



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**Facultad de Filosofía y Letras
Posgrado en Geografía**

**“TURISMO Y POLARIZACIÓN REGIONAL
EN QUINTANA ROO”**

**TESIS RECEPCIONAL
que para obtener el Grado de
DOCTOR EN GEOGRAFÍA**

**PRESENTA
Rafael Ignacio Romero Mayo**

**DIRECTOR
Dr. Javier Delgadillo Macías**



Ciudad Universitaria, México, D. F., 2008.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A:

Antonio (†) y Naty:

Por haberme dado la vida.

Pilar, Rafa y Pam:

Por ser mi luz y mi razón de ser.

Ángel Nicolás (†):

Por su motivación y consejos.

Javier Delgadillo, Enrique Propin,

David Velázquez, José Gasca y Marcos Valdivia:

*Por haberme dado la oportunidad de ser su discípulo
y conducirme sabiamente a lo largo de este proyecto.*

Ade, Jaz, Juanca, Leo y Mario:

*Por permitirme formar parte de la banda "unamita"
cuya mayor virtud es la calidad humana y académica.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	4
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MÉXICO.	13
1.1 LA CIENCIA GEOGRÁFICA COMO ELEMENTO INTEGRADOR DEL ANÁLISIS ESPACIAL Y DEL DESARROLLO REGIONAL.	13
1.2 LA NOCIÓN DE ESPACIO, TERRITORIO Y REGIÓN.	24
1.3 PLANEACIÓN REGIONAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ELEMENTOS INDISOLUBLES PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO.	46
CAPÍTULO II. EL TURISMO EN MÉXICO Y QUINTANA ROO. SU IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL.	90
2.1 EL DESARROLLO TURÍSTICO EN MÉXICO A PARTIR DE LOS AÑOS VEINTE Y SU INCORPORACIÓN A LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MÉXICO.	90
2.2 EL TURISMO EN QUINTANA ROO.	113
2.2.1 Antecedentes históricos: Las Islas, Cancún, la Riviera Maya y la Costa Maya.	113
2.2.2 Los planes para el poblamiento y desarrollo del nuevo estado caribeño.	145
2.2.3 Hacia cuatro décadas de crecimiento. El turismo y su participación en la economía estatal y en la polarización regional.	150

CAPÍTULO III. PROCESO HISTÓRICO DE CREACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y DEL SURGIMIENTO DE CANCÚN COMO CENTRO INTEGRALMENTE PLANEADO.	158
3.1 LOS REMANENTES DEL CONFLICTO DE LA <i>GUERRA DE CASTAS</i> Y EL ESTABLECIMIENTO DE UNA FRONTERA MARÍTIMA-ADUANAL EN LA BAHÍA DE CHETUMAL.	158
3.2 LA CREACIÓN DEL TERRITORIO DE QUINTANA ROO Y LOS PROCESOS DE ANEXIÓN Y DESANEXIÓN TERRITORIAL: 1902-1935.	170
3.3 LA DEFINITIVIDAD TERRITORIAL DE QUINTANA ROO COMO PUNTO DE PARTIDA HACIA LA CONVERSIÓN EN ENTIDAD FEDERATIVA.	179
3.4 SURGIMIENTO DE CANCÚN COMO <i>CENTRO INTEGRALMENTE PLANEADO</i> .	188
3.4.1 La “fantasía de banqueros” hecha realidad.	188
3.4.2 El Plan Maestro del Cancún turístico (tres etapas). Un <i>Centro Integralmente Planeado</i> .	197
3.4.3 El modelo urbano de Cancún: Del “plato roto” a las regiones marginales.	213
CAPÍTULO IV. POLARIZACIÓN REGIONAL Y CRISIS DEL MODELO TURÍSTICO EN QUINTANA ROO.	236
4.1 ANÁLISIS DE LA POLARIZACIÓN REGIONAL EN QUINTANA ROO CON BASE EN LA METODOLOGÍA PARA EL DIAGNÓSTICO ECONÓMICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	236
4.1.1 Producto Interno Bruto <i>per cápita</i> .	239
4.1.2 Concentración municipal de actividades primarias.	240
4.1.3 Concentración municipal de actividades secundarias.	245
4.1.4 Concentración municipal de actividades terciarias.	251
4.1.5 Orientación sectorial de la economía municipal.	258
4.1.6 Concentración <i>per cápita</i> de la economía.	260
4.1.7 Concentración poblacional del poder adquisitivo.	264

4.2	CRISIS DEL MODELO CANCÚN Y SURGIMIENTO DE NUEVOS ENCLAVES TURÍSTICOS EN QUINTANA ROO. ANÁLISIS DE SU CADENA CAUSAL.	266
4.2.1	Playa del Carmen y la Riviera Maya. Extensión del fenómeno turístico del norte de Quintana Roo.	289
4.2.2	La Costa Maya. Falso discurso de la diversificación turística y del equilibrio regional.	303
	CONCLUSIONES.	324
	BIBLIOGRAFÍA.	332

INTRODUCCIÓN

La joven historia de Quintana Roo como entidad federativa, a partir de mediados de los años setenta del siglo pasado, va acompañada del surgimiento de una actividad económica relativamente nueva y en constante crecimiento como es el turismo. Previamente, el entonces Territorio de Quintana Roo, se había caracterizado no sólo por lo hostil que significaba su inexpugnable geografía sino por su lejanía respecto de centros urbanos importantes o medianamente importantes, además de una marcada ausencia de infraestructura elemental para el desarrollo de centros de población en plenitud. No obstante y a pesar de todas las condiciones problemáticas, la abundante selva tropical y la riqueza forestal, sobre todo de maderas preciosas y duras tropicales, hacían del Territorio quintanarroense un aislado enclave forestal donde las compañías colonizadoras tenían el control de la producción forestal, situación que con el paso del tiempo fue menguando.

Con la creación del estado libre y soberano de Quintana Roo en octubre de 1974, el gobierno federal impulsó tres grandes proyectos buscando con ello atraer y retener población en la joven entidad caribeña:

- a) El desarrollo de un proyecto de fortalecimiento de la costa como una frontera marítima importante con una actividad económica propia a partir del impulso a la creación de cooperativas pesqueras.
- b) El impulso a un proceso de colonización en la frontera con Belice a partir de un programa de colonización de zonas de baja densidad mediante la distribución de tierras ejidales o nacionales para el fomento y desarrollo de actividades primarias con lo cual inicia un auge migratorio hacia la zona sur del nuevo estado, de personas de diversas partes del país (Veracruz, Tabasco, Michoacán, Durango, Morelos, etc.). De esta forma se inicia la colonización de la ribera del Río Hondo así como el surgimiento de los Nuevos Centros de Población Ejidal (NCPE), sobre todo en el municipio Othón P. Blanco. Asimismo, se impulsó el desarrollo de la actividad agroindustrial estableciendo para tal fin

un ingenio azucarero en la comunidad de Álvaro Obregón. No obstante, el flujo de capitales era raquítico.

- c) El impulso, en la zona norte del estado, al desarrollo del sector terciario mediante la economía del turismo teniendo como epicentro al macroproyecto Cancún bajo el esquema de *Centros Integralmente Planeados* por parte de un grupo de banqueros y con el apoyo del gobierno federal lo que representó una importante contribución en inversiones por parte de los tres niveles de gobierno y por parte de empresas nacionales y extranjeras.

Si bien estas estrategias y políticas de desarrollo son específicas en cuanto a las actividades que en ellas se desarrollaría, a partir de los años 80 se comienza a hablar de una regionalización estatal mas en función de tres aspectos medulares: la zona de alto desarrollo turístico, en el norte del estado; la zona de alta concentración de población maya, en el centro del estado; y la zona de neocolonización y de desarrollo agroindustrial donde además se concentran los poderes del estado y la frontera con Belice, zona sur. En ese sentido esta simplista regionalización reflejaba el desarrollo, diametralmente opuesto, de Quintana Roo en términos de los beneficios y del impacto económico ya que mientras en la zona norte el flujo de capitales nacionales y extranjeros fue y sigue siendo constante, en la zona sur no solo no fluía capital sino que se había creado una zona poco atractiva para la inversión, a excepción de los pocos comerciantes locales, y cuya economía se estancaba de manera importante convirtiendo a la ciudad más importante de esta zona (Chetumal), además capital de la entidad, en una ciudad “fayuquera” y de servicios burocráticos; en el caso de la zona maya (centro) el panorama era más complejo convirtiéndose, en parte, en una zona de expulsión de población que buscaba en los centros turísticos del norte alguna oportunidad de desarrollo a partir de trabajos mal remunerados y poco calificados.

Este es el paradigma de regionalización que hoy día existe en el estado y que ha generado una marcada polarización intrarregional y una economía de enclave basada en el turismo de masas con una concentración en la parte norte

del estado donde se ubica hoy día Cancún, la Riviera Maya y las islas de Cozumel, Holbox y Mujeres.

Es pertinente no perder de vista que un aspecto fundamental que coadyuvó grandemente en el éxito de esta macroregión turística del norte de Quintana Roo, así como el surgimiento de dicha entidad hacia el escenario nacional e internacional fue, como ya se apuntó con anterioridad, la conversión de territorio a estado libre y soberano, en 1974, y el despunte de esta naciente entidad hacia una economía dependiente del turismo de masas a partir de la creación de uno de los más importantes megaproyectos de desarrollo turístico a nivel internacional: Cancún.

Esta importante región turística logró posicionar a Quintana Roo como una potencia turística en la región y como un modelo de desarrollo económico exitoso debido fundamentalmente a la captación de divisas, a la generación de empleos y al flujo de inversiones –nacional y extranjera-; no obstante al éxito económico del modelo turístico, de manera paralela se presentaron una serie de situaciones de contraste, muchas de ellas más problemáticas que de beneficio, como el creciente flujo de inmigrantes de todas partes del país y de todos los estratos socioeconómicos y profesionales, el establecimiento de un modelo de desarrollo urbano que fue rebasado por dicho flujo migratorio y que repercutió en el florecimiento de zonas marginales y en el empoderamiento de grupos de invasores que a la postre se convertirían en agrupaciones de colonos con fuerte presencia política, entre otros.

Con base en lo anterior, vale la pena señalar que el corredor turístico del norte del estado funciona entonces como un polo de crecimiento pero también convierte a dicha zona en una región polarizante; esto debido a las asimetrías generadas plenamente desde el norte con respecto a las zonas centro (maya) y sur de Quintana Roo.

Otra perspectiva de las discrepancias en torno al desarrollo de las tres regiones de Quintana Roo se percibe en las diferencias de los beneficios o de la distribución de la riqueza y de las oportunidades individuales y colectivas donde las asimetrías y desigualdades regionales se reflejan a partir de variables como en

el ingreso per cápita, la conformación de la estructura laboral, los niveles de productividad laboral media, el acceso a satisfactores mínimos de bienestar, entre otros.

No obstante y a pesar de los contrastes interregionales en Quintana Roo, una de las particularidades de la zona sur es su gran potencial para el desarrollo de actividades en los tres sectores de la economía, aunque la tendencia actual, al igual como se dio a partir de los setenta en la zona norte, es la de impulsar de manera prioritaria al sector terciario mediante el desarrollo del turismo como actividad predominante.

Lo anterior pone en evidencia el discurso oficial que gobierno tras gobierno han realizado, en el sentido de promover el “desarrollo integral” de Quintana Roo, ya que a la larga, los resultados demuestran que el turismo sigue siendo la prioridad y que el tan anhelado desarrollo integral es solo la erística característica de los tomadores de decisión, sobre todo del sector público.

Sin embargo y a pesar de ello, ha existido la aceptación por parte del propio gobierno de Quintana Roo acerca del desequilibrio en el desarrollo estatal basado prácticamente en la dependencia de un solo sector económico, pero también existe el reconocimiento de que el turismo ha sido un importante mecanismo de captación de divisas no solo para el estado sino para el país. Por ello, y basándose en la impresionante tendencia de captación de divisas, se ha impulsado el surgimiento de nuevas propuestas de desarrollo turístico para otras regiones de la entidad, tal es el caso de la zona sur donde se ha venido gestando el desarrollo de un tipo de turismo denominado de “bajo impacto” o ecoturismo pero que posibilite una captación económica y una mejora en la calidad de vida. Bajo este “argumento” o “discurso” surgen proyectos como Costa Maya planteado como un proyecto de bajo impacto o alternativo al turismo de masas aunque hoy día, las tendencias para la Costa Maya están fuera de toda intención de desarrollo turístico de bajo impacto y, por el contrario, se enfocan hacia la reproducción paradigmática de un turismo de masas, fundamentalmente de cruceros y con proyección de centro turístico al estilo FONATUR, aún a pesar de que esta región

costera se inserta en un ecosistema arrecifal que sustenta la iniciativa ambiental denominada *Sistema Arrecifal Mesoamericano*.

Este ejemplo nos demuestra que, a pesar del reconocimiento de la problemática de dependencia sectorial y de la falta de iniciativas que, al menos, promuevan una intradiversificación, se continúa insistiendo en un turismo masivo que, efectivamente, genera derrama pero también genera problemas ambientales (pérdida de playas, contaminación de mantos acuíferos, deforestación de manglares, etc.) y sociales ya que a la vez que integra a cierto sector de la población, expulsa o aliena a los más.

Aunado a lo anterior, es pertinente señalar que las propias autoridades estatales, en sus tres niveles, reconocen la polarización intrarregional, la dependencia sectorial (turismo), la desigualdad social y la necesidad de dejar de afectar los recursos naturales. Sin embargo, la mayoría de las propuestas para el desarrollo y de flujo de inversiones siguen siendo para el norte de la entidad y para el sector turístico lo cual, desde mi perspectiva, representa una gran contradicción y un gran reto a atender y resolver, y muy pocas posibilidades para que las zonas sur y centro puedan tener un despunte que minimice la polarización existente, con respecto a la macrorregión turística del norte de la entidad.

