

**El estado y la política de los polos turísticos de desarrollo: el caso de Cancún, México.**  
*The state and the politics of the poles of tourist development: the case of Cancun, Mexico.*

Dr. Octavio Castillo Pavón – Dr. Alberto Villar Calvo

**Filiación**

Universidad Autónoma del Estado de México.  
E mail: ocastillo@uaemex.mx – avillarc@uaemex.mx

Primera versión recibida en: 18 de septiembre de 2014

Última versión recibida en: 18 de diciembre de 2014

**Resumen**

A cuarenta años de su creación, el polo de desarrollo turístico de Cancún es el paradigma del éxito económico del turismo, como base de la actividad productiva de la costa del Caribe mexicano y del estado de Quintana Roo en su conjunto. Pero al mismo tiempo, es la muestra más clara del impacto que este tipo de actividades, desarticuladas de la realidad económica y social de las regiones en las que se enclavan, tienen en las condiciones de segregación socio-espacial de centros de población, cuyo origen está en el impulso de políticas públicas dirigidas, fundamentalmente, a crear nuevas condiciones de acumulación por encima de las necesidades sociales de la población. El presente documento explora la experiencia de los polos de desarrollo turístico, impulsados en México a partir de la década de los años 70 del siglo pasado, en el marco de las manifestaciones socio-económicas, culturales y, particularmente, espaciales registradas en el país en el último tercio del siglo XX. En particular se analiza el proceso de creación y surgimiento de la ciudad de Cancún como Polo de Desarrollo Turístico Integralmente Planeado. El artículo concluye en la necesaria adopción de políticas para enfrentar las disparidades que se han creado entre las principales características de su proceso de urbanización y los resultados socio-territoriales observados en la actualidad.

**Palabras claves**

Políticas de Desarrollo; Cancún; Polos Turísticos.

**Abstract**

*Forty years after its creation, the pole of tourist development in Cancun is the paradigm of economic success of tourism as the basis of the productive activity of the Mexican Caribbean coast, as well as of the state of Quintana Roo as a whole. At the same time, this pole is the clearest evidence of the impact that these kinds of activities are producing: economic and social disparities in the regions in which they are located. This situation creates socio-spatial segregation of settlements promoted by public policies, mainly to create new conditions of accumulation far from the social needs of the population. This article explores the experience of tourism development poles in Mexico in the context of socio-economic, cultural and particularly spatial manifestations registered from the mid twentieth century. In particular the process of creation and emergence of Cancun Pole is analyzed as Integrally Planned Tourism Development. The paper concludes that it is necessary to implement proper policies that confront the disparities between the main features of this urbanization process and the socio-territorial results observed nowadays.*

**Key words**

*Development policies; Cancun; Tourist destinations.*

## Sumario

### Introducción

- 1 La teoría de la modernización y el papel del Estado en el desarrollo
- 2 Los polos de desarrollo
- 3 El impacto de la actividad turística en el desarrollo regional
- 4 La política de polos de desarrollo turístico en México
- 5 El surgimiento de la ciudad de Cancún
- 6 El plan maestro de Cancún.
- 7 El proceso de urbanización de la ciudad de Cancún

### Conclusiones

### Bibliografía

## Introducción

El modelo de desarrollo capitalista en México, impulsado en el marco del advenimiento de las llamadas teorías del desarrollo y de la modernización, a lo largo del primer tercio del siglo XX, se apoyó en una activa participación del Estado en el desarrollo regional, a partir del impulso de políticas de crecimiento económico que se sostuvieron, en gran medida, en la conformación y consolidación de polos de desarrollo industrial, agropecuarios y turísticos, dirigidos a impulsar el territorio nacional a partir de las ventajas competitivas que ofrecían las distintas regiones del país.

En este contexto, hacia los años setenta del siglo XX, y en el marco de una amplia reestructuración del sector público derivado de la crisis del modelo industrializador mexicano, se impulsó una amplia política de desarrollo del turismo como mecanismo fundamental para la captación de divisas, que reforzaran el proyecto industrializador. Esta política se sustentó en la creación de Polos de Desarrollo Turístico Integralmente Planeados, que permitieran el impulso de la base productiva de las regiones que habían quedado desplazadas del desarrollo industrial y cuya actividad agrícola era insuficiente para detonar su desarrollo económico-social.

## 1 La teoría de la modernización y el papel del Estado en el desarrollo

La denominada "teoría de la modernización" está integrada por un conjunto de ideas que tuvieron su auge durante las décadas de 1950 y 1960 y, por lo tanto, podemos decir que surge y se difunde de la mano de la Teoría del Desarrollo y forma parte sustancial de los postulados en los que ésta se sustenta.

Desde esta perspectiva, durante prácticamente toda la segunda mitad del siglo XX, Modernización y Desarrollo fueron dos conceptos estrechamente relacionados y difícilmente se podía concebir en la reflexión académica y en la práctica gubernamental a la una sin el otro. Incluso aún hoy algunos economistas del desarrollo se plantean y depositan sus esperanzas en las promesas de la modernización. Como señala Norm Long, la modernización "visualiza el desarrollo en términos de un movimiento progresivo hacia formas más complejas e integradas de la sociedad "moderna"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> LONG y LONG, 1992: 18

En el marco de la Teoría de la Modernización, el Estado es la creación institucional más importante y éste tiene un papel determinante en el desarrollo económico y social. Desde su enfoque, es difícil comprender el grado de sofisticación económica y la complejidad social e institucional de las economías contemporáneas sin el papel del Estado, ya que el desarrollo económico no sólo depende de las transacciones económicas en el mercado y del papel del sector privado en la producción y la distribución de bienes y servicios, sino también de las leyes y normas en las que se sustenta el bienestar social, la producción de la infraestructura y los bienes y servicios que son proporcionados por el Estado.

El Estado como institución puede modificar, a partir de los mecanismos de inversión a su alcance, los comportamientos económicos, políticos y sociales de otros agentes, y establecer ordenamientos jurídicos que cambien la operación del sistema económico en su conjunto. Estas características le otorgan un papel determinante en las condiciones en las que se desenvuelve el desarrollo económico y social de regiones y países.

Desde la perspectiva de la Modernidad, el Estado es una institución con características peculiares. Primero, posee una notable capacidad de secularización, es decir, los ciudadanos en lo individual o lo social no pueden sustraerse de pertenecer a él, existe, por llamarlo de alguna forma, una membrecía universal del Estado. Segundo, es una institución que detenta el monopolio de los poderes compulsivos de los cuales otras instituciones carecen.

No es, desde esta perspectiva, una mera organización formada por la suma de aparatos, organismos y funciones, que son el instrumento de un determinado grupo social para reproducir el sistema de acumulación vigente y para preservar o ampliar sus intereses. Como comenta Ayala Espino

“el Estado, en tanto que organización multifacética, es una red o entramado de relaciones entre las partes del sistema, que justamente sintetizan la polivalencia estatal: i) actor autónomo dotado de iniciativa para regular al sistema, ii) organización institucional compleja que fija los vasos comunicantes entre lo público y lo privado, y iii) arena de confrontación y lucha, pero también simultáneamente, de negociación y compromisos de los grupos de interés”<sup>2</sup>.

Desde una perspectiva coincidente con la visión Keynesiana, que incluso es aplicable a la visión neoliberal, el Estado no sólo debe crear las "condiciones propicias" para la expansión capitalista a escala ampliada, sino debe convertirse en un actor directo y activo en la organización del mercado. Él es quien toma los riesgos, induce la inversión, y lleva a cabo la concertación entre agentes, crea o sustituye agentes, mecanismos e instituciones que no existen o están precariamente desarrolladas, por lo que su influencia en la dinámica global del sistema no sólo se reduce a la economía, sino que abarca la política, la sociedad, el territorio y, en general, los distintos ámbitos que constituyen las condiciones de un modelo de desarrollo.

