población que se dedica a estas actividades. De tal forma, resulta evidente el aumento poblacional en la zona urbana de la Cabecera Municipal debido al crecimiento natural y a la constante inmigración, ya que al ser el centro político, religioso, administrativo y de servicios del municipio, tiende a concentrar a la mayoría de los habitantes, no sólo del lugar sino de los municipios vecinos (H. AYUNTAMIENTO DE IXTAPAN DE LA SAL, 2009). Tal dinámica fue resultado de un complejo proceso que inició con la explotación de las aguas termales que representan su recurso más valioso para el turismo, actividad que con el tiempo se diversificó.

## LAS AGUAS TERMALES COMO ELEMENTO DE TRANSICIÓN PRODUCTIVA

Desde la época prehispánica sus propiedades terapéuticas se relacionaron con el temazcalli - casa de baño de vapor - lo cual alentó las visitas de emperadores, con fines de reposo y descanso (BECERRIL, 1988). Durante la conquista, las autoridades virreinales fueron notificadas sobre la existencia de estas aguas y los beneficios físicos que generaban (HERNÁNDEZ, 2001). Aún así, en la época poscolonial la principal actividad era el comercio. Ixtapan de la Sal tuvo un papel estratégico dentro de la Provincia de la Plata<sup>4</sup> por diversos motivos: su cercanía con la ciudad de México y con las minas de Zacualpan y Tasco; 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, alentaron la demanda de hospedaje, particularmente de 'ventas' o posadas (GARCÍA, 2000).

De los 10 borbollones existentes en Ixtapan de la Sal, sólo cuatro han sido aprovechados turísticamente: los dos del barrio de Santa Catarina, que utiliza el balneario municipal, y los dos del barrio de San Gaspar; en estos últimos, un italiano construyó en 1850 el primer balneario público que

<sup>4</sup> Así se le denominó a la primera región minera de la Nueva España, conformada por cuatro comarcas: Temazcaltepec, Sultepec, Zacualpan y Tasco. Ixtapan era un poblado perteneciente a la comarca de Zacualpan (García, 2000:31).

hasta 1910, cuando fue cerrado a causa de la Revolución (ARIZMENDI, 1999a). Este es el dato más antiguo sobre la explotación de las aguas termales; la siguiente información sobre el particular corresponde a los años treinta del siglo XX, cuando a Erasmo Hernández y posteriormente a José Reynoso, quien no era oriundo del lugar, el Ayuntamiento les arrendó dicho balneario, a este último incluso mediante un contrato avalado por el congreso estatal.<sup>5</sup>

En los 30's, época que marca el inicio de la primera etapa de desarrollo turístico de Ixtapan de la Sal, empezaron a funcionar al menos 11 inmuebles, algunos de ellos en el acceso principal a la cabecera municipal, ya que por ahí pasaba gran número de enfermos a pie, con muletas o en carritos, rumbo al balneario, con la esperanza de encontrar alivio para sus males en sus aguas milagrosas (FLORES, 1987). El despegue de Ixtapan de la Sal como sitio turístico está vinculado con el impulso en la década de los cuarenta a las aguas termales que fueron el detonante del desarrollo de la hotelería y de los servicios relacionados con la actividad turística en la cabecera municipal, con lo cual, en esa época empezó a reconfigurarse su perfil productivo que había estado centrado de manera importante en la agricultura.

Un evento trascendente tuvo lugar en 1941 cuando llegó por primera vez a Ixtapan de la Sal, Arturo Alfredo San Román Chávez quien amasó su fortuna gracias a la explotación forestal. Velázquez (1990) lo califica como un 'criminal' que fue premiado tras acabar con lo que dejaron las empresas extranjeras en la zona del Nevado de Toluca. Según Guadarrama (2004), el empresario ideó un gran centro turístico medicinal, pues "se dio cuenta de la bondad de sus aguas termales, su maravilloso clima y sus hermosos lomeríos". Desde entonces empezó a tejer puentes que le permitieran cumplir su propósito de obtener en concesión las aguas termales de San Gaspar que eran administradas por el gobierno municipal cuyo balneario era arrendado por José Reynoso quien a pesar de disponer de recursos financieros, políticos y normativos, éstos eran bajos e insuficientes comparados con los altos recursos del mismo tipo de Arturo A. San Román Chávez.