Con base en lo anterior es posible analizar y comparar la crisis o asimetría del desarrollo regional en Quintana Roo volviendo la vista al fenómeno de crisis territorial y ambiental actual en las grandes metrópolis del país caracterizada por los fuertes flujos migratorios; la disparidad en la dotación de infraestructura y servicios privilegiando las zonas donde existen mayores intereses económicos y políticos; creciente desigualdad social; crecimiento exponencial del desempleo y del subempleo o del sector “informal”; crecimiento urbano periférico marginal y anárquico; especulación inmobiliaria en zonas de alta plusvalía sectorial; expulsión de los actores locales en zonas de desarrollo turístico; irracional apropiación, depredación y contaminación del entorno natural; administración pública patrimonialista, corporativa, autoritaria y excluyente; ausencia de democracia en la toma de decisiones; regulación ineficiente para los más y complaciente para grupos de poder; entre otras.

Así, el presente trabajo pretende identificar, a partir del análisis del proceso de integración y desarrollo regional en Quintana Roo desde principios del siglo XX, las razones por las que se ha dado una polarización intrarregional entre el norte y las regiones centro y sur y ver si las políticas públicas en materia del desarrollo regional ha jugado un factor determinante en dicha asimetría. Para ello, se han planteado las siguientes preguntas de investigación:

¿Cuáles son las causas que han generado un desarrollo asimétrico (polarizado) entre las tres regiones del estado de Quintana Roo?

¿Por qué la economía de Quintana Roo depende en un alto porcentaje del turismo?

¿Cuáles son los riesgos de la alta dependencia del turismo en la economía de Quintana Roo?

¿Cuáles son los factores que permitirían minimizar la polarización regional en Quintana Roo desde una perspectiva inter o intrasectorial?

Como explicación inicial a la situación planteada al inicio de esta investigación, se hizo una propuesta hipotética en el sentido que *la polarización regional que prevalece en Quintana Roo es consecuencia de la alta dependencia que existe respecto del sector terciario, específicamente de la actividad turística así como de la deficiencia en las estrategias de planeación del desarrollo que catapulte a otros sectores de la economía.*

En ese sentido, y como ordenamiento metodológico para el desarrollo del trabajo, se planteó como objetivo general: Analizar los factores causales del desarrollo regional asimétrico y polarizado en Quintana Roo debido a la alta dependencia económica respecto del sector turístico.

De esta manera, se puede hacer un desagregado más fino, como objetivos particulares, los cuales se reflejan en la parte capitular de esta investigación:

- a) Revisar de los aspectos teóricos que regulan el desarrollo regional y la toma de decisiones para el desarrollo en México.
- b) Analizar el proceso de integración territorial y conformación regional de Quintana Roo a partir del ocaso de la Guerra de Castas hasta su conversión a estado libre y soberano.
- c) Identificar los factores que han propiciado la alta dependencia del sector turístico en Quintana Roo así como sus posibles repercusiones.
- d) Reconocer las causas que han generado la polarización intrarregional en Quintana Roo.

En el primer capítulo, se hace un análisis del estado del arte y de algunos aspectos teóricos, respecto a la ciencia o pensamiento geográfico, la concepción del espacio y cómo esta percepción ha ido en evolución en función del objeto de estudio y de los procesos sociales, económicos, naturales y culturales que se desarrollan en el espacio mismo. De igual forma se hace el análisis entre conceptos como espacio, territorio y región como elementos, si bien relacionados, a la vez diferenciados entre sí, siendo necesarios para abordar conceptos más amplios y complejos como la concepción de la región, el desarrollo regional y la planeación regional cuya aplicación se da más en el ámbito político y de toma de decisiones.

El segundo capítulo, permite hacer una retrospectiva histórica del desarrollo de la actividad turística en México y en Quintana Roo desde dos perspectivas: los centros tradicionales de turismo y el papel regulador y promotor del Estado a partir del surgimiento de los Centros Integralmente Planeados (CIP) de los años setenta cuando se crea el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y la Secretaría de Turismo, dando pie al surgimiento de Cancún como modelo prioritario bajo el concepto de CIP. De igual manera, se analiza cómo a partir del modelo Cancún, Quintana Roo comenzó a presentar una hiperconcentración sectorial y de su fortaleza económica en el norte de la entidad, iniciándose así, un proceso de polarización regional, en términos de su desarrollo, entre dicha región y el centro y sur de la entidad.

Un análisis más puntual del desarrollo del turismo en Quintana Roo y, de manera particular, en el norte de la entidad, se presenta en la segunda mitad de este trabajo de manera que, en el tercer capítulo, se parte del recuento histórico de conformación e integración regional, primero del Territorio y posteriormente del estado de Quintana Roo, a partir del ocaso de la llamada “Guerra de Castas” de Yucatán y de la fundación de Payo Obispo (Chetumal) como frontera marítimo-aduanal en el límite natural entre la entonces Honduras Británica, hoy Belice, y México. Se abunda en el proceso de anexión y desanexión territorial que sufrió Quintana Roo entre 1902 y 1935 hasta llegar a su creación como entidad Federativa en 1974. Lo anterior vino acompañado del surgimiento de Cancún como Centro Integralmente Planeado, proyectado el gobierno Federal, a través de FONATUR y cómo dicho modelo fue perdiendo su originalidad ante la irrefrenable inmigración y el rompimiento de su modelo urbano inicial.

Por otro lado, en el capítulo cuatro, se presenta un análisis, con base en la metodología desarrollada para el Ordenamiento Territorial por parte de varias instituciones (SEMARNAT, INE, UNAM), de cómo la concentración de la riqueza total del estado de Quintana Roo se remite, en un alto porcentaje, al turismo y a una reducida zona en particular de dicha entidad a pesar de que se ha buscado, con la creación de la Riviera Maya y la Costa Maya, desconcentrar el turismo de lugares como Cancún con un discurso que inicialmente ha apuntado hacia la diversificación turística pero que en la práctica termina siendo una réplica crónica del modelo hegemónico de FONATUR. Asimismo, se busca explicar, a partir del análisis de las causas raíz, cuáles han sido los factores fundamentales para el declive del modelo Cancún; para ello se aplicó la metodología de la iniciativa Global International Waters Assessment probada en problemas transfronterizos sobre el tema del agua.

Finalmente, es importante señalar que esta investigación se enmarca en la corriente de estudios regionales, que hace énfasis en el análisis de la configuración de los espacios resultantes de la especialización productiva, como lo es la actividad turística, poniendo mucha atención a la regionalización interna que a lo largo de su historia ha tenido el Estado de Quintana Roo para poder entender

el desarrollo regional, en específico en las áreas delimitadas para este estudio en el marco de la región del Caribe Mexicano. Por ello, y para lograr alcanzar los objetivos de la investigación fue necesario utilizar los siguientes métodos y técnicas de investigación:

- a) Revisión bibliográfica para establecer las bases teórico-conceptuales a partir de la cual se desarrolló el trabajo de investigación. De manera específica se efectuó una revisión de la literatura existente en materia de geografía, desarrollo regional, planeación regional, ordenamiento territorial, etc., lo cual facilitó conocer la evolución conceptual de los elementos citados.
- b) Consulta de los siguientes bancos de información: Archivo General de la Nación; Archivo General del Estado de Quintana Roo; Archivo del Congreso del Estado de Quintana Roo; Archivos municipales de Benito Juárez y Solidaridad; Archivo del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR); archivo de la Secretaría de Turismo (CEDOC); biblioteca del Instituto de Geografía de la UNAM, entre otros.
- c) Consulta en el INEGI y en los Consejos Nacional y Estatal de Población, entre otras instancias elementales para la obtención de datos estadísticos.
- d) Realización de trabajo de campo en la región de Estudio, para llevar a cabo entrevistas dirigidas a informantes claves (sector gubernamental y sector empresarial).

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MÉXICO.

1.1 LA CIENCIA GEOGRÁFICA COMO ELEMENTO INTEGRADOR DEL ANÁLISIS ESPACIAL Y DEL DESARROLLO REGIONAL.

Partiendo del hecho de que la *Geografía* es una disciplina con carácter científico, es pertinente remitirnos entonces a su esencia etimológica la cual establece que dicha ciencia, o más bien el término con el cual se le denomina, se conforma por dos palabras de origen griego: *geos* (tierra) y *graphos* (descripción). Con base en lo anterior Aguilar (2001) nos propone una definición actual y vigente de la geografía: “ciencia que estudia los hechos y fenómenos geográficos que se desarrollan en la superficie terrestre y su influencia recíproca con el hombre social”.

En la anterior definición podemos encontrar algunos elementos importantes que dan paso a un análisis más amplio de los alcances de la geografía así como parte de su esencia metodológica para el abordaje de los fenómenos propios de la ciencia geográfica.

En principio es pertinente establecer que, con base en su alcance respecto a los hechos y fenómenos, la geografía considera, de entrada, la diferenciación entre ambos términos estableciendo que dicha diferencia entre hechos geográficos y los fenómenos geográficos reside básicamente en la temporalidad de su desarrollo y existencia, mientras que los hechos geográficos (físicos, biológicos y sociales) se suscitan de manera lenta y paulatina a lo largo de un periodo, los fenómenos geográficos (también son físicos, biológicos y sociales) los cambios se desarrollan de manera más rápida. Para entender mejor lo anterior se presenta el siguiente cuadro:

	HECHOS GEOGRÁFICOS	FENÓMENOS GEOGRÁFICOS
FÍSICOS	Existencia de montañas, cañones, lagos, mesetas, etc.	Desarrollo de huracanes, erupciones volcánicas o terremotos.
BIOLÓGICOS	Distribución de las especies animales o vegetales en bosques y mares	Desaparición de especies animales en África en las selvas mexicanas.
SOCIALES	La presencia de la población latina en EEUU, presencia de guerrillas, etc.	Desarrollo y efectos del SIDA en México o los procesos de urbanización en las ciudades.

Tabla 1.- Diferencia entre hechos y fenómenos geográficos.
Elaborado con base en Aguilar (2001).

Es importante señalar que tanto los fenómenos como los hechos geográficos no son elementos que se manifiesten de manera aislada, por el contrario, dichos elementos son influenciados por diversas actividades antrópicas así como por los procesos biológicos y por las características propias del medio.

Así pues, la geografía es una ciencia natural y social porque abarca no sólo aspectos físicos y biológicos, sino también aspectos sociales lo cual nos lleva a enunciar que, con base en su naturaleza, el estudio de la geografía o, más bien, los estudios a partir de la ciencia geográfica, consideran fundamental que el ser humano no puede sustraerse de su entorno natural y tampoco el entorno natural puede sustraerse del ser humano.

Por ello es importante señalar que la ciencia geográfica no es una ciencia autónoma o que surge de manera automática al existir solamente el espacio o el territorio immaculado o virginal. Es necesario que la geografía se alimente de la sociedad ya que ésta condiciona el proceso geográfico. No puede haber geografía sin la acción humana ya que esta nace a partir del descubrimiento y modificación de los espacios naturales.

De manera concreta y con base en Aguilar (2001, 4), podemos resumir que la geografía provee una forma de descubrir y organizar la información; explora la superficie de la Tierra y los procesos que la forman; examina a las personas como

sociedad, sus culturas y economías; también estudia las relaciones entre las personas y sus ambientes. Asimismo, la geografía se sirve de los avances e investigaciones de otras ciencias, pero su carácter relacional, su enfoque espacial, le permite aportar nuevos conocimientos y alternativas de solución a los problemas actuales.

En cuanto a su división, la geografía parte de una clasificación básica y elemental tomando como ejes determinísticos los estudios de la disciplina en función del espacio, es decir la concepción de la geografía como ciencia espacial (posibilismo): a) El estudio integral de las características de un lugar de la Tierra en particular basándose fundamentalmente en métodos descriptivos (Geografía Regional); b) el estudio de un lugar en particular pero utilizando los métodos de una o varias de sus ramas y subramas (Geografía General) la cual posee un carácter sistemático.

Respecto a la geografía general es preciso establecer que ésta estudia subsistemas espaciales concebiendo a la región como un espacio continuo de extensión variable caracterizado por una dispersión de elementos físicos y humanos. Así pues, el espacio regional aparece estructurado por las relaciones que se mantienen entre sus elementos y sus territorios; es un espacio jerarquizado, abierto y en continuo dinamismo.

En cuanto a su división interna, la geografía general se ramifica en dos grandes subramas: Geografía física y geografía humana, aunque algunos autores como Aguilar (2001) incorporan una tercera subrama que es la geografía biológica o biogeografía, separándola de la geografía física.

Partiendo entonces de los elementos generalmente aceptados para la división y subdivisión de la geografía, se puede establecer el esquema siguiente:

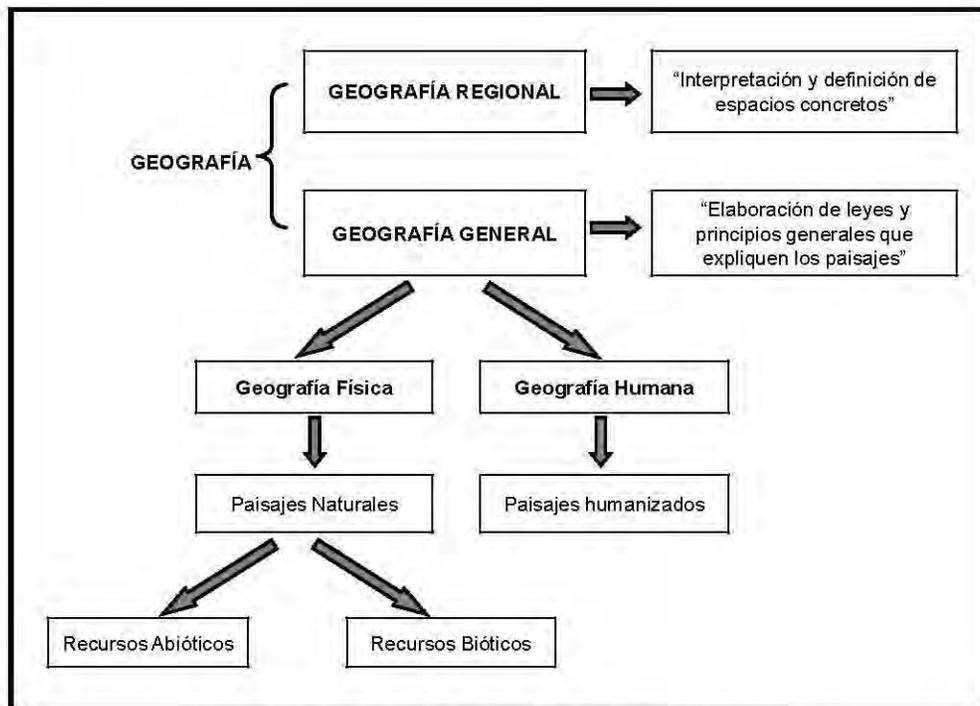


Figura 1.- Ramas de la geografía (elaboración propia).