Estos ámbitos o esferas de intervención estatal son, según Ayala Espino<sup>3</sup>, en última instancia, construcciones históricas y fruto de pactos sociales y económicos. Por ello, los alcances de las acciones estatales, sus ampliaciones y retraimientos en la economía en particular y en el desarrollo en general cambian en el tiempo, y corresponden a las condiciones específicas de un modelo de acumulación en particular.

En el marco del modelo keynesiano de desarrollo, que en el caso mexicano estuvo estrechamente asociado al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el Estado asumió un papel fundamental como promotor del desarrollo económico desde una posición coincidente con

---

<sup>2</sup> AYALA ESPINO, 1992: 95

<sup>3</sup> AYALA ESPINO, 1992: 106

la idea que vinculaba desarrollo y modernización, impulsada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde mediados del siglo pasado<sup>4</sup>.

Desde esta perspectiva, la modernización aparece como un concepto “optimista”, pues presupone que todos los países tarde o temprano experimentarán un crecimiento económico, en la medida en que se integren al proceso de industrialización, y de la mano de ella al camino del desarrollo. Este optimismo debe ser entendido en su contexto histórico. La prosperidad y crecimiento del Norte en la posguerra, la independencia de muchas colonias del Sur y el proceso de industrialización de varios países de América Latina en las décadas de 1950 y 1960, abren un escenario que permitió suponer que la línea del desarrollo emprendido por los países industrializados desde principios del siglo XX, se reproduciría linealmente en los países emergentes.

El optimismo en la modernización se explica porque considera el desarrollo como un proceso relativamente sencillo. Superar el subdesarrollo se explica en términos de la superación de “obstáculos”, los cuales son problemas internos de los países en cuestión, que parecen neutrales ideológica y políticamente, y que pueden ser resueltos de manera pragmática, a través de políticas económicas “estandarizadas”.

Las soluciones planteadas a estos problemas son claras y replicables en las diferentes realidades. Se pueden construir carreteras y puentes con el capital y expertos extranjeros en forma de ayuda transferida por el Norte desarrollado. Así también, se pueden entrenar técnicos y burócratas locales, y se puede inducir el “buen gobierno”.

Con una infraestructura más eficaz, más eficientes y productivos recursos humanos y mejores prácticas de gobierno, se estimularía el crecimiento económico y se librarían los obstáculos al desarrollo económico y social. El Estado y las distintas agencias a través de las que operaba, así como las mismas políticas del desarrollo que se impulsan en consecución de la modernidad quedaban así encasillados en el papel de “solucionadores”, de creadores de una serie de condiciones destinadas al “mejoramiento” de las condiciones económicas y sociales<sup>5</sup>.

## **2 Los polos de desarrollo**

En el marco de la teoría del desarrollo y de la teoría de la modernidad, la de los polos de desarrollo es una teoría que inicia sus explicaciones del desarrollo regional basándose en los planteamientos de F. Perroux (complementados por J.R. Boudeville<sup>6</sup>), quien sostuvo que “...el crecimiento no aparece en todas partes al mismo tiempo; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento, con intensidad variable, y se difunde por medio de diferentes canales, con distintos efectos terminales sobre el conjunto de la economía.”<sup>7</sup>

Durante los años 60 del siglo XX, de manera coincidente con la perspectiva de desarrollo propia de la Teoría de la Modernidad, la planificación regional en América Latina trató de dar respuesta a lo que consideraba por ese entonces su desafío fundamental: la conformación de una estructura territorial centro-periferia a escala nacional que impulsara el arranque del proceso de industrialización sustitutiva que impulsaban los distintos países del área<sup>8</sup>, con base en el cual se estimularía el desarrollo de las distintas regiones de los países emergentes.

---

<sup>4</sup> REYES, 2001

<sup>5</sup> LONG, 1977

<sup>6</sup> BOUDEVILLE, 1961a; 1961b

<sup>7</sup> PERROUX, 1955: xx

<sup>8</sup> FRIEDMANN, 1969; TRAVIESO, 1969

La búsqueda de un idealizado “equilibrio regional” sería logrado mediante la aplicación de la estrategia de desarrollo polarizado concebida por F. Perroux<sup>9</sup> con actuación del Estado en el desarrollo regional, al grado que, como lo señala Boisier dos décadas más tarde: “con la excepción de Cuba y Panamá, todas las estrategias nacionales de desarrollo regional formuladas en América Latina se basaron en la estrategia de los polos de crecimiento.”<sup>10</sup>

En el caso mexicano en particular, un aspecto determinante de la participación del Estado keynesiano, en sus diferentes etapas, fue su papel en el impulso de la economía y la modernización del país, a través de la implementación de políticas regionales de alto impacto territorial que generaran, a partir de la industrialización, polos de desarrollo capaces de difundir los beneficios del crecimiento económico en sus áreas de influencia inmediatas.

No obstante, los limitados alcances de estas políticas, particularmente en la descentralización económica y en la reorientación de los flujos migratorios del campo hacia los grandes conglomerados urbanos<sup>11</sup>, es indudable que el papel del Estado mexicano, en el impulso de las estrategias de desarrollo económico y modernización del país, tanto a través del desarrollo de actividades industriales como mineras, portuarias y turísticas, fue muy relevante desde los años cuarenta hasta finales de los setenta.

Dentro de las experiencias impulsadas a lo largo de todo este período, tal vez las que más claramente reflejan el papel del Estado en su desarrollo y en el que su carácter interventor que determinó con mayor claridad el perfil de su desenvolvimiento, podemos considerar la política de cuencas hidrológicas impulsada a partir de los años 40, la de polos de desarrollo industrial desde los años 50, y en particular, la de los polos de desarrollo turístico emprendida en plena crisis del Estado Keynesiano en los años 70.

La actividad turística de masas, surgida como un sector económico fundamental a partir de los años cincuenta del siglo XX, constituyó, desde entonces, y de manera creciente, uno de los sectores de actividad económica esenciales para la captura de divisas en el mundo, y ha llegado a ser el sector de la economía mundial de más rápido crecimiento. Es uno de los fenómenos económicos y sociales más importantes del siglo XX, el cual ha estado vinculado estrechamente al progreso constante de los medios de transporte y de la comunicación.

A partir de los años 50 del siglo pasado, de la mano de las políticas de modernización y desarrollo, el turismo se convirtió en el principal foco de atención de las políticas regionales por su capacidad de promover inversiones, detonar el empleo regional y local, y generar efectos multiplicadores en la base productiva de los países y regiones, en los que se involucraba a diferentes ramas económicas, con importante capacidad en la generación de empleo, como la industria de la construcción principalmente.

Es en este contexto que surgen las iniciativas gubernamentales para detonar los Polos de Desarrollo Turístico como enclaves productivos en zonas seleccionadas, para hacer de dicha actividad el motor central de la economía regional y así difundir los beneficios del desarrollo en sus áreas de influencia.

### **3 El impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**

Paradójicamente a los postulados de la teoría de los Polos de Desarrollo como un modelo para el impulso económico regional, el caso del turismo es un ejemplo paradigmático de una actividad económica, que convertida en el factor determinante en el desarrollo de una ciudad, no deriva necesariamente en condiciones de desarrollo. De hecho, el turismo en sí mismo implica, desde

<sup>9</sup> PERROUX, 1955; 1961

<sup>10</sup> BOISIER, 1981: 33

<sup>11</sup> UNIKEL, 1975:164

los orígenes históricos de esta actividad, la creación de espacios delimitados y apropiados para ejercitar la segregación social entre quienes pueden disfrutar de tiempos de ocio y los que cubren apenas sus necesidades básicas, lo que deriva en condiciones de desarrollo desigual, tanto a nivel urbano como regional.