Este último mantuvo su objetivo de obtener la concesión de las aguas termales de San Gaspar y aún sin que la Secretaría de Recursos Hidráulicos oficializara dicha concesión, el balneario que administraba José Reynoso pasó a sus manos. De inmediato lo acondicionó con diversos atractivos para atender al turismo de salud, mientras que su primera esposa, Sara de San Román estableció el primer spa en México en las instalaciones del balneario, lo cual fue determinante en la oferta turística. Para ello reclutó personal que fue capacitado por especialistas extranjeros (GUADARRAMA, 2004).<sup>6</sup>

La invitación para el acto inaugural de dichas instalaciones en 1945, señalaba que el gobernador Isidro Fabela, "con decidido entusiasmo y desinterés endosó y facilitó la organización y desarrollo de las obras que se inaugurarían".<sup>7</sup> Otra de esas obras fue el Hotel Ixtapan que estuvo orientado principalmente a un mercado norteamericano en busca de relajamiento y tratamientos terapéuticos mediante las aguas termales (GONZÁLEZ, 2004).<sup>8</sup>

El 17 de septiembre de 1947 la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos concesionó por 50 años las aguas mansas de los manantiales de San Gaspar a Arturo Alfredo San Román Chávez por cumplir "los requisitos legales correspondientes" y terminar las obras hidráulicas necesarias para aprovechar el líquido en su balneario. En su momento este hecho generó oposición, la cual persiste con el paso

<sup>5</sup> Histórico Municipal, Ixtapan de la Sal (1931), sección Presidencia, vol. 2, exp. 1.

<sup>6</sup> Entrevistas realizadas a Raúl Domínguez Estrada, propietario del Hotel Ideal el 5 de marzo de 2005 y a Luis René Domínguez Arizmendi, cronista de Ixtapan de la Sal, el 4 de abril de 2005.

<sup>7</sup> Archivo Histórico Municipal, Ixtapan de la Sal (1945), sección Presidencia, vol. 27, exp. 4.

<sup>8</sup> Además de los servicios de alojamiento y alimentación, en los ochenta contaba con jardines, boliche, billar, servicio de masajes terapéuticos, así como eventos culturales (Flores, 1987, p.33).

de los años. La única manifestación de descontento documentada correspondiente a esa época se refiere a un oficio de José Vergara Torrescano, secretario general de la UDESIS, quien reclamaba se le diera al pueblo el derecho de esas aguas y no “a personas de manera ilegal”<sup>9</sup>. En este punto es visible la red que se creó a raíz de este suceso y en la cual convergieron actores con intereses divergentes, como aquellos que se oponían a que el empresario resultara beneficiado de este recurso, así como el propio concesionario, con intereses alineados a los del Gobernador.

La información sobre cómo obtuvo el empresario este beneficio y posteriormente sus descendientes la ampliaron, es dispersa, de difícil acceso e incompleta, lo que ha generado especulaciones y distorsiones sobre los hechos. Un testimonio establece que por su condición de importante ‘talamontes’ estableció vínculos en la entonces Secretaría de Agricultura,<sup>10</sup> institución a la que legalmente le correspondía otorgar la concesión de aguas termales, aunque en la práctica dicha facultad la ejercía el Presidente, en este caso Manuel Ávila Camacho. Por su parte Velázquez (1990) argumenta que “curiosamente” le fueron concesionados los dos manantiales con mayor gasto. Esto ocasionó el sometimiento del desarrollo de Ixtapan de la Sal por décadas a la voluntad de la familia San Román, sin que nadie lo evitara, ante el temor de los alcaldes hacia dicha familia.<sup>11</sup>

Este triunfo de San Román Chávez se atribuye a sus relaciones con el gobernador Isidro Fabela,<sup>12</sup> quien se infiere, intercedió ante su amigo el Presidente a favor del empresario quien a cambio de obtener este beneficio, apoyaría directamente el proyecto del mandatario estatal, por lo cual fue alta la compatibilidad de los objetivos e intereses de ambos, al igual que la cooperación. Evidentemente los objetivos e intereses de ese particular tuvieron nula compatibilidad tanto con los del gobierno municipal que a partir de la concesión dejó de administrar de forma definitiva el balneario que anteriormente arrendaba; también lo fueron con los del pueblo que debió soportar una vez más que personas ajenas a la comunidad, como en su momento lo fue José Reynoso, resultaran favorecidas con los mejores.