Un análisis interesante respecto a la concepción de la geografía como disciplina científica, no solo a nivel del conocimiento mismo (conocimiento geográfico) sino como ciencia fundamental, aplicada y cuanti-cualitativa es el que presenta Propín (2003). En dicho análisis Propín establece, de entrada, que la geografía tiene dos expresiones: abstracta y concreta. La primera consiste en el reconocimiento simple pero a la vez complejo de la geografía como ciencia; mientras tanto, la segunda expresión establece que dicha ciencia existe y se desarrolla por medio de sus representantes o detentores del conocimiento, es decir, los geógrafos.

Asimismo establece que el *conocimiento geográfico* responde al saber necesario de los seres humanos, al entenderse el espacio como una de las dimensiones de existencia de la disciplina.

Otra visión planteada por el mismo autor nos remite a una revisión de la disciplina geográfica en función de su carácter de ciencia *fundamental* o *aplicada*. En el primero se reconoce el origen de la ciencia y su relación con los intentos por entender o tratar de explicar el origen del ser humano o, para ser más precisos, el origen de su existencia; el segundo, plantea Propín (2003, 40), se identifica con la absolutización infructuosa de una de las partes: el cerrado “teoricismo”, como

tendencia evasiva que desune de los contextos territoriales, y el “pragmatismo”, como receta repetitiva que mecaniza y anquilosa el conocimiento científico.

Si bien ambas visiones pudiesen abordar, desde sus propias y aisladas ópticas el análisis geográfico, Propín plantea que las dos vertientes deben representar vías mutuas de retroalimentación investigativa en el saber individual e institucional donde la rentabilidad de la geografía aplicada se constituye en una oportunidad para que la ciencia geográfica fundamental sobreviva ya que esta última es la que le otorga el rigor científico y su sello de creatividad a la ciencia geográfica aplicada.

En cuanto a su dimensión cuanti-cualitativa, la geografía ha generado posiciones y preferencias diversas entre los geógrafos derivando al mismo tiempo en posturas epistemológicas o conceptuales diferentes, tal y como la establece Propín (2003, 41):

- La cantidad es la dimensión “objetiva”, la vía típica de las tecnologías de punta en la Geografía, síntoma de la “modernidad”, mientras la cualidad, en su “subjetividad”, es relicto de un pasado que impide avanzar a la Geografía.
- La cualidad permite profundizar en la particularidad de los fenómenos a partir de su dimensión “social”, la mente humana, mientras que las cantidades son mera instrumentación de estadísticas que no van más allá de las “reproducciones técnicas” y que, realizadas en gabinete, se desvinculan de la realidad cotidiana de los territorios.
- La cantidad y la cualidad son partes consustanciales del pensamiento geográfico; la adopción momentánea de una, válido para un problema de investigación, no significa la subvaloración de la otra parte que puede jugar un papel similar para la misma u otra circunstancia investigativa.

Se puede apreciar que en las dos primeras posturas, existe un antagonismo marcado y una posición de hegemonía de una respecto de la otra. En la tercera propuesta existe una posición de integralidad o de necesidad o

complementariedad mutua derivando en una metodología conciliatoria y de una percepción de no subyacencia o hegemonía, aunque en la práctica pueda existir predilección sobre alguna de las dos propuestas.

Otro aspecto fundamental para el análisis geográfico consiste en la *descripción*, aunque, como en el caso de los métodos cualitativo y cuantitativo, genera controversias y discrepancias entre los geógrafos. En algunos casos existen posiciones que establecen que la *geografía descriptiva* es anacrónica y de bajo sustento académico mientras que otras posiciones la atribuyen a la *geografía descriptiva* o a la utilización de elementos *explicativos* o *prospectivos* en el ámbito geográfico, metodologías que han permitido generar importantes aportaciones que han enriquecido el conocimiento científico.

Así pues, la *descripción*, la interpretación, la explicación, la prospección, en sus dimensiones analíticas y sintéticas, son necesarias en las investigaciones geográficas, lo cual no significa sus presencias simultáneas en un estudio (Propín, 2003, 42).

De igual manera, el mismo autor establece lo siguiente:

La descripción es parte consustancial no sólo del conocimiento geográfico, sino del ser humano en general, en la medida que representa una interacción entre el "sujeto", quien describe con la intención de conocer, y el objeto, expresión material, soporte del propio proceso. La acción es una con independencia del tipo de objeto de que se trate; un territorio, una imagen de satélite, un mapa, una tipología, una metodología, etc. El problema no radica en la descripción como proceso del conocimiento, sino en quien practica la acción; lo infecundo y baldío es describir lo que "todos" saben de antemano. Este error ha conllevado al menosprecio del ejercicio descriptivo; aquéllos que se incrustan en las imágenes prospectivas como dimensión preferencial en el conocimiento geográfico, no pueden dejar de *describir* los escenarios del futuro (Propín, 2003, 42-43).

No pensemos, pues, tal y como lo plantea Aguilar (2001) que la descripción geográfica ha desaparecido. La geografía es descriptiva cuando cataloga las características de los lugares; ahora bien, cuando la geografía trata acerca de la



importancia de dichas características y sus relaciones entre sí, entonces decimos que es analítica o explicativa. Y si aborda ambos aspectos, entonces el resultado es un estudio geográfico completo.

Otra concepción con una orientación más de tipo economicista hace referencia a que el proceso geográfico es la transformación del espacio territorial como producto o consecuencia directa del modo de producción. El espacio territorial es el mundo circundante, cuya base material es la superficie terrestre. La geografía es obra de la sociedad mediante la aplicación de sus fuerzas productivas al objeto de trabajo que es el territorio, o lo que es lo mismo, el hecho territorial sobre el cual se desenvuelve la práctica de la misma sociedad (Díaz y Díaz, 1971, 145).

No es descabellado entonces, recurrir a la percepción respecto a que el espacio geográfico es la “unidad dialéctica, unión orgánica interna, del espacio territorial y el espacio físico, cuya amplia y sólida base es el espacio económico” según lo plantean Díaz y Díaz (1971, 147). En ese sentido, existe una concepción del espacio físico, desde una percepción de creación humana, a partir de las diferentes expresiones materiales creadas por el ser humano en el marco de su actividad productiva (viviendas, carreteras, puertos, presas, obras de riego, ciudades, etc.). Así pues, y a partir de dicho enfoque, el espacio geográfico se conforma por el espacio territorial más el físico, aunque no debe concebirse a dicha unidad como una simple agregación de orden mecánico, sino por la conexión interna de cada uno de los elementos constitutivos de lo territorial y lo físico.

Así pues, referirnos a la ciencia geográfica desde una perspectiva económica nos permite estudiar y entender la manera en la que se obtienen bienes materiales y servicios cuya función sustantiva será la de satisfacer las necesidades de la población, todo en un espacio determinado en el cual la ciencia geográfica juega un papel determinante.

Es así como se establece que, desde la geografía, se intenta “entender la organización y el dinamismo de los territorios en los que se desenvuelve la vida de las sociedades humanas, desde el ámbito local, inmediato y conocido, al contexto

mundial, aparentemente lejano pero cada vez más presente, tanto en la identificación de los problemas como las oportunidades que surgen en nuestro entorno” (Méndez, 1997, 2).

Amén de sus aspectos más básicos, es importante retomar lo referente al carácter científico de la geografía, señalado brevemente en espacios anteriores, reconociendo que ésta ha ocupado durante el siglo pasado una posición de mayor rigurosidad aunque ya desde el siglo XIX la posibilidad de incluirla en el universo de las ciencias, había sido una preocupación constante; existía la necesidad de tener la certeza de que la geografía era una ciencia aunque para algunos (léase Olcina, 1996), la discusión sobre el carácter científico de la geografía, presente con excesiva reiteración en la historia del pensamiento geográfico, es un debate estéril, muestra de incomprensibles complejos de inferioridad que han atormentado, a lo largo de la historia de la disciplina a muchos geógrafos. Por tanto, es permisible aceptar plenamente que la geografía es una ciencia y referirnos a ella como ciencia geográfica.

Con base en lo anterior podemos establecer que el carácter científico de la geografía es incuestionable lo cual se demuestra con la aceptación de una gran división de la disciplina en dos grandes bloques del pensamiento geográfico: pre-científica y científica. Respecto al pensamiento geográfico científico, establecido a partir del surgimiento de importantes aportaciones como la *Geografía General* de Varenius la cual aborda el estudio geográfico en el marco de la Revolución científica del siglo XVII así como *Cosmos* de Alexander von Humbolt y *Geografía General Comparada* de Carl Ritter, ambas surgidas en el siglo XIX con un planteamiento que reformula a la Geografía cartográfica y descriptiva, lo que se discute hoy día no es su aceptación o no, sino, como señala Olcina (1996), la organización de periodos que responden a la apuesta por una determinada posición filosófica o paradigma.

Por su parte Buzai (1999) señala que en el ocaso del siglo XIX se lleva a cabo una gran especialización de las ciencias propiciada por la gran acumulación de conocimientos disciplinares así como por el desarrollo de metodologías científicas de aplicación generalizada durante los siglos XVI y XVII, siglos

caracterizados como el periodo de la *Revolución Científica* (Haggett, 1988, citado por Buzai, 1999, 34).

Un análisis más riguroso en torno a la geografía como ciencia es posible hacerlo desde una perspectiva epistemológica y a partir de su incorporación al menú de ciencias sociales desde mediados del siglo XX donde el estudio concreto (regional) transitó hacia una concepción más amplia del espacio geográfico (abstracto, subjetivo y social), tal y como lo plantea Pillet (2004), cuyo análisis establece que las diversas concepciones del espacio geográfico van de la mano de diversos paradigmas y de posiciones filosóficas diversas.

Un primer análisis interesante es el que hace Pillet (2004) tomando como base la teoría crítica, como síntesis de la modernidad y la posmodernidad, de Habermas. En dicha propuesta el autor establece que la teoría crítica intenta, frente a la modernidad y la posmodernidad, sintetizar la visión funcionalista (sociedad como sistema) con la fenomenológica (sociedad como mundo a la vista) apoyándose en la teoría de la acción comunicativa (Habermas, 1988, citado por Pillet, 2004, 142) síntesis de la hermenéutica-crítica, opuesta al positivismo cuantitativo.

Partiendo entonces de la división que hace Habermas respecto a los distintos paradigmas que han tenido marcada influencia en las ciencias sociales, se tiene como propuesta tres grandes grupos: ciencias empírico-analíticas (positivismo lógico), ciencias histórico-hermenéuticas (fenomenología), y ciencias críticas.

Con base en lo anterior Kemmis (1999, citado por Pillet, 2004, 142) parte de la propuesta de Habermas y establece que cada disciplina científica está al servicio de los intereses humanos y sociales de diversas maneras: las ciencias empírico-analíticas se centran en la reflexión o el interés práctico; las histórico-hermenéuticas en la acción, en el contexto social; y finalmente las críticas, al servicio de la sociedad, las cuales identifica con la distorsión de nuestro pensamiento y acción por la ideología.

Podemos hablar entonces de algo así como *paradigmas geográficos* los cuales, al relacionarlos con el conjunto de las ciencias sociales o de diversos posicionamientos epistemológicos dentro de las ciencias sociales, resultarían en

una propuesta de amalgamamiento de las diversas corrientes geográficas a partir de corrientes filosóficas con objetos de estudio o, más bien, con espacios de estudio específicos; propuesta que se sustenta en la relación que establece Unwin con la división de las ciencias de Habermas (Pillet, 2004, 42):

- Geografías neopositivistas (teorética y sistémica). Se interpretarán en el contexto de las ciencias empírico-analíticas.
- Geografía de la percepción y del comportamiento; y geografía humanista o humanística. Se interpretarán en el contexto de las ciencias histórico-hermenéuticas.
- Geografía radical, geografía realista y geografía posmoderna. Se interpretarán en el contexto de las ciencias críticas.
- Geografía pospositivista. Se interpretará en el contexto del eclecticismo.

La anterior clasificación de “las geografías” como paradigmas y su relación con las diversas manifestaciones o enfoques epistemológicos en el marco de las ciencias sociales, es abordada también por Olcina (1996), quien señala:

La geografía es algo más que una ciencia: es un modo de entender la realidad existente, una manera de explicar cómo se relaciona el hombre con su medio natural y cómo se presentan estas relaciones en la superficie terrestre. Para ello sirven paradigmas, métodos y técnicas distintas, pero el objetivo final siempre es el mismo. Esto, a mi entender, otorga a la disciplina geográfica una categoría superior dentro de la estructura del conocimiento humano.