Esta ha sido una característica propia de la actividad turística, desde sus antecedentes más remotos. Desde la aparición del turismo moderno surgido a partir del siglo XIX, y del turismo de masas del siglo XX<sup>12</sup>, ésta fue una condición que pudo observarse en los centros urbanos que comenzaron a basar su economía en las actividades recreativas y de esparcimiento, tanto en estaciones balnearias de moda entre la burguesía de los países europeos del siglo XIX (Biarritz, Deauville, Trouville y Cabourg en Francia), como en otros puertos del mundo en donde se replicaron estas experiencias. También fue el caso en el continente americano, de los Estados Unidos (por ejemplo la promoción inmobiliaria turística de la isla de Coronado en San Diego, al sur del estado de California a finales del siglo XIX), o incluso en los países latinoamericanos (como el Tigre Club en la provincia de Buenos Aires a principios del siglo XX, y más tarde el balneario de Mar del Plata)<sup>13</sup>.

En el caso latinoamericano en particular, el desarrollo del turismo, desde sus inicios, estuvo acompañado por una marcada segregación socio-espacial entre los visitantes, la población local y los migrantes pobres, que fueron atraídos por esta actividad y presentó un bajo impacto en el desarrollo regional, favoreciendo una separación marcada entre los núcleos urbanos dedicados a esta actividad y el entorno rural a ellos. De esta forma, los espacios turísticos organizaron un espacio de privilegio para las oligarquías locales, que contrastaba con el que fueron ocupando los sectores sociales desfavorecidos, tanto antiguos residentes como nuevos inmigrantes, que fueron recibidos para ponerlos a su servicio<sup>14</sup>.

En este sentido, podemos sostener que, históricamente, en aquellas ciudades y regiones en los que la actividad turística se ha convertido en la base del desarrollo económico, esta misma actividad se convierte en "el motor de la segregación socio-espacial"<sup>15</sup>, derivando en la agudización de las desigualdades y en la aparición de nuevas formas de diferenciación, que se expresan tanto en el ámbito de la vida social como en la realidad territorial.

En la actualidad, el turismo se ha convertido en uno de los sectores de la economía más importantes en el mundo. Es la sexta actividad económica a nivel mundial con unas dimensiones muy similares al total de la actividad agrícola, y el primer mercado de servicios<sup>16</sup>. En estas condiciones, durante las últimas décadas ha comenzado a emerger como un factor determinante en la configuración del territorio, y en particular en la conformación de aquellos espacios urbanos que se han especializado en esta actividad.

Éste no es un hecho realmente novedoso, sino que tuvo sus inicios desde mediados del siglo XX con la aparición del turismo de masas, pero ha adquirido una relevancia particularmente importante a partir del impulso de las políticas neoliberales en el marco del proceso de globalización económica a finales del siglo XX. Además, ha estado relacionado con la aparición de nuevos agentes en el desarrollo de las regiones y en el establecimiento de políticas de inversión que han tendido a favorecer el desarrollo del turismo en detrimento de las condiciones de vida de la población local tanto de la región como del propio núcleo urbano en torno al cual se desarrolla<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> KHATCHIKIAN, 2000

<sup>13</sup> BOUVET et al., 2005: 65

<sup>14</sup> BOUVET et al., 2005: 65

<sup>15</sup> BOUVET et al., 2005: 66

<sup>16</sup> LEW, 2008

<sup>17</sup> CASTILLO y VILLAR, 2011

Como lo señala Beck<sup>18</sup> el proceso de globalización caracterizado, entre otras razones, por una tendencia hacia la mundialización de la economía, en un marco de integración productiva y financiera transnacional, y la transformación radical de los esquemas de consumo, de la mano de la revolución de las nuevas tecnologías (particularmente del transporte, la comunicación y la información), han permitido la creación de nuevos sistemas de conectividad, y ello ha implicado la articulación no sólo entre los actores locales e internacionales, sino la superposición de estos últimos con los propios Estados.

En este nuevo escenario, los Estados nacionales han tendido a someterse a las condiciones que los actores económicos globales les establecen, a través de una transnacionalización de la economía que tiene como uno de sus actores principales al turismo. Este rubro, no sólo impone formas de pensar y consumir, e incluso una lengua, gustos e ideas comunes y acordes con el nuevo orden planetario, sino formas de utilización del espacio urbano, que reciclan la ciudad, transformándola en su forma y contenido de lugares para vivir en lugares para fantasear, que desplazan las formas tradicionales de vida de la población local relegándola a los espacios no turísticos<sup>19</sup>.

Como resultado de este proceso, y con el respaldo abierto del poder político, se produce una creciente privatización de los espacios públicos por parte de las empresas dedicadas a la actividad turística, y por la propia población flotante que elige estos lugares como sitios de recreo, que tienden a apropiarse tanto de los elementos emblemáticos de las ciudades (plazas, paseos, jardines, etc.), como de los espacios naturales<sup>20</sup>.

Este modelo de desarrollo urbano y regional basado en el turismo, particularmente en los centros de población que nacen ex profeso a partir de esta actividad, se despliega en el territorio sin dejar apenas lugar al desenvolvimiento de la vida comunitaria de la población residente, relegándola sólo a aquellos espacios ciudadanos de menor atractivo, generando con ello, una creciente segregación socio-espacial.

En estas condiciones, el crecimiento económico y demográfico de los centros turísticos, cargado de una gran diversidad cultural y étnica, no significa un mayor contacto entre los distintos grupos sociales, ni una modernización de los espacios regionales en los cuales se insertan, sino que más bien refuerza su aislamiento. Lo anterior pone de manifiesto un reforzamiento de la exclusión que va acompañada de una inserción diferencial y polarizada en el mercado laboral, que se añade una fragmentación del espacio urbano favorecida por un mercado inmobiliario que tiende a valorar las enormes diferencias que separan los desarrollos residenciales destinados a los visitantes respecto a las barriadas de los inmigrantes económicos de bajos ingresos<sup>21</sup>.

Estamos, en este sentido, ante un modelo económico y territorial que genera grandes desequilibrios sociales, que mantiene al crecimiento económico, pero no el desarrollo social, como único fundamento y justificación de su existencia. Un crecimiento que, como lo señala Díaz Orueta, "conduce, irremediabilmente, hacia una crisis profunda, tanto de naturaleza ambiental, como socioeconómica", que pone en entredicho la propia viabilidad de un modelo de desarrollo basado en la actividad turística<sup>22</sup>.

En la realidad de los países de economías emergentes, además de estos efectos, el turismo genera un doble impacto en el desarrollo del territorio. Por una parte, integra zonas originalmente deprimidas a lo que Dachary y Amaiz denominan "las economías de mercado en su versión más

---

<sup>18</sup> BECK, 1998

<sup>19</sup> DACHARY y ARNAIZ, 2004: 304 - 309

<sup>20</sup> DÍAZ ORUETA, 2004: 115

<sup>21</sup> DÍAZ ORUETA, 2004: 126 - 127

<sup>22</sup> DÍAZ ORUETA, 2004: 127:3

moderna” y, por otra, genera condiciones que segregan económica, social y espacial de la población residente<sup>23</sup>.

Esto es observable en realidades que incluso se distinguen claramente por las diferencias mismas entre sus modelos económicos. Dos casos reveladores son el cubano y el mexicano. En el primero de ellos, las diferencias en los niveles de desarrollo entre las distintas regiones y entre el campo y la ciudad se han agudizado frente a las nuevas políticas de apertura económica, que posicionan favorablemente a las regiones y ciudades que están en condiciones de acoger a nuevos actores económicos, particularmente al turismo, ya sea por las condiciones de desarrollo de sus infraestructuras o por los recursos naturales que ofrecen<sup>24</sup>.

En esta situación, incluso lugares con recursos naturales, sin condiciones de infraestructura favorables pero con un elevado valor ambiental o paisajístico, fueron puntos prioritarios para inversiones estatales, particulares o mixtas, especialmente aquellos cuya localización geográfica, por encima de la disposición de infraestructura, se erige como una determinante para su desarrollo. La dinámica espacial resultante en los polos de desarrollo vinculados al turismo, se caracteriza por la permanencia de desigualdades heredadas, a las que se les añaden otras, propias de la nueva realidad económica local y mundial<sup>25</sup>.