En tal sentido queda claro el predominio de las relaciones informales sobre las formales en beneficio de San Román Chávez, ya que su cercanía con el gobernador Isidro Fabela le permitió que éste intercediera a su favor con el presidente Manuel Ávila Camacho para obtener la concesión de aguas termales de San Gaspar. De acuerdo con Bazúa y Valenti (1994), la autoridad puede ocuparse de problemas de dudoso carácter público para satisfacer intereses privados en perjuicio del interés público.

Retomando el proceso, durante esos años ocurrieron cambios relacionados con el aprovechamiento de las aguas termales, como el mejoramiento de las vías de comunicación y de la hotelería, sumado a la promoción de la localidad, entre otros, con lo cual empezó a consolidarse el perfil turístico de Ixtapan de la Sal, al igual que la fortuna de ese empresario, quien resultó el mayor beneficiado con las acciones emanadas del sector público. Lo anterior porque entonces el atractivo más importante era su balneario, complementado por los servicios de hospedaje y del spa, que recibieron mayor afluencia gracias a la carretera federal Toluca-Ixtapan cuyo funcionamiento en 1945 estuvo aparejado al decreto de Ixtapan de la Sal como zona turística, decreto emanado también de la administración de Isidro Fabela quien vinculó el quehacer estatal con el proyecto económico nacional y una de las acciones que puso en marcha para avanzar hacia ese fin fue su programa de carreteras (HERNÁNDEZ, 1998), con lo cual ejerció sus altos recursos financieros.

<sup>9</sup> En el archivo sólo se encontró la segunda página del referido oficio, por lo que no fue posible establecer el significado de esas siglas, pero se infiere que la UDESIS era una Unión.

<sup>10</sup> Entrevista citada con Luis René Domínguez Arizmendi.

<sup>11</sup> Entrevista realizada con Javier Madrid Hernández, presidente del Comité Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática, el 23 de abril de 2005 y el 4 de mayo de 2005.

<sup>12</sup> Entrevista citada con Luis René Domínguez Arizmendi.

Gracias a la explotación de las aguas termales, Arturo San Román Chávez amasó tal fortuna que le permitió expandir sus propiedades. Otro de los principales cuestionamientos en contra del patriarca fue la manera en que adquirió sus tierras, que posteriormente sirvieron a sus descendientes para construir los fraccionamientos turístico-residenciales Country Club Gran Reserva y Residencial Ixtapan. Esto le valió acusaciones de ser terrateniente y de aprovecharse de la gente con amenazas o valiéndose de la complicidad de autoridades municipales y estatales.<sup>13</sup>

Las décadas se sucedieron y tras la muerte del patriarca la oferta turística de Ixtapan de la Sal sufrió una reorientación que marcó el inicio de su segunda etapa de desarrollo turístico a partir de los ochenta, en parte a consecuencia de la reactivación del parque acuático, también propiedad de la familia San Román que impulsó otro tipo de turismo, con lo cual siguió influyendo en el perfil turístico de la comunidad y en su vocación productiva. Paralelamente esa familia es la principal concesionaria de agua potable al recibir mayor caudal incluso que el propio gobierno municipal; paralelamente, en la década de los noventa obtuvo una segunda concesión por 25 años más; con base en el poderío de ambos recursos normativos, sumados a los financieros y políticos, los San Román, como son conocidos en la comunidad, acrecentaron su emporio.

## **EL TURISMO EN EL PASADO Y EL PRESENTE DE IXTAPAN DE LA SAL**

De los 11 establecimientos de hospedaje en la cabecera municipal registrados en la década de los 30 del siglo pasado, Ixtapan de la Sal llegó a convertirse en el destino turístico estatal con mayor número de habitaciones de hotel de cinco estrellas o gran turismo (GONZÁLEZ, 2004). Ya para 2009 disponía de 1,453 habitaciones correspondientes a 64 establecimientos de distinta categoría. En ese mismo año, su afluencia anual promedio fue de 1,757,000 personas, de las cuales 1,691,350 eran nacionales, tendencia que se ha mantenido. La derrama económica ascendió a \$487,527,000 (H. AYUNTAMIENTO DE IXTAPAN DE LA SAL, 2009). Las propias autoridades municipales afirmaban que no sería exagerado considerar al turismo como el rubro más importante, dado que de los 893 contribuyentes que conformaban el padrón en 1994, el 75% se dedicaba a servicios al turismo y el resto a otras actividades económicas (H. AYUNTAMIENTO DE IXTAPAN DE LA SAL, 1994). El ingreso generado en 2001 por esta vía superó los de cualquier otro renglón (GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO 2003).