Partiendo de lo anterior, podemos proponer, de manera esquematizada, una clasificación de la geografía en función de diversas corrientes o posiciones filosóficas a partir de mediados del siglo XX, estableciendo además las orientaciones en cuanto al estudio de la disciplina sobre el espacio:

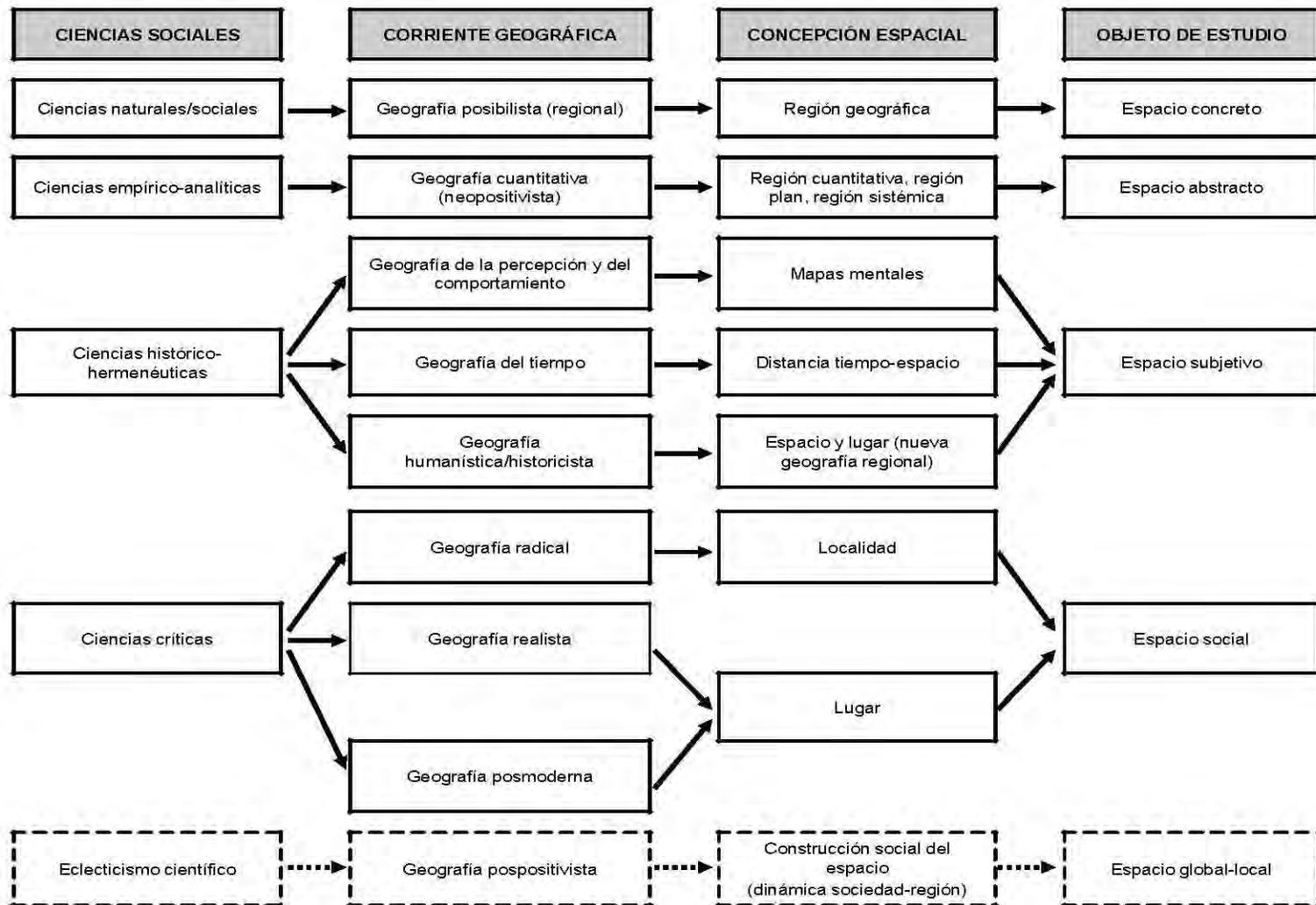


Figura 2.- Pensamiento geográfico y concepción del espacio desde mediados del siglo XX.
(Con base en Olcina, 1996 y Pillet, 2004).

Si bien existe un planteamiento divisional de la ciencia geográfica en función de diversas corrientes epistemológicas en el marco de las ciencias sociales, no se puede perder de vista que la geografía encontró su lugar en el contexto de las ciencias, pero como ciencia humana lo cual ha permitido mantener una cierta unidad en la disciplina así como su propia evolución histórica. No obstante, y como se esquematizó anteriormente, la forma de encarar el estudio de la geografía se encuentra íntimamente ligada a la postura filosófica e ideológica que el investigador tenga acerca de la realidad, planteada en el marco de la historia interna y externa de la ciencia (Capel, 1994, citado por Buzai, 1999, 35).

1.2 LA NOCIÓN DE ESPACIO, TERRITORIO Y REGIÓN.

En todo proceso histórico, sea cual fuere, la dimensión e importancia del espacio es fundamental para que dicho proceso se perciba como una manifestación concreta. El espacio es así un elemento indisoluble para el desarrollo de los procesos ya que estos necesitan de dicho espacio como algo complementario e inherente.

Boudeville refiere, al hablar del espacio, que el individuo no solo vive en un espacio determinado, sino que además le da forma. Asevera que en dicho espacio, el hombre emplaza sus ciudades, sus caminos, e implanta cultura y civilizaciones. En este sentido el hombre es más historiador que geógrafo, o más bien crea la geografía casi al mismo tiempo que la historia (Boudeville, 1961, 5).

Es importante señalar que la concepción del espacio, aunque así pudiese percibirse, no es privativa de la ciencia geográfica ya que esta es igualmente incorporada a sus estudios por físicos, antropólogos, urbanistas ecólogos, entre otros. No obstante, tal y como lo refiere Massiris (2005):

...el punto de partida de la conceptualización del espacio lo constituye el concepto proveniente de los físicos, para quienes el espacio, al igual que el tiempo, es una forma de existencia de la materia, mutuamente inseparables. El espacio expresa el orden de distribución de los objetos que coexisten simultáneamente (sincronía). El tiempo expresa la consecutividad de los fenómenos que se sustituyen unos a otros

(diacronía). La esencia de ambos es el movimiento, de modo que entre tiempo y espacio existe una circularidad causal mediada por el movimiento de los objetos, a partir de la cual se puede hablar de la temporalidad del espacio y de la especialidad del tiempo. El tiempo es, entonces, espacio en movimiento y el espacio es tiempo relativamente estable.

Este análisis nos permite aproximarnos a las diversas corrientes o enfoques teóricos que, desde la perspectiva del espacio relativo o absoluto o, simplemente desde lo espacial, han alimentado a la geografía y a sus diferentes escuelas: geografía tradicional, geografía teórico-cuantitativa, geografía crítica y geografía humanista.

En el caso de la *geografía tradicional*, el espacio ha sido visto desde una posición determinista donde el paisaje, región natural (biótica-abiótica) y el espacio cultural son concebidos como condicionantes o elementos básicos del análisis regional o para la comprensión del sistema territorial. Un ejemplo de ello es la propuesta de Ratzel cuyo enfoque puntualiza que el dominio del espacio ha sido un aspecto determinante en la historia del ser humano sustentándose en dos concepciones esenciales: el territorio y el espacio vital. Al respecto, Ratzel concibe al territorio como apropiación del espacio por un determinado grupo, es decir, el espacio se transforma, a través de la política, en territorio; asimismo, Ratzel señala el condicionamiento de las actividades humanas, respecto del medio físico con lo que sienta las bases del determinismo geográfico. Por otro lado, el espacio vital expresa las necesidades territoriales de una sociedad en función de su desenvolvimiento tecnológico, de su tamaño de población y de sus recursos naturales (Massiris, 2005, 32).¹

De manera complementaria, en la geografía tradicional Hartshorne hace referencia al espacio como un área y la define como una particular combinación de elementos físicos y humanos que han sido modelados históricamente y que están

¹ Sin embargo, no debemos olvidar que el espacio vital (*Lebensraum*) de Ratzel surge a raíz de la interpretación que la Alemania nazi hacía de sus problemas los cuales, según la propia Alemania, se originaban debió a que tenían unas fronteras injustas que la aprisionaban por lo que la única manera de resolverlos era la expansión. En ese sentido, el "espacio vital" se define como todo el territorio que un país alega necesitar para lograr la autosuficiencia.

dotados de ciertos atributos lo cual le otorga una personalidad propia y diferenciada amalgamados estos elementos por una comunidad social y cultural con un sentido de pertenencia hacia el propio grupo social y para con el territorio en el que se asienta.

Respecto a la *geografía teórico-cuantitativa*, esta tiene una fuerte influencia de ideas neopositivistas y se le denomina también como “nueva geografía”, “geografía científica” o geografía teórica” siendo sus principales representantes Fred Schaefer, David Harvey, Peter Hagget, entre otros. Para esta corriente, el espacio se considera en función de dos formas no excluyentes: por un lado la noción de planicie isotrópica y por el otro su representación matricial. En la planicie isotrópica se hace abstracción de la realidad para establecer unas condiciones físicas y socioeconómicas en términos de homogeneidad o uniformidad, en las cuales existe una racionalidad económica fundada en la minimización de los costos y la maximización de las ganancias. La circulación en esta planicie es posible en todas las direcciones y la distancia es la variable más importante, la que determina la diferenciación espacial (Lobato, 1998, citado por Massiris, 2005, 33). Algunas propuestas concebidas bajo este enfoque son la organización del espacio a partir de los anillos concéntricos, de von Thünen; las jerarquías de los lugares centrales, de Christaller; la teoría de la localización industrial de Weber; el esquema centro periferia de los economistas espaciales así como la teoría de valor-utilidad y la ley de rendimientos decrecientes de los economistas neoclásicos.

La concepción del espacio desde la geografía teórico-cuantitativa tiene, sin embargo, algunas limitantes a considerar: la visión respecto del espacio es limitada; da demasiada importancia a la distancia; se subvalora la historicidad del territorio, la existencia de contradicciones sociales y los procesos de cambio.

Otra percepción espacial es aportada por la *geografía crítica* surgida en los años setenta del siglo pasado como consecuencia reaccionaria a los postulados de la geografía tradicional y de la geografía teórica. En esta propuesta, el espacio, visto desde una óptica dialéctica y materialista histórica, no es percibido como una unidad absoluta, por el contrario, el espacio conlleva un componente social pleno

dando paso al espacio social o a una concepción marxista del espacio. Así, Lefebvre (1974, citado por Ortega, 2000, 360), establece que el espacio no responde a las condiciones naturales, ni a la historia o cultura presente en un lugar, sino que es el resultado de un proceso ligado al desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales de producción.

La obra de Milton Santos incorpora planteamientos de Lefebvre en el sentido de que no es posible concebir o analizar ninguna formación socioeconómica sin recurrir al espacio, ya que tanto el modo de producción, como la formación socioeconómica y el espacio son categorías interdependientes.

Para Milton Santos la geografía se interesa por los procesos de humanización del espacio geográfico por lo que el objeto de estudio geográfico pasa de una antigua concepción que trata de la relación hombre-naturaleza, a la investigación de las modificaciones sociales del espacio por lo que la naturaleza se convierte en parte del sistema de objetos producidos y modificados por el ser humano y, en consecuencia, en parte del espacio social.

En su visión conceptual, Milton Santos establece una diferencia entre las formas espaciales y el espacio. Las formas las asume como paisajes que son animados por el hombre, dándoles un contenido, una vida. En este contexto, una casa vacía o un terreno baldío, un lago, una selva, una montaña, en cuanto formas, no constituyen un espacio, pues le falta su contenido social; se vuelve espacio porque es forma-contenido.

Así pues, la sociedad se geografiza a través de esas formas, atribuyéndoles una función que a lo largo de la historia va cambiando. El espacio es la síntesis, siempre provisional, entre el contenido social y las formas espaciales. Cuando la sociedad actúa sobre el espacio, no lo hace como realidad física, sino como realidad social, es decir, como objetos sociales ya valorizados a los cuales la sociedad busca ofrecer o imponer un nuevo valor (Santos, 2000, 91).

Adicionalmente, Santos hace referencia a la existencia de objetos y sus múltiples significaciones producto de la vida social y las diferencias socioculturales, del desarrollo tecnológico implícito en la presencia de los objetos valorizados y por tanto con existencia objetiva y simbólica en la vida cotidiana. En

ese sentido, los objetos como signos o símbolos reproducen a la sociedad desde la perspectiva cultural; esto es, en su fase productiva y de consumo, de acuerdo con la característica del signo por su estructura constitutiva, compuesta de significado y significante (Olivera, 2005, 61).

Es importante, entonces, que la percepción del espacio desde la geografía crítica, que la producción de tales objetos esté plenamente controlada por el ser humano, pero sobrepasando la relación individual del consumo inmediato, de su valor de uso y de cambio para darle una significación cultural, que reproduce a la sociedad misma. Precisamente a lo expresado anteriormente es a lo que se refiere Santos cuando afirma que el espacio geográfico está formado por un conjunto indisoluble, solidario y contradictorio de sistemas de objetos y sistemas de acciones como contexto en el cual se realiza la historia por lo que los objetos son testimonios de acciones, pasadas y presentes, que se hallan cristalizadas en el espacio (Santos, 2000, 54).

Por su parte, David Harvey hace una sistematización de los planteamientos de Lefebvre donde integra la producción del espacio con el proceso de producción social. La teoría de la producción del espacio de Harvey trata de hacer comprensible la forma de manifestación espacial y temporal de los procesos sociales, considerando para ello la naturaleza de las expresiones, o acciones sociales que ocurren. Según Harvey:

Las prácticas espaciales y temporales, en cualquier sociedad, abundan en sutilezas y complejidades. En la medida en que están tan íntimamente implicadas en procesos de reproducción y transformación de las relaciones sociales, tiene que encontrarse la manera de describirlas y de establecer generalizaciones sobre su uso. La historia del cambio social está capturada en parte por la historia de las concepciones de espacio y tiempo, y los usos ideológicos para los cuales pueden ser colocadas aquellas concepciones. Más aún, cualquier proyecto para transformar la sociedad debe captar la punzante complejidad de las transformaciones de concepciones y prácticas espaciales y temporales (Harvey, 1990, citado por Olivera, 2005, 64).

Harvey discute y argumenta acerca de la conexión prevaleciente entre las prácticas espaciales y temporales con las complejas estructuras sociales, a partir de la cual el tiempo y el espacio se definen a través de la organización de prácticas sociales, por lo regular cambiantes, asimétricas y complejas. Reflexiona sobre la importancia de los procesos de producción social del espacio en las sociedades capitalistas avanzadas por lo que plantea como necesario la construcción de una geografía histórico-materialista como una herramienta elemental para comprender la dinámica social del proceso de explotación-alienación.