El caso mexicano, por su parte, es una clara repetición de esta situación, que se puede observar tanto en los centros turísticos que se desarrollaron de manera espontánea en la costa del Pacífico y del Golfo de México en la primera mitad del siglo XX (Acapulco, Puerto Vallarta, Manzanillo y Veracruz), como el de los sitios turísticos integralmente planeados de los años setenta y ochenta (Cancún, Ixtapa, Loreto, Los Cabos entre los primeros y Bahías de Huatulco entre los segundos).

En todos ellos, el desarrollo de la actividad turística ha implicado una fuerte segregación socio-espacial entre las áreas turísticas y aquellas donde viven los residentes locales en espacio urbano y una separación marcada entre los núcleos turísticos y el entorno regional en el que se localizan. Situación que se ve reflejada en todos los órdenes de la vida social, tanto por la apropiación de los frentes de playa, el desplazamiento constante de la población para “liberar” zonas para el desarrollo turístico, el acceso a los satisfactores básicos de servicios e infraestructuras urbanas, y hasta en la orientación misma de las políticas urbanas, que se dirigen fundamentalmente al desarrollo de las actividades turísticas más que a la satisfacción de las demandas sociales<sup>26</sup>.

#### **4 La política de polos de desarrollo turístico en México**

De Mattos<sup>27</sup> considera que en América Latina, con la decisión de los Estados nacionales de invertir mediante la planificación para enfrentar los problemas de las disparidades regionales y de integración económica-territorial que habían derivado de un proceso de industrialización centralizado en ciertas regiones de los países, se adoptó para el desarrollo del turismo como actividad detonadora del desarrollo regional, el modelo francés de los polos de crecimiento. Bajo este modelo, y al igual que ocurría con la gravitación de los complejos industriales, los polos turísticos generarían efectos de difusión y beneficios positivos tanto en el centro urbano de su localización como en su región aledaña.

En México, como en muchos países latinoamericanos, y en cierta manera en la línea que prevaleció con la creación de polos de desarrollo industrial desde la década de los 70s, se impulsó el turismo como vía para el desarrollo de aquellas regiones que no se habían visto beneficiadas

---

<sup>23</sup> DACHARY y AMAIZ, 2004: 311

<sup>24</sup> IÑIGUEZ y RAVENET, 2000: 29

<sup>25</sup> IÑIGUEZ y RAVENET, 2000: 30 - 31

<sup>26</sup> BRINGAS, 1999

<sup>27</sup> DE MATTOS, 1986:38



ni por la política de desarrollo de cuencas hidrológicas, ni por la de polos industriales puestas en marcha desde las dos décadas anteriores.

Fonseca<sup>28</sup> por su parte, señala que en el caso mexicano, los polos turísticos, en sus tres generaciones de desarrollo, se orientaron a un mejor posicionamiento del producto turístico, implantando como modelo dominante el enclave turístico, donde la política auspiciada consistió en tomar a ésta como una actividad estratégica para el desarrollo, enfocándola a la atracción del turismo extranjero. Según este autor, éste fue desde sus orígenes, un modelo que tuvo un sesgo evidente hacia el turismo internacional reservando al turismo nacional para los “tiempos difíciles”.

Estas etapas a las que se refiere este autor, van de la mano del proceso de industrialización del país, y de hecho corren casi paralelas a las diferentes iniciativas de impulso al desarrollo de los polos de desarrollo industrial, y podríamos considerar que operaron como una política complementaria a la de industrialización para aquellas regiones que no se vieron “beneficiadas” por ésta.

La primera de ellas, podríamos decir que se inicia en 1945, al final de la Segunda Guerra Mundial, y comprende los centros turísticos “tradicionales” que se desarrollan fundamentalmente a partir del turismo nacional. La segunda se desarrolla a partir de la introducción del jet en la aviación comercial en 1958, gracias a la cual, se inicia la internacionalización de los centros turísticos “tradicionales”. La tercera, que podríamos considerar que se inicia en la década de 1970, cuando empieza la planeación de los centros turísticos integralmente planeados de Cancún e Ixtapa, y que se extiende hasta el día de hoy con la construcción de este tipo de polos de desarrollo en distintas regiones del país.

Al terminar la segunda guerra mundial, la situación de la industria nacional, soportada en sus primeros años en las exportaciones que se desarrollaron gracias a la coyuntura bélica y dirigida a satisfacer las necesidades del mercado externo, empezó a deteriorarse debido a la caída de las exportaciones. Particularmente aquellas destinadas al mercado estadounidense, que al concluir el conflicto bélico estableció mecanismos proteccionistas para su propia industria. En este contexto, el gobierno mexicano decidió desarrollar al país a través de una industrialización que se apoyara en el mercado interno a partir de la sustitución de importaciones, para lo cual hacían falta divisas que permitieran impulsarla por medio de la adquisición de bienes de capital en el mercado externo.

Fue precisamente en la coyuntura del inicio de la posguerra, en la que el gobierno mexicano reconoce al turismo como un fenómeno económico que podía permitir la obtención de las divisas necesarias para financiar el proyecto industrializador del país<sup>29</sup>. Es en este contexto en donde se ubica la “Declaración Turística” o “Carta Turística” dada a conocer por Miguel Alemán en 1946, la cual señalaba que el turismo nacional y extranjero serían útiles para desarrollar muchas zonas del país y estimular otras actividades económicas, entre otras bondades<sup>30</sup>.

Al igual que ocurrió con el desarrollo industrial, ésta actividad se soportó no sólo en importantes inversiones públicas en infraestructura, sino también y de manera fundamental, en la constitución de un marco jurídico que soportara el proyecto de desarrollo turístico a largo plazo. Uno de los avances más importantes en este sentido fue la promulgación de la primera Ley Federal de Turismo, en 1949, que sería el antecedente del que se desprendería un conjunto amplio de iniciativas legales y de planeación que culminarían en los años setenta con la creación de la Secretaría de Turismo (SECTUR) y la creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

---

<sup>28</sup> FONSECA, 2009

<sup>29</sup> MCDONALD, 1981

<sup>30</sup> MCDONALD, 1981

En esta dirección, prácticamente desde el inicio del gobierno de Miguel Alemán, hasta el final del de Ruiz Cortines (1948-1958), se emprendieron diversas acciones para promocionar esta actividad. En este sentido, se facilitaron los trámites migratorios para los visitantes extranjeros, se emprendieron inversiones públicas para el desarrollo de la infraestructura terrestre hacia los principales puertos marítimos con potencial turístico y ciudades del interior que ofrecieran condiciones naturales, de localización geográfica o patrimoniales que pudieran ser explotadas como atractivo turístico, para lo cual se mejoraron los tramos carreteros de México-Acapulco, México-Veracruz, México-Guadalajara, México-Guanajuato, México-Cuernavaca. Además, se concluyó la carretera Panamericana que va desde Ciudad Juárez en la frontera norte, hasta la frontera sur con Guatemala, se construyó la primera central de autobuses en Guadalajara y se creó la Comisión Mexicana de Caminos. Mientras que en cuanto a la infraestructura aérea, se mejoraron los aeropuertos de la ciudad de México, Acapulco y Tijuana<sup>31</sup>.

En particular, al gobierno de Miguel Alemán se le considera el gran impulsor de esta actividad, ya que proyectó al exterior una nueva imagen del México contemporáneo. Durante este gobierno se impulsó significativamente la creación de los primeros polos turísticos "tradicionales", como Acapulco, Manzanillo, Mazatlán, Puerto Vallarta, Cabo San Lucas, Cozumel, Isla Mujeres, Veracruz, Mérida, Guadalajara y la Ciudad de México.

Entre todos ellos, es destacable el caso de Acapulco, en el estado de Guerrero, cómo uno de los primeros enclaves turísticos del país, que tuvo como objetivo impulsar una actividad que dinamizara la base productiva en una entidad claramente marginada del desarrollo industrial. Para ello, la inversión pública canalizada se orientó a la dotación de energía eléctrica, red telefónica, aeropuerto, carreteras (sobre todo hacia la Ciudad de México), redes de agua potable y alcantarillado, mejoramiento de su traza urbana, ampliación de la calzada panorámica que circunda a la bahía, embellecimiento de playas, entre otros<sup>32</sup>.