Sin embargo, este panorama no prevaleció siempre, sino que fue parte de un proceso que se empezó a gestar en los años 40 del siglo XX, asociado como se expuso en el apartado anterior, con la explotación de aguas termales y la reconfiguración productiva de la cabecera municipal. Ricaurte (2001) refiere que a pesar de que ya existían los servicios de alojamiento y comerciales, la actividad económica del municipio se sustentaba en actividades primarias que de ser las preponderantes entre 1940 y 1980, se fueron modificando tras registrarse un cambio paulatino en su orientación productiva, pues mientras en 1940 el 81% de la población se dedicaba a la agricultura y ganadería, esta proporción se redujo a 33% para 1980, lo que revela un abandono gradual no sólo de las localidades urbanas municipales, sino de las actividades productivas vinculadas con la agricultura y ganadería.

Más aún, en el año 2000 la Población Económicamente Activa (PEA) en el sector primario disminuyó a 23.2%, mientras que 51.1% se concentró en el sector terciario, cifra que en tan sólo en cuatro años

---

<sup>13</sup> Entrevistas realizadas con Petronio Valencia Arizmendi, subdirector de Turismo el 11 de marzo y el 12 de abril de 2005; con Fidel López Ronces, contador general de ODAPAS, el 18 de marzo de 2005; con Juan Morales Álvarez, auxiliar de ODAPAS, el 18 de marzo de 2005; con Gabriel Vilchis Reyes, lotificador del gobierno municipal, el 18 de marzo de 2005 y con Javier Madrid Hernández, entrevista citada.

registró un importante crecimiento, pues de acuerdo con el Censo Económico 2004, el sector terciario ocupaba al 87.1% de la PEA y en contraste, el sector primario sólo a 1,543 personas (equivalentes al 10.9% del total). Incluso las actividades económico-productivas apenas (que representaban apenas el 2%) dentro de las cuales se interrelacionan los subsectores de la industria extractiva (minas de materiales pétreos), la industria de la construcción, la manufacturera, alimentaria, de agua y electricidad, así como la artesanal, emplean a un número considerable de personas y siempre están relacionadas con el sector turístico (H. AYUNTAMIENTO DE IXTAPAN DE LA SAL, 2009).

La inserción de pobladores a actividades económicas relacionadas con el turismo, ya sea mediante empleos directos o indirectos, asociados principalmente con el comercio, significó un movimiento migratorio de la población de las comunidades rurales hacia la cabecera, donde de 1940 a 1980 se observó una concentración creciente de habitantes (RICAURTE, 2001). Tal hecho se afianzó a partir de los años 1980 cuando inició la segunda etapa de desarrollo turístico de Ixtapan de la Sal con la reactivación del Parque Acuático que se convirtió en el principal sitio de atracción, relegando el tradicional turismo de salud que impulsó el patriarca de la familia San Román y fomentando el turismo juvenil. De acuerdo con el testimonio del gerente de Apoyo de ese sitio recreativo. “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>14</sup>

En efecto, en las dos últimas décadas del siglo XX, particularmente la cabecera municipal registró un importante crecimiento; en ella predomina el uso de suelo urbano que concentra espacios habitacionales como fraccionamientos, residenciales, barrios, colonias, condominios, etcétera. Asimismo, las localidades rurales que conforman los alrededores como Malinaltenango y Tecamatepec cuentan con uso habitacional mixto pero en proceso transitivo a la urbanización con servicios públicos básicos (H. AYUNTAMIENTO DE IXTAPAN DE LA SAL, 2009). Como parte de este desarrollo urbano surgieron las segundas residencias; es decir, inmuebles que son ocupados prioritariamente los fines de semana o durante las temporadas de descanso. Según Arias (2007) las zonas de asentamiento de estos conjuntos inmobiliarios siguieron el patrón seguido por el desarrollo turístico; esto es, el primer conjunto de casas se instaló alrededor de los años 80 cerca del balneario y del Hotel Ixtapan en el boulevard San Román, seguido de las casas construidas en la colonia Bugambilias. A principios de los 90 se edificó el Ixtapan Golf Resort & Country Club y en el sureste los fraccionamientos El Ciprés, Xochicaltitlán y Rancho San Diego.