Otro enfoque acerca del espacio lo podemos analizar desde la *geografía humanista* o *humanística* que aparece casi de manera paralela a la geografía crítica y cuyos fundamentos centrales se basan en dos corrientes filosóficas importantes como son la fenomenología, básicamente de Husserl, y el existencialismo poniendo énfasis en los aspectos humanos de la geografía, es decir, en los significados, valores y propósitos de las acciones humanas. Se corresponde con las visiones centradas en el sujeto y más hermenéuticas de las ciencias sociales, frente a las visiones más estructurales de la geografía radical. El espacio desde la geografía humanística, a diferencia del espacio abstracto de la geografía cuantitativa o del espacio social de la geografía radical, será visto como el *espacio vivido* con énfasis en la cuestión del *lugar* producto de los procesos afectivos derivados de la experiencia humana. En ese sentido, la geografía humanística estudia el mundo en el que los hombres viven y actúan, en lugar de considerar mundos hipotéticos habitados por seres omniscientes. El principal objetivo de la geografía humanista es reconciliar la ciencia social con el hombre, acomodar la comprensión con el talento, lo objetivo con lo subjetivo y el materialismo con el idealismo. Esta geografía posee dos rasgos esenciales: hacer una geografía humana con hombres, tal y como intentó Vidal de la Blache; y una geografía antropocéntrica apoyada en el existencialismo y en la fenomenología que son los enfoques más acordes con los fines descritos, ya que en términos sociales el *espacio* se convierte en *lugar*, siendo este (el lugar) el centro de significado y foco de vinculación emocional para las personas, a la vez que puede

ser identificado con un área delimitada y discreta de la superficie terrestre. Para esta corriente, el lugar es concebido como una porción concreta del espacio con una especial carga simbólica y afectiva. Sintéticamente y desde este punto de vista, la idea de espacio lleva una carga abstracta e indiferenciada, mientras que la de lugar está asociada a significados y valores determinados. Al respecto, Yi-Fu Tuan considera que los lugares son “localizaciones en las que las personas tienen larga memoria, enriqueciendo, con las indelebles impresiones de su propia niñez, al sentido común de las generaciones futuras. Se puede sostener que los ingenieros pueden crear localizaciones, pero que el tiempo es necesario para crear lugares (Tuan, 1996, 455).

Es posible observar, entonces, cómo el concepto de *lugar* aparece ligado al de *comunidad*, es decir, un ligue o articulación de dos elementos conceptuales a los que se le sumará, como consecuencia lógica de la existencia de una comunidad, el concepto o elemento *identidad*, que pasa así de ser un concepto que relaciona individuos particulares con comunidades de referencia, a ser un concepto que relaciona individuos con lugares como ámbitos geográficos diferenciados. Anne Buttimer se refiere del siguiente modo a la relación entre lugar e identidad:

Cualquiera que sean sus fuentes de explicación, los estudios sobre el sentido del lugar analizan varios temas que se repiten constantemente. Parece que el sentido de identidad personal y cultural de la gente está íntimamente unido al de identidad del lugar. La pérdida de la tierra natal o “la pérdida del lugar de uno”, puede con frecuencia, desencadenar una crisis de identidad (Buttimer, 1985, 228).

Otra percepción o propuesta de análisis del espacio, o de la geografía como ciencia espacial, o del espacio geográfico es la que establecen Olcina (1996) y Pillet (2004) y que he esquematizado en páginas anteriores en la figura 2. En dicho esquema se hace referencia a cinco tipos de espacios que agrupan a cinco tipos aglutinadores de la geografía y a nueve corrientes geográficas (una en el contexto de las ciencias naturales y cuatro en el contexto de las ciencias sociales: Espacio concreto, espacio abstracto, espacio subjetivo, espacio social y espacio

local globalizado. Es importante señalar, entonces, que el análisis espacial trata de las variaciones de la localización y distribución de los fenómenos geográficos con las diversificaciones introducidas por el análisis de paisajes con sus aspectos físicos e implicaciones sociales.

Respecto al espacio concebido en un sentido *concreto* es decir, global (historicismo, posibilismo, región, paisaje). Se afirma que el medio natural da al hombre una amplia gama de posibilidades (no lo determina, no marca una única posibilidad en su forma de ser y actuar), de las que puede o no, lograr beneficios, según el grupo social en el que se encuentre. Se trata de un enfoque historicista, en el que el hombre es un agente activo del paisaje, que ha modelado y modificado la naturaleza a lo largo del tiempo.



Figura 3.- Síntesis descriptiva del Espacio Concreto.

Por su parte la geografía cuantitativa o neopositivista que hace referencia al *espacio abstracto*, donde se niega a la región como objeto de la geografía, y afirma que no sirve para formular leyes con carácter general. Existe un rechazo hacia la Geografía Regional por considerar que no es científica, ya que los planteamientos analíticos tratan de encontrar leyes con carácter general, que no afecten sólo a espacios individuales y concretos, y que nos permitan acceder a las

Teorías que son en definitiva la clave de la realidad. En ese este ambiente científicista, es lógico que el concepto de región sufra un replanteamiento.

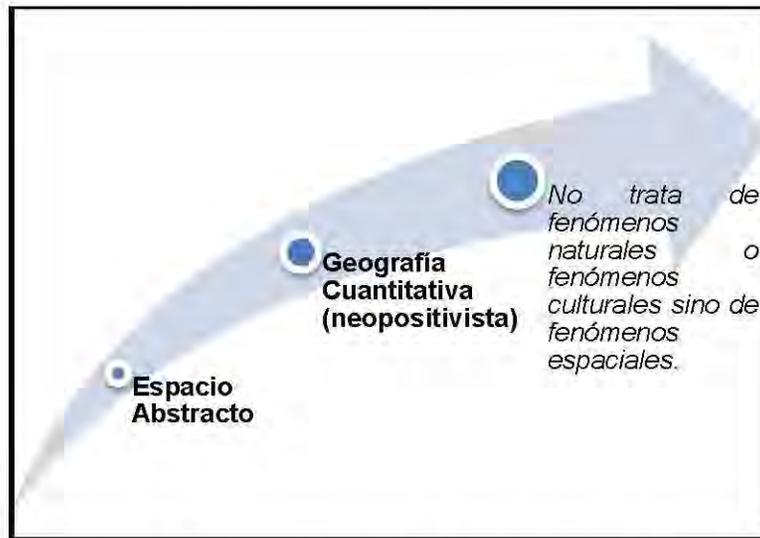


Figura 4.- Síntesis descriptiva del Espacio Abstracto.

El *espacio subjetivo* pone especial atención a las intenciones, valores y principios personales del individuo, desarrollado por las corrientes de la Geografía Humanista, con la alternancia fenomenológica existencial y la idealista, basándose fundamentalmente en la concepción del mundo vivido, de la experiencia personal así como en la percepción de que no existe el mundo real que pueda conocerse independientemente de la mente, siendo únicamente importante la significación humana de los fenómenos geográficos y no las explicaciones causales. También podemos analizar el espacio no como algo abstracto sino como algo concreto y real, a partir de vivencias y planteamientos personales de la conducta de los seres humanos. Estamos ante los planteamientos de la Geografía de la Percepción y del Comportamiento, con el esquema Medio-Imagen-Conducta, y la elaboración de los llamados mapas mentales.



Figura 5.- Síntesis descriptiva del Espacio Subjetivo.

Otro análisis del espacio geográfico es el concebido como producto *social*, como objeto de uso y consumo, como construcción de la sociedad, en el que encontramos una serie de relaciones de poder y diferentes competencias por el control y apropiación del mismo. El enfoque surge a partir de la geografía radical la cual estuvo marcada en su evolución por distintas líneas de trabajo que abarcaban el liberalismo, el movimiento literario, el marxismo y el estructuralismo. Posteriormente le sigue la geografía realista inspirada en la teoría de la estructuración de Giddens que trata de integrar elementos de la hermenéutica con el marxismo estructural, y la geografía posmoderna que ofrece un programa de deconstrucción y de crítica al modernismo así como un acercamiento al humanismo geográfico (Pillet, 2004, 146).

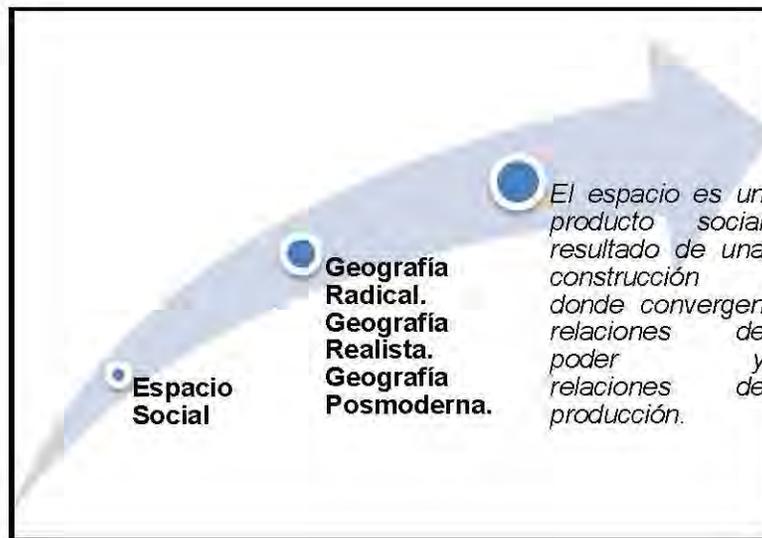


Figura 6.- Síntesis descriptiva del Espacio Social.

En lo que respecta al *espacio global-local* o espacio local globalizado, es importante mencionar que la evolución que se ha tenido en los últimos años ha provocado un marcado escepticismo y eclecticismo conceptual aunado al pragmatismo defendido por la corriente posmodernista lo que ha propiciado el acercamiento de unas corrientes con otras sobre todo entre el humanismo fenomenológico y existencial, el estructuralismo radical, el realismo crítico y el posmodernismo, existiendo importantes puntos de discrepancia y de unión en lo que se ha dado en llamar como *pospositivismo* o *antipositivismo* (Pillet, 2004, 150).

El estudio del espacio local globalizado o el análisis de la dualidad local-global, obliga a una dialéctica entre ambos elementos la cual debe erigirse en fundamento del espacio y del paisaje o territorio, como concepto teórico. La globalización como sistema-mundo, como estadio supremo de la internacionalización se presenta cada vez más capaz de introducir el sistema en todos los lugares, y con ello el espacio aparece como patrimonio global. La Globalización se expresa a través de sus funcionalidades, por tanto, el espacio es una funcionalidad de la globalización por lo cual es innegable que la realidad vigente en el escenario internacional es el resultado de un proceso de construcción capitalista buscando con ello ordenar el espacio geográfico a partir

de su influencias. Así, la globalización representa una nueva forma de intervención sociedad-naturaleza en la cual lo económico asume un rol fundamental, pues la finalidad de intervenir el espacio es el incremento de la riqueza económica y financiera no para la totalidad, sino para las élites dominantes que son la minoría.

Es importante no perder de vista, en términos prácticos, que en el nuevo espacio global-local intervienen no solo el gobierno central y el poder económico vigente, sino que también logran resultados la sociedad civil, las sociedades regionales, los movimientos sociales, las empresas públicas, los gobiernos subnacionales regionales y municipales, los diversos grupos de interés, las fuerzas políticas sociales.



Figura 7.- Síntesis descriptiva del Espacio Local Globalizado.

No obstante, hablar en términos espaciales no siempre es suficiente para profundizar en el análisis de situaciones que tengan que ver con procesos económicos, sociales o culturales. Es necesario hacer referencia al territorio, no desde una perspectiva abstracta y subjetiva, como bien señalan García y Muñoz (2002), o con un simple sentido de localización geográfica, sino como un soporte fundamental de los procesos económicos y/o sociales y desde una perspectiva más realista e integral, es decir, como un sistema vivo y dinámico donde, además de todos aquéllos elementos de índole ambiental (rasgos físicos), están presentes

elementos de tipo antrópico representados por todas aquéllas actividades humanas. Al respecto, se establece que: “solo desde este campo de visión el territorio obtiene un significado objetivo y real para el hombre: al reverenciarlo con un ambiente geográfico específico concreto, que, además de proveer de elementos materiales y energéticos, impone condiciones y barreras al desarrollo humano” (García y Muñoz, 2002, 14).

Con base en lo anterior, se puede afirmar que los diversos estudios e interpretaciones sobre la relación sociedad-ambiente pudiese asumir de manera errada la concepción homogénea o equivalente respecto a lo que se entiende por espacio geográfico y por territorio homologándolos para hacer referencia a los lugares donde ocurren hechos y al mismo tiempo expresar su dimensión espacial. En este contexto, cuando se hace referencia al espacio geográfico la generalidad de las veces se asocia con el territorio que ocupa un grupo humano y a sus efectos de diversa índole. Sin embargo, es necesario considerar que tanto el espacio geográfico como el territorio, aunque estén plenamente vinculados, no son elementos similares. El primero es para la ciencia geográfica una dimensión espacial envolvente del segundo, que al constituirse en objeto del poder del Estado se configura en territorio y unidad político-administrativa reconocida, bajo el principio de soberanía.

El territorio, al igual que el espacio geográfico, es teóricamente accesible al ser humano y a la sociedad. Es ocupado, usado, configurado y transformado en función de objetivos múltiples y por diversos factores de poder, entre otros el Estado y actores sociales particulares, adscritos a una jurisdicción administrativa. En este sentido, el territorio se constituye en la totalidad de un espacio geográfico o parte significativa del mismo, perteneciente a una nación o asociación de ellas, estado y municipio; configurado culturalmente, conformado por un conjunto de atributos de orden físico-natural, socioeconómico y político-administrativo, derivado de una división político – territorial o de acuerdos estratégicos y regido bajo el principio de soberanía.

El territorio refleja la historia de ocupación, uso y adecuación de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y del equipamiento de

servicios, así como de la apropiación por parte del Estado o de particulares con sus propiedades. Es memoria observable de la interacción del aprovechamiento de los recursos naturales, los procesos de transformación tecnológica, la configuración del espacio social construido y los resultados de las políticas económicas y sociales para las comunidades y sus habitantes.

De lo anterior se desprende, a su vez, una apreciación fundamental: el espacio geográfico es el objeto de atención de la geografía como ciencia; en tanto que el territorio al ser expresión económica y socio-política del espacio geográfico, se constituye en el objeto de trabajo de los geógrafos.