Posteriormente, durante la administración de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), se fomentó el desarrollo del turismo nacional, para lo cual se impulsó un amplio programa de inversión pública dirigido a la construcción del sistema carretero. El sector de alojamiento también sufrió durante estos gobiernos un gran repunte. Mientras que en 1946 se contaba sólo con 4.200 habitaciones, para 1958 se habían construido ya 2.998 hoteles y 82.438 cuartos, en cuyo desarrollo, como lo señala McDonald, se facilitó el financiamiento a inversionistas privados extranjeros y nacionales para que operaran nuevas cadenas hoteleras.

La participación de este sector tuvo un impacto decisivo en el desarrollo de la infraestructura turística, lo que permitió que el Estado se concentrara en la producción de infraestructura de apoyo a esta actividad. En este sentido, para 1964 el número de establecimientos hoteleros había llegado a 3.333, con un total de 92.954 habitaciones, principalmente concentradas en los estados de Guerrero, Jalisco, Tamaulipas, Veracruz y el Distrito Federal<sup>33</sup>.

Además de lo anterior, durante todo este periodo se establecieron los cimientos de la estructura turística institucional: en 1949 se creó la Comisión Nacional de Turismo y se promulgó la Ley Federal de Turismo; en 1957 se creó el Fideicomiso de Crédito al turismo (FOGATUR), encargado de impulsar la infraestructura turística; y en 1958 el Departamento Autónomo de Turismo<sup>34</sup>, dirigido a operar la política de impulso al turismo a nivel nacional.

El segundo periodo del turismo moderno en México, que comprendió las administraciones de los presidentes Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz (1958 a 1970), se caracterizó por diversificar la oferta turística nacional, que en el período anterior se había concentrado

---

<sup>31</sup> MCDONALD, 1981

<sup>32</sup> GARCÍA, 2010:12

<sup>33</sup> MCDONALD, 1981:127

<sup>34</sup> SECTUR, 2002

fundamentalmente en los destinos de playa, incorporando a los atractivos turísticos la historia y cultura de México. Ambos mandatarios reconocieron su importancia en la balanza de pagos, y de su impacto en la creación de empleos.

De manera complementaria se continuó con la construcción de infraestructura de acceso terrestre, la cual pasó de 28 mil 979 kilómetros de carretera pavimentados en 1960, a 41 mil 947 en 1970. De igual manera se registró un fuerte avance en la infraestructura de acceso aéreo que continuó la construcción de aeropuertos en las principales ciudades del país<sup>35</sup>.

Con el objeto de coordinar a los prestadores de servicios entre sí y con el gobierno federal, se crearon las Cámaras Nacionales de Turismo y la Confederación de Cámaras Nacionales de Turismo, y, con el objeto de impulsar la formación de recursos humanos para su profesionalización en el campo turístico, se abrió la carrera de Técnico en Turismo en la Universidad Autónoma del Estado de México. En materia de ordenamiento de esta actividad y gestión de servicios complementarios, en 1962 se dio a conocer el primer "Plan Nacional de Desarrollo Turístico" y para 1965, se creó el órgano paraestatal de administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), responsable de la operación de las terminales aéreas en el país.

La tercera fase del turismo, a principios de los años setenta, coincide con un periodo de crisis económica mundial que se ve reflejada en la disminución de la corriente de los viajeros en el mundo. En México, como consecuencia durante las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo, se reorientaron las políticas turísticas hacia el mercado nacional y se emprendieron las iniciativas que convertirían al turismo en una de las actividades económicas en la generación de empleos y divisas.

Hacia finales de esa década, los tres principales centros turísticos con atractivo internacional continuaban siendo los que se habían promovido desde los gobiernos alemanista y de Ruiz Cortines (en especial Acapulco, Puerto Vallarta y Cozumel), pero al existir la intención de diversificar la oferta de centros costeros, se inició la planeación de polos turísticos integralmente planeados (iniciando con los de Cancún, Ixtapa y Puerto Escondido), con base en los cuales, se impulsaría el desarrollo de regiones que hasta entonces habían quedado al margen del desarrollo industrial e incluso turístico, para lo cual se obtuvieron créditos con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Durante la administración de Luis Echeverría se amplió la labor de promoción del turismo nacional e internacional, con lo que para 1980 eran 18 las oficinas de promoción turística del gobierno mexicano establecidas en Estados Unidos, Japón, Argentina y Canadá. En paralelo con estas iniciativas, y a fin de dar una proyección de largo alcance temporal al desarrollo turístico y establecerlo como un pilar del modelo económico vigente, se promulgó la Ley Federal de Fomento al Turismo (1974) que dispuso la fusión del Fideicomiso de Crédito (FOGATUR) y el Fideicomiso de Inversión en Infraestructura en el FONATUR, como encargado de los aspectos de planeación y promoción de los desarrollos turísticos.

En esta misma línea, en 1974 se creó la Secretaría de Turismo, como órgano del poder Ejecutivo para aglutinar las acciones del sector y mejorar la coordinación de la actividad, y en 1980 se expidió una nueva Ley Federal de Turismo donde se contemplaron las zonas de interés de desarrollo turístico como estrategia de diversificación de la oferta fundamentalmente dirigida al mercado interno.

A principio de la década de los 80s, aunado a la crisis del petróleo y en plena crisis del modelo desarrollista, la actividad turística en México sufrió un decremento en el flujo de turismo extranjero. Por ello se intentó reorganizar la actividad con la creación del Sistema Nacional de

---

<sup>35</sup> SECTUR, 2002:12

Planificación Turística (SIPLANTUR) cuyo objetivo fue racionalizar el desarrollo turístico del país, impulsando el desarrollo de nuevos espacios turísticos a partir de la diversificación de la oferta de atractivos.

Durante este período, ya en el marco de la implementación de las primeras políticas neoliberales puestas en marcha en México, cuyas estrategias fundamentales estuvieron dirigidas a la liberalización del comercio y de la inversión financiera, y a la privatización de servicios y empresas públicos; el turismo, con base en la experiencia de los polos impulsados en los años 70, se asume como un espacio económico estratégicamente propicio para la inversión privada nacional y extranjera.

Con base en la experiencia de Cancún, que para entonces se había consolidado como el principal centro turístico del país, y de otros polos turísticos impulsados en la costa del Pacífico mexicano, en la gestión de Miguel de la Madrid, se iniciaron inversiones públicas principalmente en la realización de obras de infraestructura regional y urbana, que permitieran, por una parte, consolidar los centros turísticos tradicionales y emergentes, y por otra, abrir a la inversión privada nuevas regiones con potencial para el desarrollo turístico. En este contexto, se impulsó la construcción de las Bahías de Huatulco, como un nuevo polo de desarrollo turístico en la costa del estado de Oaxaca, además de continuar con obras de consolidación en Cancún, Ixtapa, San José y Loreto, y la implementación de un programa de mejoramiento de Acapulco y puerto Vallarta.

## **5 El surgimiento de la ciudad de Cancún**

El surgimiento y desarrollo de Cancún se inscribe en el contexto de las políticas gubernamentales dirigidas a la creación de los polos turísticos integralmente planeados que son, en el caso mexicano, una respuesta a la crisis del modelo económico basado en la sustitución de importaciones. En el caso particular del estado de Quintana Roo, en el cual se localiza este centro de población, se manejó la alternativa al colapso de su base productiva agraria, intentando capitalizar la masificación que la actividad turística había alcanzado a mediados del siglo XX y la aparición del Caribe en el escenario del turismo mundial<sup>36</sup>.

Como se ha señalado, la política de los polos turísticos parte de la idea de impulsar, con nuevas actividades económicas, el desarrollo regional de zonas marginales del país con grandes vacíos poblacionales, que aún no habían logrado consolidar un proyecto propio de desarrollo, y se encontraban muy distantes de la meseta central, la principal región en concentración demográfica y en inversión productiva de México.