Vinculado con ello los empleos de vigilancia o seguridad son muy usuales en Ixtapan de la Sal, debido a que existen varios fraccionamientos que requieren este personal; según los testimonios de empleados consultados, todos trabajaron en el campo, lo que indica que se está modificando la ocupación en el empleo junto con el cambio de uso de la tierra, ya que el uso agrícola del suelo se está transformando paulatinamente a uno habitacional, específicamente de vivienda de lujo de estilo campestre (ARIAS, 2007). Entre los impactos generados expresamente por el turismo residencial se aprecia un crecimiento urbano y la modificación del paisaje natural, ambos como consecuencia del cambio de uso de suelo agrícola a espacios habitacionales; un incremento de la demanda de servicios públicos, la formación de enclaves al interior de la localidad; y un aumento del valor del suelo (RAMÍREZ Y OSORIO, 2006).

La expansión de áreas urbanas se ha presentado en todas aquellas zonas donde alguna vez existió suelo agrícola; algunos elementos que han originado el descenso de esta actividad son el bajo precio de los productos, la carencia de programas e incentivos por parte del gobierno, así como la consecuente emigración de aquellos que laboran el campo (H. AYUNTAMIENTO DE IXTAPAN DE LA SAL, 2009). Hasta 2004, Ixtapan de la Sal aportaba a nivel regional solamente el 5.8% de mano

<sup>14</sup> Entrevista realizada a Daniel Acosta Díaz, gerente de Apoyo del Parque Acuático Ixtapan de la Sal, el 13 de abril de 2005.

agrícola, el 15% de obreros, así como el 16% en comercio y servicios. Sin embargo, las actividades del sector terciario son pagadas con 1 ó 2 salarios mínimos, lo que refleja la pobre calidad de vida de los Ixtapenses (H. AYUNTAMIENTO DE IXTAPAN DE LA SAL, 2009). Este último dato muestra cómo a pesar de que el turismo emplea a un significativo número de personas, los salarios son insuficientes para cubrir sus necesidades más apremiantes, lo cual ha alentado el abandono del territorio para buscar en otros sitios nuevas oportunidades.

## CONCLUSIONES

Los planteamientos expuestos en este documento muestran la transición de Ixtapan de la Sal de comunidad agrícola a turística como resultado de un evento particular: la concesión de aguas termales de San Gaspar a Arturo Alfredo San Román Chávez, quien tuvo un papel preponderante en la red que se formó en ese proceso. Este recurso fue el detonante de la actividad turística, luego que alrededor de él el empresario hizo una importante inversión financiera para edificar su hotel, el balneario y *spa*. Con ello alcanzó sus intereses de obtener beneficios financieros, posicionar económica y políticamente a su familia mediante la prestación de servicios turísticos y el acaparamiento de recursos, además de mantener el favor de los gobernantes en turno.

En términos generales, Ixtapan de la Sal representa una compleja arena de política pública donde el turismo es una de las principales actividades, si no es que la más importante, por sus repercusiones no sólo en lo económico, también en los rubros de abastecimiento de agua potable, desarrollo urbano y comunicaciones, entre otros, además de sus impactos laborales y sociales, al incidir en las formas de vida de la población y en la relación de ésta con los visitantes. La contaminación auditiva, el turismo masivo y el avance de la mancha, resultado de la reorientación turística de la cabecera municipal, en su conjunto obran en contra del atractivo que en un principio representó Ixtapan de la Sal: un sitio tranquilo, propicio para el descanso y la convivencia entre residentes y visitantes, lo que pone en riesgo a mayor plazo su permanencia como destino turístico, así como su vocación productiva ante la ocupación de terrenos agrícolas para satisfacer la demanda de inmuebles habitacionales.

En el periodo analizado fue marcado el sistema centralizado en la toma de decisiones: el sector público en sus distintos ámbitos no observó un papel decidido 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. En contraparte, 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 y que con ello sea posible contribuir a crear un modelo más equitativo de desarrollo.