Otras posiciones menos subjetivas y abstractas, según los paisajistas, conciben al territorio no desde su dimensión espacial o locacional, sino desde una óptica más “realista” e integral a partir de la cual se le considera una entidad tridimensional, con cuerpo y volumen albergando en su interior elementos ambientales de distintos géneros, entre los que están los que definen los rasgos físicos –morfoestructura, clima, relieve y aguas– y bióticos –suelo, vegetación y fauna– del ambiente natural, así como los antropismos, que incluyen a todos los elementos que derivan de las actividades del hombre e interactúan en un sinfín de relaciones que le dan funcionalidad y rigen su comportamiento (Beroutchachvilli y Mathieu, 1977, citado por García y Muñoz, 2002, 14). Con base en lo anterior García y Muñoz proponen un esquema de sistema territorial a partir de tres grandes sistemas como se presenta en el siguiente cuadro:

COMPONENTES		SUBCOMPONENTES	
SISTEMA TERRITORIAL	SISTEMA NATURAL ABIÓTICO	Morfoestructuras	-Estructura geológica -Contenido litológico -Tectónica y tectostática -Orografía
		Clima	-Organización climática -Fenómenos hidrometeorológicos
		Hidrología	-Balance hídrico -Excedentes y déficits -Escorrentía
		Relieve	-Grandes unidades de relieve -Morfogénesis -Formas y elementos del relieve -Morfodinámica
SISTEMA NATURAL BIÓTICO	Vegetación	-Contenido florístico -Estructura de las comunidades vegetales -Dinámica, funcionalidad y tendencias evolutivas de la vegetación	
	Fauna	-Comunidades faunísticas -Inventarios y distribución	
	Suelos	-Edafogénesis -Tipos y distribución de suelos	
SISTEMA CULTURAL	Usos del suelo	-Usos actuales -Historia del poblamiento -Sistemas de usos	
	Organización socioeconómica	-Actividades económicas -Entramado institucional -Orden legal -Economía global	

Tabla 2.- Componentes y subcomponentes del sistema territorial.
(García y Muñoz, 2002).

Sin embargo y haciendo un ejercicio analítico del territorio a partir de elementos más asociados al Estado, a las influencia de las instituciones y a sus aspectos socioeconómicos, es importante, con base en Montañez y Delgado (1998), partir de las siguientes consideraciones:

- Toda relación social tiene ocurrencia en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un estado.
- El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales.
- El territorio es una construcción social y nuestro conocimiento del mismo implica el conocimiento del proceso de producción.

- La actividad espacial de los actores es diferencial y por lo tanto su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiarse territorio es desigual.
- El territorio no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado. La realidad geosocial es cambiante y requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial.
- El sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de la ciudadanía y de acción ciudadana, solo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad. En un mismo espacio se sobreponen múltiples territorialidades y múltiples lealtades.

Con base en lo anterior podemos establecer que el territorio es una extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social y que contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite la idea de cerramiento (Geiger, 1996, 233).

Desde la concepción occidental, el territorio es el espacio geográfico delimitado por fronteras, es el que organiza y habita la población; y donde el Estado ejerce la autoridad soberana. Asimismo, en el interior de dicho territorio se definen un conjunto de relaciones sociales por lo cual la noción de territorio lleva implícita la de una organización social existente en su interior formada por una multiplicidad de individuos. Esta organización social se caracteriza por tener una serie de instituciones que rigen su funcionamiento. Igualmente, en su interior se definen una serie de grupos sociales con intereses y orígenes diversos que compiten y colaboran con la finalidad de propiciar su reproducción social.

Sin embargo no podemos pasar por alto que la concepción del territorio, así como no es homogénea entre los propios académicos o tomadores de decisiones, tampoco es homogénea entre éstos y los habitantes de las comunidades, sobre todo indígenas, donde no se necesita conocer ni entender qué es territorio geográfico; estos grupos viven su propia concepción cultural del territorio y del espacio a partir de su cosmovisión ancestral mantenida viva de generación en generación, sin límites ni espacios privados individualistas; el concepto de territorio

va ligado a su sentido de pertenencia y de diferenciación, es decir, a su identidad; el territorio es para estas culturas el espacio cotidiano donde se hace la amistad, el compadrazgo, el emparejamiento, la familia, la actividad productiva, la religión y la organización comunitaria.

Así, el territorio, desde una perspectiva lúdica y ecléctica, pudiese ser el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial: el espacio de vida de un animal, el área de aparición de una especie vegetal, el ámbito de difusión de una lengua o de cualquier otra práctica social, etc. Cuando se atribuye a un grupo humano complejo (un pueblo, una nación, una sociedad) se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto común: en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio e invariante en la memoria personal y colectiva. A partir de esto último es innegable que el territorio existe a partir de su construcción derivada de las actividades espaciales de agentes que actúan en diferentes niveles o escalas. Dichas actividades espaciales, según Massey (1995), se refieren a la red espacial de relaciones y actividades, de conexiones espaciales y de localizaciones con las que opera un agente determinado, ya sea un individuo, una firma local, una organización o grupo de poder, o una empresa multinacional. Todo lo anterior, aunado a las diferentes escalas en las que puede ser estudiado el territorio (global, nacional, regional o local), complejiza aún más el análisis conceptual del mismo.

Para Milton Santos (1997), hoy día se viven nuevas realidades en lo que respecta a la interacción social. Esas nuevas realidades son las redes más complejas, la transnacionalización, la globalización y la fragmentación, que constituyen parte del contexto en que ocurre la creación de territorios. Las nuevas realidades resultan en nuevas construcciones de espacio y territorio, y en nuevo funcionamiento del territorio en lo que el propio Santos llama horizontalidades y verticalidades. Las primeras se refieren a los dominios de continuidad de los lugares vecinos reunidos por una continuidad territorial; las segundas corresponden a las relaciones entre lugares distantes que se ligan por las formas y los procesos sociales a través de redes. El territorio hoy, apunta Santos (1997), se

puede formar de lugares contiguos y lugares de red, y su acontecer puede ser homólogo, complementario y jerárquico, aunque indudablemente será influenciado, para bien o para mal, por las nuevas oportunidades o amenazas, a partir de la exposición que los territorios tienen a las influencias de agentes externos en el marco de la nueva cultura global y de las hegemonías económicas sociales y políticas.

En ese sentido, al examinar el problema de la construcción del territorio es importante hacerlo desde una perspectiva geohistórica y tempo-espacial tomando en cuenta las diferentes escalas (global, nacional, regional, local) en las que ocurren la dinámica política, los diferentes fenómenos al interior del territorio, los conflictos por el territorio, etc.

Uno de los niveles o escalas de análisis elemental es la región la cual, según Santos (1997), es una subdivisión del espacio geográfico planetario, del espacio nacional o inclusive del espacio local. Las regiones son subespacios de conveniencia y, en algunos casos, espacios funcionales del espacio mayor. En ese sentido es importante no perder de vista que el todo social no tiene otra forma de existencia que la forma regional, ya sea intranacional o internacional.

Por otro lado, es innegable que al hacer referencia a la cuestión regional, el pensamiento económico, desde una perspectiva geográfica, esté siempre presente y así lo concibe Propín (2003, 62) al afirmar:

La región, como expresión espacial limitada en cualquiera de las nociones cognoscitivas, está presente tanto en el nivel del aprendizaje, como en el investigativo, aunque, en sentido amplio, desempeña un papel sustancial como parte insoslayable de la vida cotidiana y como distinción inseparable de la naturaleza, la economía, la sociedad y sus múltiples interacciones.

Una percepción creacionista, valga el término y la expresión, nos permite aproximarnos al concepto de región partiendo del todo, es decir, del mundo en el que vivimos, el cual se percibe como el espacio total heterogéneo en términos de su diversidad, pero homogéneo en su concepción holística. Sin embargo, dicha homogeneidad se viene abajo cuando nos atrevemos a aceptar que ése todo ha

sido producto de una descomposición histórica o de un desequilibrio geográfico global en diversas partes, a las cuales podemos reconocer como regiones.

Al respecto, Díaz y Díaz (1971), establecen que la región como parte y el planeta como todo económico, no son existencias dadas, sino que surgen en virtud de un proceso de desarrollo histórico, de tal modo que, junto con el planeta, se desdoblen las regiones, y con éstas se desarrolla la economía mundial (Díaz y Díaz, 1971, 149).

Una percepción más integral (estructuralista) de la región la encontramos en Hernández (1998, 87) quien establece a la región como una totalidad estructurada y dialéctica que mantiene unidad en sus elementos e identidad consigo misma. Así, la categoría de totalidad permite estudiar a la región, por lo menos, en tres niveles de análisis: uno sustentado en la identificación de un elemento básico, difundido en un espacio económico, social y cultural determinado; otro, más elevado, que considera a la región una estructura específica de relaciones de clase, relaciones económicas, políticas y sociales en cuyo centro emerge a menudo un grupo social dominante; y un tercero, donde la región es percibida como formación económico-social específica constituida por la combinación de varios modos de producción, siendo uno de ellos dominante.

Es importante no perder de vista que en el marco de transformación constante que vive el planeta, hablando estrictamente de las diversas y desiguales fuerzas productivas, las regiones no son, por mucho, espacios homogéneos, de manera tal que nuestro planeta vive, hoy día, un desigual desarrollo económico y social producto de diversos grados de desarrollo histórico. Dicho desarrollo conlleva una coexistencia antagónica en espacios geográficos diversos al interior de los cuales los procesos de transformación de su realidad física y territorial han sido también diversos.

En el marco de ese antagonismo entre espacios geográficos diferentes y de su coexistencia innegable surge la región, cuya característica distintiva, en el marco del antagonismo ya señalado, radica en la cantidad y en la calidad del trabajo humano realizado dentro de su delimitación geográfica. De igual forma y en el mejor de los casos, como señala Delgadillo Macías (2004), la región adquirió

una función extractiva, con privilegios para grupos de poder económico nacional y local, generando exclusiones entre agentes y sectores que hoy se expresan en abandono, tensión y descontento social, pero que sobre todo han llevado a una mayor fragilidad de la región ante una potencial desaparición de las fronteras nacionales en el terreno económico.

La región se define, pues, como el espacio económico-social determinado y limitado por la coexistencia antagónica de espacios geográficos dentro de los cuales su contenido de fuerzas productivas se revela distinto. Díaz y Díaz (1971, 149).

Otra propuesta establece que una región es un espacio preciso pero no inmutable que responde a tres características esenciales: los vínculos existentes entre sus habitantes, su organización en torno a un centro dotado de cierta autonomía y a su integración funcional de una economía global (Kayser, 1980, citado por Propín, 2003, 67).

Complementado lo anterior, Dickinson (1961, citado por Propín, 2003, 67), propone que la región es un área caracterizada por unas actividades comunes, intereses ligados y organización adecuada merced a las comunicaciones que la enlazan a los centros urbanos.

En las anteriores definiciones podemos percibir que existen dos elementos indisolubles: la geografía o el espacio y la actividad económica. Ello nos lleva a plantear que la organización del territorio puede darse desde la integración y análisis de las dos variables mencionadas, aunque no podemos perder de vista, tal y como lo plantea Méndez (1997) que cualquier análisis de una realidad espacial, ya se trate de un área metropolitana, una región, un país, un comarca rural o un sistema de ciudades, exige incorporar la acción ejercida por múltiples factores, que actúan de forma interactiva, reforzándose o compensándose mutuamente.

Y es que es precisamente, en el marco de los elementos condicionantes naturales y sociales, que cobra importancia, de manera particular, el efecto generado por las condiciones económicas sobre la estructura y los procesos dinámicos en un territorio lo cual genera que, tanto la ciencia geográfica como la

ciencia económica, se encuentren o converjan en un punto común dando como resultado el surgimiento de la geografía económica así como de una geografía espacial o geografía regional. Con base en lo anterior podemos recuperar un esquema propuesto por Méndez (1997) en el que se establece los factores que permiten entender la organización del territorio:

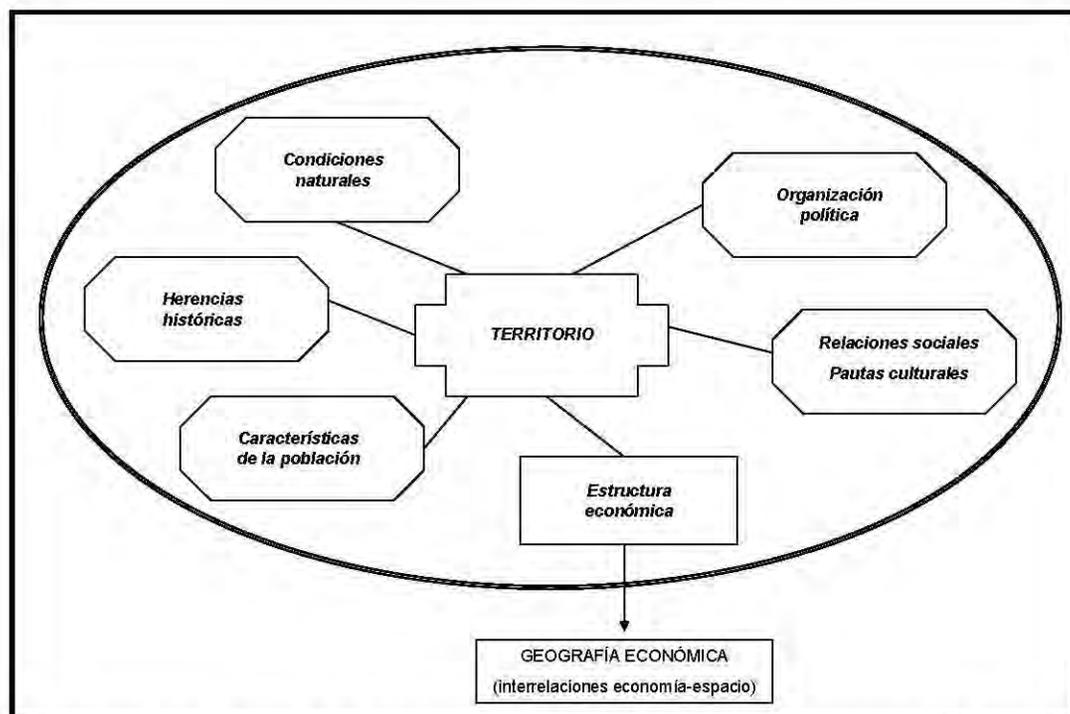


Fig. 8. Factores de la organización territorial (con base en Méndez, 1997).