Partiendo de esta idea, la política de desarrollo de polos turísticos de los años setenta se centró en la posibilidad de ocupar y crear centros urbanos en zonas deprimidas y con baja densidad de población, que fungieran como impulsores del desarrollo en el oriente de la Península de Yucatán, al sur de la Península de Baja California, y en la costa sur del país, todas ellas regiones con bajos niveles de desarrollo económico y social. Ello provocó que se iniciara con el proyecto de Cancún, el primer centro turístico integralmente planificado, localizado en el territorio de Quintana Roo, sobre el espacio litoral bañado por el Mar Caribe, continuando posteriormente con el desarrollo de los polos turísticos en Los Cabos, Loreto, Ixtapa- Zihuatanejo y Huatulco en el Océano Pacífico<sup>37</sup>.

El caso de Cancún pasó de ser un punto costero del Caribe prácticamente deshabitado, a ser la principal ciudad del estado de Quintana Roo, representando por sí sola casi la mitad de toda la población estatal y llegando a ser el principal destino turístico en México para el 2010. El proceso

---

<sup>36</sup> BENSENY 2007: 25

<sup>37</sup> BENSENY, 2007:27

de urbanización registrado en este centro de población, se inicia en la década de los 70s, casi de manera simultánea con la conformación de Quintana Roo como nueva entidad federativa.

La creación de Cancún, se presentaba como una oportunidad para impulsar el desarrollo económico del norte del Territorio de Quintana Roo, y como una vía para reorientar los flujos migratorios hacia el centro y norte de la Entidad. Su creación fue una iniciativa gubernamental que se apoyó en el uso de fondos públicos tanto para la planeación como para la construcción y gestión de este polo turístico.

El Banco de México fue el encargado de la compra de los terrenos que posteriormente pasarían al Fonatur, para la administración y realización del "proyecto Constitutivo de Cancún como Polo de Desarrollo Turístico Integralmente Planeado". La elaboración de los estudios de factibilidad y viabilidad técnica y financiera, sirvió además para que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se interesara en el proyecto y otorgara para su realización un crédito de 300 millones de pesos<sup>38</sup>.

## **6 El plan maestro de Cancún.**

Conceptualmente el proyecto de desarrollo integral de Cancún se basa en la construcción de un conjunto urbanístico con bajas densidades y una imagen concebida y diseñada para destacar las cualidades naturales del sitio; pretendiendo crear un conjunto urbano armónico en donde se diferenciaban claramente la ciudad propiamente dicha de la zona turística, y en la cual se preveía que la población residente contara con todos los satisfactores de infraestructura y equipamiento necesarios.

A partir de estas condiciones, su construcción implicaba crear un destino turístico de la nada, en una región donde sólo había una gran extensión de tierra, colindante con el mar, prácticamente despoblada cercana al antiguo poblado de Puerto Juárez, por lo que su fundación implicó, definir y organizar el lugar donde se establecería la población y el lugar en donde se emplazaría la zona turística a través de un proyecto que armonizara el diseño de la ciudad con las peculiares características geográficas de la región.

El 10 de agosto de 1971 se publica el decreto presidencial a partir del cual: "se declara de interés público la planeación y desarrollo turístico, habitacional, recreativo y de actividades conexas en terrenos de la Isla Cancún y los alrededores de la costa del Territorio de Quintana Roo"<sup>39</sup>, en terrenos originalmente pertenecientes al municipio de Isla Mujeres y, a partir de 1974, conformando parte del recién fundado municipio de Benito Juárez.

Con este decreto, se inicia formalmente la historia de Cancún. Con él se oficializó el Plan Maestro elaborado en 1970 por el Infratur y el Banco de México, el primero como organismo operativo para el desarrollo del proyecto, y el segundo como instancia financiera del mismo<sup>40</sup>.

El proyecto fue concebido a partir de dos áreas: la zona hotelera en la isla, y la ciudad de servicios en tierra firme, conformada por un conjunto de megamanzanas habitacionales con espacios públicos al centro, comercios y otros servicios en la periferia. Este será el origen del Plan Maestro, y su realización fue evaluada tomando en consideración aspectos climáticos, estudios de suelo, orientación, paisaje, entre otros.

La ciudad, diseñada originalmente para albergar 30.000 habitantes se concibió como un polígono de 12,700 hectáreas, dividido en 4 secciones: la zona turística, que cubría el 14.39% de la

<sup>38</sup> CAMPOS, 2007:36

<sup>39</sup> DIARIO OFICIAL De La FEDERACIÓN, 1971

<sup>40</sup> VELOZ, 2003:3

superficie total; la urbana, que abarcaba el 21.65%; la de conservación ecológica con 25.08%, y 38.88 destinados a otros usos<sup>41</sup> (ver Tabla 1).

Territorio	%
Zona Urbana	21.65
Zona Turística	14.39
Zona de Conservación	25.08
Sistema Lagunar Nichupté	38.88
Ciudad de Cancún	100.00

**Tabla 1 Zonificación primaria de Cancún 2000**

Fte: Dirección Adjunta de Desarrollo, Subdirección de Proyectos y Estrategias de Desarrollo de Cancún, Q. Roo

El Plan Maestro, con un horizonte de vida de 25 años, promovía e impulsaba su creación teniendo en la mira cuatro propósitos fundamentales: 1) La captación de divisas para financiar el desarrollo industrial del país. 2) La creación de empleos en una zona carente de alternativas económicas industriales y agrícolas viables. 3) El estímulo de nuevas actividades económicas en la región.

Fuera de las 12,700 hectáreas previstas originalmente en el Plan para el desarrollo del centro de población, quedó el poblado de Puerto Juárez, el único núcleo de población existente en el entorno regional del polo turístico. Fuera de estas dos zonas, en las que se preveía se concentrara el total de la población que se asentaría en este polo turístico, dentro del Plan Maestro no se previeron reservas territoriales para la expansión urbana fuera del horizonte de 25 años. De esta manera, el núcleo urbano planificado quedó envuelto por tres grandes áreas ejidales. El ejido Alfredo V. Bonfil, el Ejido Puerto Juárez y el Ejido Isla Mujeres, que quedaron fuera del marco normativo del Plan y, previsiblemente, estarían sujetos a la presión inmobiliaria que se desataría como resultado del proceso de ocupación de esta nueva ciudad.

En estas condiciones, el polo de desarrollo quedó integrado por el área del asentamiento humano de la colonia de Puerto Juárez, la zona habitacional proyectada por FONATUR y la correspondiente con la zona hotelera, las tres articuladas entre sí a partir de un sistema de ejes viales estructuradores, y delimitadas por los tres ejidos señalados.

## **7 El proceso de urbanización de la ciudad de Cancún**

Cuarenta años después de cumplirse el plazo establecido en el Plan Maestro, las expectativas demográficas previstas por el proyecto original de Cancún han sido ampliamente rebasadas. Sólo en los primeros cinco años de existencia del polo turístico la población residente ya había rebasado las metas previstas en el Plan Maestro, y para 1985, las había triplicado alcanzando tasas de crecimiento demográfico cercanas al 25%, resultado principalmente de los flujos migratorios de trabajadores del campo, de la industria de la construcción y de sectores urbanos de técnicos y profesionales medios, provenientes del sur y sureste mexicano, y del centro del país (particularmente de Yucatán, Oaxaca, Campeche y los estados de la Región Centro) atraídos por las masivas inversiones inmobiliarias que se impulsaron desde los primeros años del desarrollo turístico.

Como resultado de esta dinámica poblacional, el espacio urbano que se proyectó para el núcleo original de la ciudad de Cancún se desbordó, y gran parte de la población migrante se asentó de manera irregular, en parte de las áreas ejidales perimetrales, fuera de los límites previstos para el crecimiento de la ciudad en el proyecto urbano original, conformando una zona que se sobrepuso a la originalmente planeada, a partir de la cual se conformaría la ciudad de los trabajadores.