## REFERENCIAS

- ACERENZA, M.Á. *Administración del turismo. Conceptualización y organización*, Trillas: México, 1991
- AGUILAR VILLANUEVA, L.F. *La hechura de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición*, Colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa: México, 2003.
- AGUILAR VILLANUEVA, L.F. *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición*, Colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa: México, 1992a.

- ALEMÁN VELASCO, M. *La política turística en la planificación general del país*. Consejo Nacional de Turismo: México, 1974.
- ARIAS CASTAÑEDA, A.E. *Análisis del turismo residencial en la cabecera municipal de Ixtapan de la Sal, Estado de México*. Tesis de licenciatura, Facultad de Turismo, UAEM: Toluca, México, 2006.
- ARIZMENDI DOMÍNGUEZ, L.R. *Monografía Municipal Ixtapan de la Sal*. Gobierno del Estado de México, Asociación Mexiquense de Cronistas Municipales: Toluca, México, 1999a.
- ARIZMENDI DOMÍNGUEZ, L.R. *Ixtapan de la Sal y su promoción como centro turístico 1945-1995*. Tesis de Licenciatura Facultad de Turismo, UAEM: Toluca, México, 1999b.
- BAZÚA, F.; VALENTI, G. *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, 1994.
- BECERRIL, J.I. *Los recursos geográficos y perspectivas para el desarrollo turístico de Ixtapan de la Sal*. Tesis de Licenciatura, Facultad de Geografía, UAEM: Toluca, México, 1988.
- BOTE GÓMEZ, V. *Planificación económica del turismo: de una estrategia masiva a una artesanal*, Trillas: México, 1990.
- BRESSERS, H. Th. A. The choice of policy instruments in policy networks. *Comparing Policy Networks*, Open University Press: Philadelphia, pp. 85-105, 1998.
- BRINGAS RÁBAGO, N.L. Políticas de desarrollo turístico en dos zonas costeras del Pacífico mexicano. *Región y Sociedad*, El Colegio de Sonora, Año XI, núm. 17, enero-junio, pp. 6-24, 1999.
- BRINGAS RÁBAGO, N.L.; GONZÁLEZ, I. 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, pp. 74-99, 2004.
- CABRALES, L.F.; GONZÁLEZ TORREROS, L. Potencial turístico y desarrollo en Lagos de Moreno. *Desarrollo Turístico y Sustentabilidad*, Universidad de Guadalajara: Guadalajara, pp. 64-82, 2001.
- CABRERO MENDOZA, E. *et al. Prácticas municipales exitosas*. Premio Gobierno y Gestión Local. CIDE-Miguel Ángel Porrúa: México, 2001.
- CABRERO MENDOZA, E. *Acción Pública y Desarrollo Local*. Fondo de Cultura Económica: México, 2005.
- CADENA INOSTROZA, C. *La administración pública mexicana ante el cambio político*. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid: Madrid, 2000.
- CRUZ JIMÉNEZ, G. *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.
- CRUZ JIMÉNEZ, G. *Turismo sustentable y sistemas complejos en San Miguel Almaya, Méx.* Tesis Maestría, Facultad de Turismo, UAEM: Toluca, 2002.
- DALTAUIT, M. *Ecoturismo y desarrollo sustentable*. Impacto en comunidades rurales de la selva maya. UNAM: Cuernavaca, 2000.

DE BRUJIN, H.; TEN HEUVELHOF, E.F. *A contextual approach to policy instruments*. Comparing Policy Networks, editado por David Marsh, Open University Press: Philadelphia, pp. 69-83, 1988.

FLORES MERCADO, A. *Monografía municipal Ixtapan de la Sal*. Gobierno del Estado de México: Toluca, México, 1987.

GARCÍA DEL CASTILLO, R. (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, 1994.

GARCÍA MENDOZA, J. Iztapan en el siglo XVI, Iztapan de la Sal. *Cuadernos Municipales*, Nº 16, El Colegio Mexiquense: Zinacantepec, México pp. 31-70, 2000.

GARROCHO, C. De comuneros a instructores de esquí: Génesis y Apocalipsis de un proyecto de desarrollo regional. *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, Centro de Investigación y Docencia Económicas: México, pp. 74-93, 2000.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Iztapan de la Sal, 2003.