Una aproximación al esquema planteado con anterioridad y articulándolo a una concepción regional, lo podemos encontrar en Boisier (2001) quien señala que la región es un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala. Así, podrán existir regiones grandes o pequeñas, de *facto* o de *jure*, con continuidad espacial o con discontinuidad en la virtualidad del mundo actual, pero con un atributo definitorio: la propia complejidad de un sistema abierto.

Podemos afirmar entonces que las regiones son, hoy día, sistemas territoriales abiertos que en permanente interacción con otras regiones construyen

su propia identidad económica, cultural, social y política, pero sin dejar de lado su relación con el medio natural.

En ese sentido Albert i Mas (1993) establece, en el marco de la nueva geografía regional, que el estudio de las regiones se sustenta en el análisis de los complejos lazos que conectan a las personas con la naturaleza, pero a través de la sociedad por lo cual la región empieza a ser entendida en tanto que estructura y en tanto que proceso. A partir de lo anterior, las regiones no son el resultado casual de una serie de acontecimientos acaecidos en un lugar determinado del planeta, sino que cada una de ellas se ha ido configurando a través de secuencias históricas que provienen de la reproducción de las relaciones sociales específicas de cada región (Albert i Mas, 1993, 17).

Por otro lado es pertinente reconocer que las regiones no ocurren o “evolucionan” por fuera de un proyecto nacional, al menos así debería de ser, ya que son parte esencial del mismo y, en muchas ocasiones, son la única razón del mismo ya que se constituyen en un mecanismo fundamental par el desarrollo de la nación. En ese sentido, las regiones son expresión de la nación y constituyen posibilidades para su desarrollo en sus múltiples dimensiones. Para que ello ocurra el Estado debe promover la equidad territorial, entendida como el acercamiento a una igualdad de oportunidades de desarrollo regional, y la articulación del proyecto nacional. Donde deberá de tomar en consideración, al menos, los siguientes aspectos (Montañez y Delgado, 1998, 132-133).

- El conocimiento por parte de los nacionales del territorio de su nación y de sus vínculos históricos con el resto del mundo. Este conocimiento debe conducir a la apropiación del territorio en su sentido más amplio, dentro de una dimensión científica, práctica y afectiva.
- El desarrollo territorial requiere de la aplicación de un ponderado gradualismo, en el marco de las mayores estrategias preventivas contra la generación de desorden social resultante de la implantación de objetos de desarrollo en el territorio nacional y del ejercicio de acciones sobre el mismo, con el fin de controlar las territorialidades que generan impactos sociales

indeseables que conllevan dislocación social y atentan contra la unidad nacional. Los proyectos y programas de desarrollo deben ser evaluados a priori en el ámbito de sus efectos territoriales.

- Reconocer que las regiones son espacios geográficos, que además de pertenecer a la nación, tienen un contenido cultural e histórico específico, lo cual las eleva a patrimonio nacional y por ende merecen la mayor protección y estímulo del Estado nacional para su desarrollo.
- Lo público territorial debe servir para el ejercicio de la ciudadanía en el sentido de promover la acción consciente de los individuos para la convivencia social con base en sus derechos y sus deberes. A su vez, la construcción de ciudadanía implica la construcción de territorialidades democráticas.
- Lo privado territorial debe contribuir a la construcción del proyecto nacional en la medida en que no se convierta en obstáculo para el ejercicio de la más amplia democracia nacional.

1.3 PLANEACIÓN REGIONAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ELEMENTOS INDISOLUBLES PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN MÉXICO.

Definir el término *Planeación* ha sido un ejercicio constante a lo largo de muchos años y abordado desde diversas disciplinas, sobre todo de las ciencias sociales y económico-administrativas. Sin embargo, y para efectos del presente trabajo, partiremos del análisis conceptual de la Planeación a partir de las ciencias administrativas para posteriormente ir la vinculando con lo urbano, con lo regional así como con instrumentos de toma de decisiones o de política pública, en este caso el ordenamiento territorial.

Desde la administración clásica Koontz y Wehrich (1991) establecen que la función elemental de la planeación es la comprensión generalizada de los objetivos y propósitos de un grupo de trabajo así como de los métodos para lograrlo. La planeación comprende seleccionar misiones y objetivos y las acciones

para alcanzarlos; se requiere tomar decisiones, es decir, seleccionar entre cursos de acción futuro alternativos (Koontz y Weihrich, 1991, 48).

En esta primer aproximación podemos identificar elementos como objetivos, métodos y toma de decisiones, todos bajo una proyección a futuro, es decir, estableciendo condiciones, en el momento del ejercicio de planeación, para logros futuros. Obviamente el establecer proyecciones o predicciones es una situación que conlleva riesgos ya que, como señalan Koontz y Weihrich es muy raro predecir con exactitud el futuro, aunque reconocen que existen factores fuera del control de quien planifica, que pueden interferir con los planes mejor concebidos. No obstante, la mejor manera de dejar las cosas a la casualidad, es elaborar planes.

Para Reyes Ponce (1984), quien coincide con Koontz y Weihrich, la planeación consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse pero agrega que a ese curso de acción -entendiendo el curso de acción como la *estrategia*- se deben establecer los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo así como las determinaciones de tiempos y números, necesarias para su realización.

Lo anterior nos lleva a una etapa importante del ejercicio de planeación que va más allá de las meras predicciones o proyecciones futuras, añadiéndole un orden o secuencia y el establecimiento de lapsos para alcanzar los objetivos establecidos así como la cuantificación (recursos) de lo necesario para tal fin.

Reyes Ponce hace referencia también a tres principios básicos:

- Principio de *Precisión*. Los planes no deben hacerse con afirmaciones vagas y genéricas, sino con la mayor precisión posible, porque van a regir acciones concretas.
- Principio de *Flexibilidad*. Todo plan debe dejar margen para los cambios que surjan en éste.
- Principio de *Unidad*. Los planes deben ser de tal naturaleza, que pueda decirse que existe uno sólo para cada función; y todos los que se apliquen

deben estar, de tal modo coordinados e integrados, que en realidad pueda decirse que existe un solo plan general.

Los principios señalados anteriormente son elementales para la planeación ya que implica un ejercicio claro y con orientaciones bien definidas pero con la posibilidad de, con base en los resultados obtenidos preliminarmente, poder hacer los ajustes o cambios necesarios sobre la marcha sin que el plan general se pierda.

Por otro lado Münch y García (1992) incorporan a los principios establecidos por Reyes Ponce, dos principios más:

- Principio de *Factibilidad*. Lo que se planea debe ser realizable; es inoperante elaborar planes demasiado ambiciosos u optimistas que sean imposible de lograrse.
- Principio de *Cambio de Estrategias*. Cuando un plan se extiende en relación al tiempo (largo plazo), será necesario rehacerlo completamente. Esto no quiere decir que se abandonen los propósitos sin más bien que se modifiquen los cursos de acción (estrategias) y consecuentemente las políticas, procedimientos y presupuestos.

Otro planteamiento respecto a lo que significa planear lo establecen Münch y García (1992, 64) como resultado del análisis de varias aportaciones clásicas como las de George Ferry, Ernest Dale, Joseph Massie, entre otros: “la planeación es la determinación de los objetivos y elección de los cursos de acción para lograrlos, con base en la investigación y elaboración de un esquema detallado que habrá de realizarse en un futuro”.

Con base en lo anterior podemos establecer que la planeación es un ejercicio fundamental para el óptimo funcionamiento de un grupo social, ya que mediante dicho instrumento se prevén las contingencias y cambios que puede deparar el futuro, y se establecen las medidas necesarias para afrontarlas. Algunos fundamentos elementales que denotan el nivel de importancia de planear, son aportados por Münch y García:

- Propicia el desarrollo de la empresa o de un proyecto al establecer métodos de utilización racional de los recursos.
- Reduce los niveles de incertidumbre que se pueden presentar en el futuro, mas no los elimina.
- Prepara para hacer frente a las contingencias que se presenten, con las mayores garantías de éxito.
- Mantiene una mentalidad futurista teniendo más visión del porvenir, y un afán de lograr y mejorar las cosas.
- Establece un sistema racional para la toma de decisiones, evitando las “corazonadas” o empirismos.
- Reduce al mínimo los riesgos y aprovecha al máximo las oportunidades.
- Las decisiones se basan en hechos y no en emociones.
- Al establecer un esquema o modelo de trabajo (plan), suministra las bases a través de las cuales se procederá.
- Promueve la eficiencia al eliminar la improvisación.
- Proporciona los elementos para establecer un adecuado control.
- Disminuye al mínimo los problemas potenciales.
- Permite evaluar alternativas antes de la toma de decisiones.
- Maximiza el aprovechamiento del tiempo y los recursos.
- La moral se eleva sustancialmente al saber todos los que participan en el logro de los objetivos, hacia dónde se dirigen sus esfuerzos.

Los anteriores elementos conceptuales de la planeación, tienen, como ya se hizo mención, un origen y una carga muy relacionada con la administración, básicamente con la administración de empresas aunque, en esencia, no debería de haber problema alguno cuando nos referimos a la planeación más enfocada hacia la administración pública o hacia la ciencia política así como a disciplinas como el urbanismo, la geografía, etc.

Otras propuestas acerca del concepto de planeación o *planeamiento*, retoman algunos aspectos de la planeación básica utilizada en la administración

de empresas o en la administración general. Para identificar dichos aspectos a continuación se presentan algunas propuestas para el análisis:

Planeación se refiere a la actividad interdisciplinaria encaminada a la preordenación de una determinada operación; serie de operaciones o acción compleja de carácter general y amplio en tanto sus fines u objetivos, se concretiza en planes generales, lineamientos y políticas debiendo ser atendido como un proceso de carácter integral en los aspectos sociales, económicos, políticos y territoriales (Landa, citado por Ordaz y Saldaña, 2005, 35).

Se denomina planeación al simple proceso requerido para la elaboración del plan (Blake, 1982, 250).

Para Ander Egg (2002) la Planeación es esencialmente el proceso de adopción de técnicas prescriptivas apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para prever el futuro en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos.

Para Alfonso Iracheta la Planeación es una herramienta para lograr el desarrollo en función de objetivos claramente definidos, y como un instrumento para equilibrar lo que se pretende con lo que es posible realizar (Iracheta, 2002, 68). El mismo autor señala que la planeación del desarrollo es entonces una necesidad en el proceso de gobierno, porque a través de ella se conocen y analizan los fenómenos y problemas de la sociedad, se prevén escenarios, se determinan rumbos y sobre todo se acuerdan las acciones a realizar entre sociedad y gobierno, además se comprometen los recursos para su logro. Su carácter político deriva del propio proceso de acuerdos sobre modos y formas de desarrollo y sobre las decisiones que cotidianamente se toman para avanzar en el rumbo acordado. La planeación deriva de la política y es parte de la política.

Según Miklos (2001, 3), la planeación representa la búsqueda creativa, organizada, sistemática, sistémica, y comprometida de incidir sobre el futuro. Planear implica formular escenarios y determinar objetivos y metas, estrategias y prioridades, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar esfuerzos, evaluar etapas, resultados, y asegurar el control de los procesos.

Otra propuesta de Miklos establece que toda planeación es fundamentalmente una elección sobre el futuro. Presupone la capacidad de escoger, entre varias alternativas, la que resulte más conveniente. Los planes y la planeación se refieren necesariamente a actividades futuras, cuya orientación y propósito han sido trazados de antemano (Miklos, 2001, 8).

Miklos y Tello (2005, 59) coinciden con las anteriores propuestas y establecen que la planeación se orienta a obtener o a impedir un determinado estado futuro de cosas. Así, se dirige al futuro aportando decisiones presentes.

Por otro lado y desde una perspectiva constitucional, la planeación, en esencia, representa:

[...] la capacidad potencial del estado en la conducción del proceso de desarrollo dentro de un marco integral de congruencia, para dar rumbo, orden y racionalidad al esfuerzo colectivo, dar certidumbre a la sociedad sobre las acciones del gobierno y avanzar hacia el cabal cumplimiento del proyecto nacional. Su concepción tiene un carácter esencialmente político, ya que considera el proceso de toma de decisiones, selección de alternativas y asignación de recursos en el marco de la transformación deliberada de la realidad social, y alienta la participación popular en la integración de sus prioridades y acciones fundamentales.

En ese sentido, y para los intereses de la Administración Pública Municipal, la Planeación se entiende como:

[...] un medio que permite el desempeño eficaz de la responsabilidad del estado y de sus municipios, sobre su desarrollo integral, y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, económicos y culturales, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política de los Estados de la Federación.

Con base en los planteamientos anteriores y a manera de concreción, la planeación constituye, pues, *un conjunto articulado de relaciones funcionales que*

establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, con el fin de llevar a cabo proyectos de común acuerdo. Es importante entonces mencionar algunos de los elementos o rasgos claves de la planeación encontrados en el análisis de los conceptos anteriores:

- Racionalidad en la selección de opciones.
- Selección de objetivos coherentes a las prioridades de desarrollo económico-social.
- Hincapié en la asociación de metas, objetivos y políticas.
- Fijación de estrategias adecuadas para alcanzar objetivos.
- Delimita imagen del futuro deseado.
- Consideración de viabilidad del plan.

En este último rasgo se recupera un aspecto fundamental de la planeación que es el *plan* el cual puede ser definido de diversas formas:

Conjunto coherente de metas e instrumentos que tiene como fin orientar una actividad humana en cierta dirección anticipada (Ayala, 1982, 226).

Es el instrumento más eficaz para racionalizar la intervención, generalmente estatal en la economía (Blake, 1982, 245).

Es el parámetro técnico-político dentro del cual se enmarcan los programas o proyectos (Ander Egg, 2002, 63).

Conjunto de medios o instrumentos (técnicas) que se han de utilizar para alcanzar metas y objetivos propuestos (Iracheta, 2002, 72).

Es la gestión materializada en un documento, con el cual se proponen acciones concretas que buscan conducir el futuro hacia propósitos predeterminados. Es un documento donde se indican las alternativas de solución a determinados problemas

de la sociedad y la forma de llevarlo a cabo determinando las actividades prioritarias y asignando recursos, tiempos y responsables a cada una de ellas. El contenido básico de un plan es: Justificación del plan, visión del plan, diagnóstico, prospectiva, objetivos, estrategias, políticas, programas y proyectos del plan (Miguel, 2004, 416).