<sup>41</sup> FONATUR, 1973

A la primera oleada inmigratoria de los trabajadores de la construcción, se sumaron pronto los primeros trabajadores de la hotelería, cuyo salario resultó insuficiente para acceder a las viviendas ofertadas en la zona planificada, lo que favoreció el crecimiento de Puerto Juárez, como la otra cara de Cancún. De esta forma, se convirtió en el principal destino residencial de la población de medios y bajos ingresos, el cual presentó una dinámica explosiva de crecimiento desde los orígenes del polo turístico hasta la fecha, a la cual se ha sumado recientemente el ejido Bonfíl<sup>42</sup>.

Como resultado de este proceso, el peso demográfico relativo de esta ciudad, en el contexto estatal, creció de manera exponencial hasta ubicarla como la más poblada en el estado de Quintana Roo, incluso por encima de la capital estatal. Con una población estimada en 1980 en torno a los 33.000 habitantes para el año 2010, la ciudad de Cancún contaba con cerca de 628.000 habitantes que representaban el 90% del total de la población del municipio de Benito Juárez, cerca del 48% de la población del estado, y cuatro veces el total de la población de la capital estatal.

En el marco de estas dinámicas demográficas, la ocupación irregular de las zonas ejidales, ubicadas tanto al poniente como al norte del polígono original del centro turístico, fue prioritario para la consolidación del proyecto económico de esta ciudad. Su desarrollo sin embargo en nada correspondió, en términos de inversiones, con el proyecto de expansión del área urbana planificada y de la zona turística. Al contrario, su aparición puso en evidencia la falta de consideración sobre las necesidades de alojamiento y servicios de la población de migrante de bajos ingresos en el proyecto original del polo turístico, y su desarrollo implicó la multiplicación de las propias contradicciones observadas desde los primeros años de fundación del centro turístico, y una agudización en la precariedad de las condiciones materiales de vida de esta población.

Este proceso de crecimiento periférico a partir de asentamientos irregulares ocupados por población de bajos ingresos constituyó, desde el inicio, un patrón de ocupación de suelo y de expansión urbana que permanece constante desde la fundación de este polo turístico, y abarca a importantes contingentes de población que se incorporan a los ámbitos laborales de menor remuneración. Siguiendo esta dinámica, en sus casi 40 años de vida, la ciudad continuó con un crecimiento explosivo, principalmente hacia el norte y poniente del asentamiento original, apoyado sobre el eje de la Vialidad José López Portillo que da continuidad a la carretera a Mérida y la carretera a Chetumal.

Así, como resultado de esta dinámica, a principios de la década de los ochentas se duplicó el total de la superficie urbana, ocupando para 1987 una superficie total de 1,285 hectáreas, casi tres veces más que la originalmente prevista para las zonas Urbana y Hotelera en el proyecto original, en las que se aloja una población que a finales de esa década alcanzaba los 168.000 habitantes<sup>43</sup>.

Para ese momento, las características que serán propias del desarrollo urbano de Cancún quedan establecidas, y se distinguen por la proliferación de fraccionamientos de vivienda unifamiliar y la aparición de vivienda dispersa en una zona periférica del noroeste de la ciudad, que crece sin control sobre el ejido Alfredo V. Bonfíl, en terrenos que han sido comercializados de manera irregular por los propios ejidatarios.

Al iniciar la década de los 90s, la ciudad de Cancún presentaba un contorno urbano relativamente delimitado y compacto con densidades muy bajas, y un patrón de crecimiento urbano expansivo, que consume grandes cantidades de suelo con una dinámica urbana y demográfica en constante

---

<sup>42</sup> CORDOBA Y ORDÓÑEZ et al, 2003

<sup>43</sup> FONATUR, 2000

crecimiento. Para principios de ella, la ciudad abarcaba 2,420 hectáreas, sextuplicando las previsiones originales para las zonas urbana y hotelera, y al finalizar se expandía sobre 4,057 hectáreas, casi el triple de la existente apenas una década antes, que en su mayor parte se ubica en la zona denominada “reserva norte”, como la única alternativa planificada para alojar el nuevo crecimiento de la ciudad.

Esta fase de expansión urbana fue acompañada de la aparición de nuevos desarrollos inmobiliarios sobre esta vialidad, sobre la que se ubicaron equipamientos y servicios que terminaron por consolidar una nueva zona comercial, conformando un corredor urbano que se convierte en el espacio de servicios de los nuevos desarrollos populares del norponiente de la ciudad, transformando radicalmente la estructura y forma de la ciudad, y enfatizando aún más la diferenciación socio-económica del espacio urbano de Cancún.

El crecimiento del área urbana registrado en la más reciente década sobre la vialidad Tulúm, ha venido consolidando un nuevo polígono que, a partir de sus tendencias actuales, parece configurar la futura expansión de la ciudad, teniendo como vértices a esta misma vialidad y a la López Portillo que delimitan el futuro crecimiento urbano de la ciudad hacia el noroeste, y que tiende a expandirse sobre el ejido Isla Mujeres y sobre la vialidad del aeropuerto.

El proceso de consolidación de la ciudad quedó así claramente definido en dos zonas. La zona hotelera cada vez más saturada y consolidada, y una gran ciudad compacta, con bajas densidades de ocupación, en proceso de expansión continuo y desordenado, en donde las periferias presentan un patrón relativamente disperso, articulado con la ciudad compacta a partir de los principales ejes estructuradores definidos en el polígono original propuesto por el FONATUR, que presentan claras diferencias en cuanto a la dotación de servicios en comparación con la zona habitacional original.

En estas condiciones, Cancún presenta “una doble dualidad”. Por una parte, una relación dual en la que coexiste una zona hotelera, poblada por turismo predominantemente extranjero, desintegrada funcional, social y culturalmente de la zona urbana en la que vive la población residente, y predominantemente nacional. Por otra parte, se observa una dualidad en la zona urbana en la cual se distinguen claramente el área ocupada por los sectores medios de la población, que fue desarrollado a partir de promociones inmobiliarias de producción formal de vivienda, en cuya creación el Estado, durante los primeros años de vida de este Polo Turístico, jugó un papel determinante. Y además se encuentra el área irregular que fue ocupada por los sectores de menores ingresos y que fue desarrollada a partir de promociones inmobiliarias irregulares en los terrenos ejidales que rodearon, en sus orígenes al polígono planificado.

## **Conclusiones**

El papel desempeñado por el Estado Mexicano en función de su participación en la planeación y desarrollo de la economía del país, ha transitado por momentos decisivos que se relacionan directamente con la evolución y desarrollo del sistema capitalista contemporáneo.

En el tránsito del modelo Keynesiano-Fordista al Neoliberal-Flexible, el Estado mexicano ha reformulado su papel como actor fundamental en la creación de las condiciones de acumulación características de cada uno de ellos, pasando de ser un Estado interventor-promotor del desarrollo económico capitalista industrial y de la modernización, a ser un Estado facilitador de la inversión privada nacional y extranjera, y propiciador de las condiciones de inserción global de la economía nacional, en el marco de políticas públicas desreguladoras tendientes a reducir la participación pública en la vida económica del país.

Las políticas públicas dirigidas a la creación de polos turísticos, como factor de desarrollo de las regiones rezagadas del proceso de industrialización, se ubican en el momento del colapso del Estado Keynesiano y de la Emergencia del Estado Neoliberal, y son, tal vez uno de los ámbitos



de intervención pública en la que queda más claramente expuestos los resultados de políticas públicas. Ello se visualiza por el rol del Estado, pretendidamente modernizador, que impulsó el desarrollo de polos turísticos como lo muestra el caso de Cancún, que reprodujeron las condiciones de segregación socio-espacial típicas de la realidad urbana del país, condiciones que se verían agudizadas con la emergencia de las políticas neoliberales que implicaron un mayor participación privada en el sector inmobiliario vinculado al desarrollo turístico.