GONZÁLEZ DAMIÁN, A. El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Iztapan 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, 2004.

GUADARRAMA, Arturo San Román. Iztapan de la Sal: México, 2004.

GUAJARDO BENAVIDES, M. *Relatos y desarrollo del turismo en México*. Porrúa: México, 1995.

H. AYUNTAMIENTO DE IXTAPAN DE LA SAL Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012, 2009.

H. AYUNTAMIENTO DE IXTAPAN DE LA SAL Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996, 1994.

H. AYUNTAMIENTO DE IXTAPAN DE LA SAL Archivo Histórico Municipal, Iztapan de la Sal, sección Presidencia, vol. 27, exp. 4, 1945.

H. AYUNTAMIENTO DE IXTAPAN DE LA SAL Archivo Histórico Municipal, Iztapan de la Sal, sección Presidencia, vol. 2, exp. 1, 1931.

HERNÁNDEZ ORTIZ, O. *Impactos del boulevard turístico Iztapan de la Sal Tonatico*. Tesis licenciatura Facultad de Turismo, UAEM: Toluca, México, 2001.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, R. *Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993*. El Colegio de México, México, 1998.

JIMÉNEZ MARTÍNEZ, A.J. *Turismo: estructura y desarrollo*. La estructura funcional del turismo internacional y la política turística de México, desarrollo histórico. Interamericana: México, 1992.

KICKERT, W.J.M; KLIJN, E.H.; KOPPENJAN J.F.M. A management perspective on policy networks. *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. SAGE Publications: California. pp. 1-11, 1997.

KLIJN, E.H. Policy networks: An overview. *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. SAGE Publications: California, pp 14-34, 1997.

KOOIMAN, J. (ed) *Modern governance: new government-society interactions*, SAGE Publications: Inglaterra, 2003.

LE GALÉS; TATCHER, M. *Les Réseaux de Politique Publique*. Débat autour des policy networks. Editions L'Harmattan: Paris, 1995.

LICKORISH, L.J. *Desarrollo de destinos turísticos*. Políticas y perspectivas. Diana: México, 1994.

LICKORISH, L.J.; JENKINS, C. *Una introducción al turismo*. Síntesis: Madrid, 1997.

McINTOSH, R.W. *et al. Turismo, planeación, administración y perspectivas*. Limusa: México, 2001.

MERINO, M. 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, 2000.

PALAFIX MUÑOZ, A. *El turismo local y su promoción en el Estado de México: estudio de caso*. Tesis, Facultad de Turismo, UAEM: Toluca, 2002.

RAMÍREZ DE LA O, I.; OSORIO GARCÍA, M. Turismo Residencial en el Estado de México. Memorias VIII Congreso Nacional y 2º Internacional de Investigación Turística, 14, 15 y 16 de junio de 2006, Monterrey, N. L., 2006.

RHODES, R.A.W. *Understanding Governance*. Policy Networks, Governance, Reflexivity and accountability, Open University Press: Maidenhead, 1997.

RICUARTE QUIJANO, C. *Turismo, sustentabilidad y gestión local en el municipio de Ixtapan de la Sal*, Tesis Maestría, Facultad de Turismo, UAEM: Toluca, México, 2001.

SEGRADO PAVÓN, R. *Turismo en Valle de Bravo*. Tesis Maestría Facultad de Turismo, UAEM: Toluca, México, 2002.

VELÁZQUEZ, G.; GARCÍA LUNA, M. *Apuntes para la historia forestal del Estado de México*. Protectora de Bosques: Toluca, 1990.

YEMANE ASEHHEGN, A. *Promoción turística en el Estado de México*. Tesis de Maestría, Facultad de Turismo, UAEM: Toluca, 2001.

ZIZUMBO VILLAREAL, L.; MONTERROSO SALVATIERRA, N. *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, 2001.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

ARIAS CASTAÑEDA, A. E. Análisis del papel del turismo residencial en la cabecera municipal de Ixtapan de la Sal, Estado de México *El Periplo Sustentable*, N° 12. Revista Virtual de la Facultad de Turismo y Gastronomía, Universidad Autónoma del Estado de México, 2007. Disponible en: [www.psus.uaemex.mx](http://www.psus.uaemex.mx) Consultado: 10 de diciembre de 2010.