En efecto, en México, desde inicios de la década de los 70s, los diferentes sectores de gobierno, buscaron explorar la forma de incidir y conducir la economía y, principalmente los procesos de integración territorial mediante modelos y políticas públicas que pretendían alcanzar un desarrollo regional más equilibrado en el territorio nacional.

Como parte de este proceso, destaca la participación e intervención del Estado Mexicano como el principal agente activo en la elaboración de políticas públicas que a partir de 1940 y bajo el modelo Fordista-Keynesiano impulsa una serie de políticas de desarrollo regional para reorientar y, en su caso, crear nuevos polos de desarrollo capaces de difundir los beneficios generados por el supuesto desarrollo derivado de la modernización industrializadora.

En esta política se enmarcan todas las acciones para industrializar al país y construir un sistema de ciudades más organizado y funcional, buscando restar primacía y jerarquía a la región centro de México. Dentro de estas acciones, destacan la construcción de ciudades, corredores, zonas y parques industriales diseminados por todo el territorio nacional y en particular la creación de polos de desarrollo turístico. La prioridad, fue crear empleos y diversificar las actividades económicas en todo el territorio nacional, buscando aprovechar las ventajas comparativas que las distintas regiones del país ofrecían para el desarrollo industrial, agropecuario y turístico. Es a partir de la década de los sesentas, que el Turismo empieza a formar parte de las nuevas políticas públicas para promover el empleo y el desarrollo en regiones atrasadas en el país.

En este marco, el Estado responde creando organismos, dependencias y fideicomisos para promover el desarrollo regional impulsando proyectos agropecuarios, de infraestructura, comunicaciones, industria y, entre estos, el turismo, como actividad fundamental para dinamizar la economía y promover un desarrollo nacional más equilibrado.

Después de cuatro décadas de experiencia de políticas gubernamentales dirigidas al impulso de polos turísticos, su impacto en el país se expresa en cambios profundos en la configuración, funcionamiento y organización de las ciudades receptoras y de sus regiones circundantes, provocando procesos socioeconómicos y socioespaciales de alto impacto promoviendo la desigualdad, la fragmentación y la segregación socioterritorial.

Para el caso de la Ciudad de Cancún, esto se pone de manifiesto desde sus orígenes en el marco de las políticas de desarrollo impulsadas por el Estado interventor de corte keynesiano, y permanece con el advenimiento de la política neoliberal. En este contexto, la desregulación en la normatividad urbana, promovió el aumento y proliferación de graves desigualdades urbanas en donde la segregación y la exclusión socio-territorial son el sello característico de esta nueva ciudad.

Este proceso, en el tiempo se ha mostrado el carácter de estos polos de desarrollo como medios de nuevos procesos de acumulación en regiones antiguamente desintegradas del proceso de industrialización, poniendo en evidencia que el interés principal del Estado se centra en la expansión y consolidación del turismo como un nuevo espacio de acumulación capitalista. Sin embargo, ello trajo consigo costos sociales muy altos frente a los cuales ni el Estado intervencionista ni el neoliberal ofrecieron alternativas que superaran las condiciones endémicas de segregación socioespacial de la realidad urbana en México.

## **Bibliografía**

AYALA ESPINO, J.L. 1992. Límites del mercado: límites del estado: ensayos sobre economía política del Estado. S.I.: Instituto Nacional de Administración Pública.

BENSENY, G. 2007. El turismo en México. Apreciaciones sobre el turismo en espacio litoral. Aportes y transferencias, vol. 11, no. 2, pp. 13-34.

BOISIER, S. 1981. Growth poles: are they dead. National Development and Regional Policy, ed. Om Prakash Matur, UNCRD, Maruzen, Asia,

BOUDEVILLE-JACQUES, El Espacio Económico, EUDEBA, Argentina, Capítulo I. (1969)

BOUVET YVANNE, Desse René-Paul, Morell, Patricia y Villar María del Carmen, Mar del Plata (Argentina): La ciudad balnearia de los porteños en el Atlántico Suroccidental, en: Investigaciones Geográficas (Esp.), No. 036, Universidad de Alicante, Alicante, España, pp: 61-80, (2005) ISSN-0213-4619

BRINGAS RÁBAGO, NORA, Políticas de desarrollo turístico en dos zonas costeras del pacífico mexicano, en: Región y Sociedad, enero-junio, año/vol. XI, número 017, Colegio de Sonora, Sonora, México, (1999) ISSN-1870-3925

CAMPOS CÁMARA, Bonnie Lucía, Coordinadora General, Castillo Villanueva, Lourdes y Velázquez Torres David, Coordinadores Urbanización y Turismo. Ediciones Pomares. Universidad de Quintana Roo, México (2007).

CASTILLO Y VILLAR, La Conformación del espacio Urbano de Cancún: Una aproximación al estudio de la Segregación Socio-espacial, En: Quivera Vol. 13 num. 1 enero-junio 2011, pp. 83-101, Universidad Autónoma del Estado de México, ISSN-1405-8626

CÓRDOBA Y ORDÓÑEZ, J., M. Córdoba Azcárate, C. Gago García y M. Serrano Cambroner, "Turismo y desarrollo: la eterna controversia a través del caso de Cancún (Quintana Roo, México)", en García Ballesteros, A. y M. L. García Amaral (coords.), Un mundo de ciudades. Procesos de urbanización en México en tiempos de globalización, Editorial Geoforum, Barcelona, pp. 180-210, (2007) ISBN: 978-84-96002-06-7

DACHARY, CÉSAR, AFREDO Y ARNAIZ BURNE, STELLA MARIS, Territorio y Turismo, Nuevas dimensiones y acciones, Puerto Vallarta Centro Universitario de la Costa, Universidad de Guadalajara, (2006) ISBN 9702709350

DACHARY, CÉSAR, ALFREDO Y ARNAIZ BURNE, STELLA MARIS Desarrollo y Turismo en la Costa de Jalisco, Puerto Vallarta, Centro Universitario de la Costa, Universidad de Guadalajara, (2004)

DE MATTOS, CARLOS, "Desarrollos recientes sobre el concepto y práctica de la planificación en América Latina", en SIAP. Políticas y estrategias de planeación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo, San Juan de Puerto Rico. (1988) ISSN- 0124-7913

Esteva, G. (1993), "Development", en W. Sachs (ed.), The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power, Londres. Zed, pp. 6-26-GARCÍA, MOCTEZUMA F., la Planeación del Desarrollo Regional en México (1900-2006) Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, Num.71, pp. 102- 121, México, (2010) ISSN 0188-4611

IÑIGUEZ LUISA Y RAVENET MARIANA, Precedencias y efectos de los procesos de la década del 90 en las desigualdades espaciales y sociales en Cuba, Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humanos. Universidad de la Habana, La Habana, (2000). ISSN: 0211-9803

LEW, ALAN; Hall, C. Michael, Timothy Dallen J., World Geography of Travel and Tourism: A Regional Approach / Elsevier Science, Burlington, (2008). ISBN-10: 0750679786

LONG Y LONG, Battlefields of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development, Londres, Routledge. (1992) ISBN- 0415072069, 9780415072069

PERROUX-F. (1955), *Los Polos de Desarrollo y la Planificación nacional urbana y Regional*, Editorial Nueva Visión.

Reyes, Giovanni E., *Principales teorías sobre el desarrollo económico y social*, en *Nómadas*, núm. 4, Universidad Complutense de Madrid, España, (2001). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18100408>

McDonald Eugenio Escobedo, *Turismo: una recapitulación*, Bonodi, México, (1981), p. 127. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Antecedentes", en *Turismo* [Actualización: 23 de marzo de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

TRAVIESO, F. Y BARRIOS, S. «El sistema de ciudades en Venezuela» *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* 84-86. Caracas, marzo. (1971) ISSN 0798-0523

UNIKEL-LUIS, RUIZ-CHIAPPETO Y GARZA-GUSTAVO, *El Desarrollo Urbano en México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras*, El Colegio de México, México, D. F. (1976)