Partiendo del análisis de los conceptos anteriores podemos establecer que un Plan es un instrumento de carácter técnico-político en el que, de manera general y en forma coordinada se plasman una serie de lineamientos, prioridades, metas, directrices, criterios, disposiciones, estrategias de acción, financiamiento, además de una serie de instrumentos con el fin de alcanzar las metas y objetivos propuestos. Esto último nos remite al origen administrativo del término.

Es importante no olvidar que el plan requiere de ser materializado por lo que es relevante su consolidación a través de programas y proyectos con acciones concretas buscando la conducción de la actualidad hacia el futuro con propósitos predeterminados.

Ahora bien, si al plan le agregamos el componente espacial, es decir, su materialización en un lugar o área determinados, podemos hacer referencia a un *Plan Regional* que puede ser concebido como: “la secuencia o previsión con la cual se proponen acciones concretas que buscan conducir el presente hacia el futuro que se considera de interés para la región”.

Un Plan Regional es entonces, según Miguel (2004, 316-317):

El conjunto de actividades previstas en un documento por medio del cual un sujeto busca actuar sobre la región para cambiarla de acuerdo con ciertos propósitos; o bien se considera el conjunto de procesos coordinados, sistemáticos y generalizados para la determinación de acciones tendientes a un desarrollo equilibrado y coherente de la región.

Por su parte Blake, es más simplista, aunque no menos propositivo al señalar que:

[...] el propósito del plan regional debe ser simplemente el de traducir los amplios objetivos nacionales, establecidos en el centro, en proyectos y políticas específicos

listos para ejecutarse, teniendo en mente el monto de recursos que probablemente se asignarán a la región.

Ahora bien, hemos analizado la concepción y alcances de la planeación y de los planes, entendiendo que éstos últimos dependen de la planeación siendo ésta el instrumento de orden y proyección hacia el futuro. Sin embargo es importante no pasar por alto que los planes requiere de programas y proyectos lo cual daría una visión esquematizada como la que a continuación se presenta:

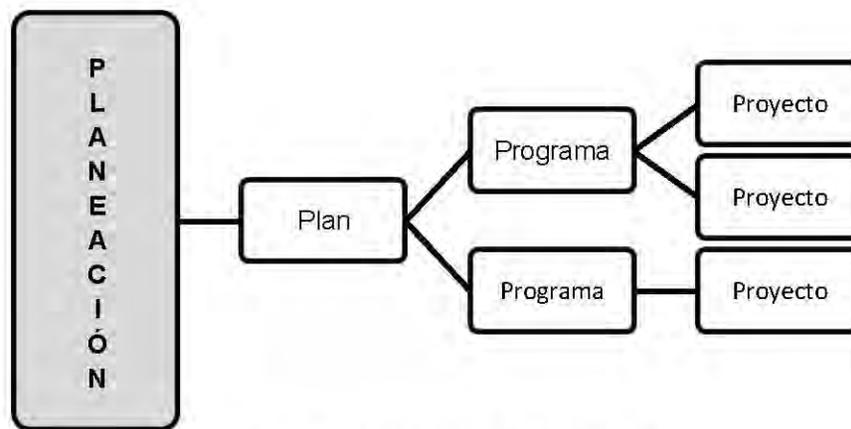


Figura 9.- Elementos de la Planeación.

Con base en lo anterior es pertinente hacer referencia a lo que entenderíamos como programas y proyectos siendo estos últimos los ejecutores directos de las estrategias, políticas, cursos de acción y demás elementos esenciales de la planeación, articulándolos al aspecto regional. En el siguiente cuadro se presentan, de manera sintética, algunas propuestas acerca de lo que se concibe como programa y proyecto:

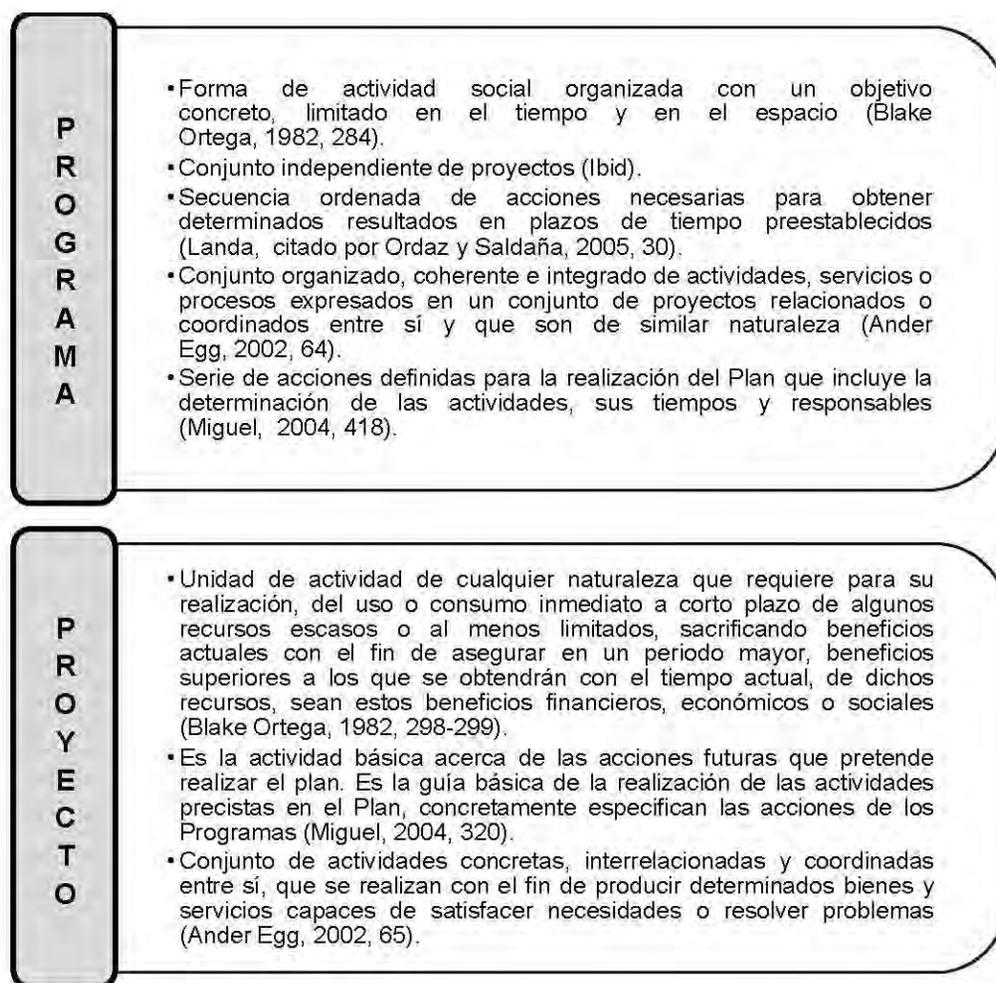


Figura 10.- Concepción de lo que son los programas y proyectos.

Partiendo de las propuestas en torno a lo que son los programas y tomando en consideración la variable región, pudiésemos plantear entonces una propuesta de lo que se entendería entonces como un programa regional y como un programa de desarrollo regional. Así tenemos que un *Programa Regional* “es el conjunto de acciones necesarias para considerar, a nivel regional, desde los objetivos del Plan Global hasta una serie de proyectos específicos para la región en cuestión”²;

² Los *Programas Regionales*, con base en Iracheta (2002), deben sintetizar las previsiones, no sólo del sistema nacional de planeación, sino también de los estatales y municipales correspondientes; igualmente, requieren estar plenamente coordinados con los planes y programas urbanos y ambientales. Por lo mismo, requieren en el interior de la administración pública de acciones intersecretariales congruentes, y en el exterior de acciones concertadas con los diferentes sectores. Asimismo, en la elaboración de los programas regionales será fundamental la evaluación

mientras que un *Programa de Desarrollo Regional* vendría siendo “un estudio realizado por cada una de las regiones en donde se observa una visión general de la región, puntualizando sus potencialidades y carencias de la misma”, este documento o estudio es pues, la base para definir la propuesta de inversión de obras o acciones a realizar en la región.

Ahora bien, es importante profundizar un poco más en el análisis de los conceptos y elementos anteriores de manera que pudiésemos hacer referencia a un proceso de planeación del desarrollo como un todo integral y concibiéndolo como un ejercicio permanente en materia de política pública donde el estado en cualquiera de sus niveles juega un papel fundamental. Con base en lo anterior, un enfoque más orientado hacia dicha posibilidad de análisis es el que las políticas públicas es el que plantea Iracheta quien analiza al desarrollo como un proceso y como una responsabilidad del estado:

[...] un sistema de planeación del desarrollo es un complejo de normas, documentos y acciones que son elaborados y aplicados por el gobierno, desde sus diversas esferas, dependencias y organismos, para cumplir con una serie de principios políticos y propósitos de desarrollo que el poder ejecutivo acuerda y concerta con los otros niveles de gobierno y con la sociedad (Iracheta 1997, 167).

A lo anterior podemos agregar que el ejercicio de la planeación del desarrollo es un proceso que alcanza los diversos niveles gubernamentales y sectoriales de la administración pública, traducido ello en una serie de lineamientos o instrumentos normativos que deberían, al menos en la esencia misma de dichos instrumentos, regular y orientar el desarrollo nacional de manera que los planes gubernamentales estuvieran plenamente vinculados para poder atender de manera eficiente las necesidades elementales de la estructura social.³

de las condiciones de cada región para dimensionar los distintos grados de desarrollo alcanzado, sus fenómenos y problemas particulares y sus perspectivas y potencial de desarrollo económico, social, territorial y ambiental.

³ Los documentos de planeación, con base en Iracheta (1997, 168), son fundamentalmente los planes, programas y proyectos que integran los principios, propósitos, políticas y acciones concretas que el gobierno ha concertado para avanzar en el proceso de desarrollo, siendo los más importantes: el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Básicos de Gobierno (Planes Estatales),

Respecto a los instrumentos normativos Iracheta refiere que los instrumentos legales (Constitución Política, Leyes, Reglamentos, etc.) integran la base para la estructuración y organización del aparato gubernamental y son éstos los que precisamente le confieren la legalidad requerida para su aplicación y un matiz muy especial para concebir a la planeación como un instrumento de política pública.

Aún así no es un secreto que el desarrollo en México es uno de los principales retos que enfrentan y han enfrentado los diversos gobiernos, sobre todo a partir de la institucionalización del país como consecuencia del proceso revolucionario del siglo XX temprano y como resultado del surgimiento del sistema partidista en la misma época. No podemos hablar de un desarrollo equitativo así como no podemos hablar de regiones homogéneas dentro de nuestra geografía nacional aunque sí podemos hablar de intentos en materia de planeación del desarrollo, a pesar de que los resultados no hayan sido los más favorables para todos.

En ese sentido, la planeación regional, como ejercicio institucional y democrático para del desarrollo, ha sido fundamental para buscar resolver las inequidades en el país y ha cobrado tal importancia de manera que los esquemas de planificación y promoción del desarrollo regional permitan canalizar mejor las inversiones, responder a las demandas locales derivadas de procesos participativos y encontrar áreas de oportunidad para afrontar los retos que plantea el fenómeno de la globalización.

El asunto en sí no es poner en tela de juicio los diversos intentos históricos o estrategias en materia de política pública para promover y generar desarrollo, el punto es que lo poco o mucho realizado no ha sido suficiente o capaz de revertir las asimetrías territoriales lo que cuestiona la posibilidad futura de tener un desarrollo más equilibrado tanto en lo social como en lo regional y en lo ambiental.

De no revertirse las tendencias incongruentes y hasta contrastantes de las estrategias de desarrollo regional, la perspectiva de desarrollo que nos espera,

Planes Municipales; programas sectoriales, regionales y especiales, así como los operativos anuales. En ellos se plasman con diferente nivel de profundidad y orientación las políticas, estrategias y acciones que desarrollarán las dependencias, organismos y ámbitos de gobierno en México.

será la de un desarrollo espacial y regional más desequilibrado, definido por criterios de inversión externa, contrario a la necesidad urgente de estrategias y políticas de desarrollo con una visión de corto, mediano y largo plazos.

Es obvio, pero lo es más evidente, que las desigualdades prevalecientes en el país en materia del desarrollo regional, tienen un impacto en la calidad de vida de mucha de su población lo cual refleja bajos niveles económicos y, por ende, niveles adquisitivos pírricos o de subsistencia. Es allí, en el ejercicio de la búsqueda permanente de políticas públicas que desempeñen roles más significativos en la generación de modelos que posibiliten un desarrollo regional más equilibrado o, al menos, más incluyente, donde la planeación debería jugar un papel fundamental.

Sin embargo no podemos perder de vista el hecho de que se reconozca, en la gran mayoría de los casos, que la planeación del desarrollo en México ha sido tradicionalmente ineficiente ya sea a nivel global, sectorial o espacial a pesar de la importante estructura institucional del sector público que existe en el país así como de una significativa contribución que todas las dependencias gubernamentales han hecho en materia de planes, proyectos, en fin, de documentos de planeación en los tres niveles y poderes de gobierno así como en todos los sectores temáticos del desarrollo.

El problema, en muchas ocasiones, no es que tal o cual programa o plan de desarrollo sea malo o ineficiente, el problema radica en que no existe una correlación programática más allá de un periodo gubernamental sea este sexenal o trienal. La correlación que debería de existir en la planeación del desarrollo es nula o casi nula debido a que en nuestro país lo que importa es la reinvención cada inicio de un periodo de gobierno y no la continuidad de planes o programas cuyo éxito se refleje en mejores condiciones de vida para los mexicanos. Y es que, según lo plantea Iracheta para el caso México:

Los planes no han sido diseñados para que sean los documentos políticos que guían la acción de los gobiernos. Su carácter eminentemente técnico, separado de los procesos reales de decisión, ha provocado que su cumplimiento sea relativo. Se observa, en consecuencia, que los planes se elaboran y aprueban sin que exista de

por medio la suficiente intencionalidad política que garantice su cumplimiento y sobre todo que genere consecuencias concretas derivadas de su incumplimiento. Nos encontramos con planes que estando presente el discurso político, están ausentes en muchas de las decisiones que orientan el desarrollo (Iracheta, 1997, 169).

Otro problema que se suscita al seno de la planeación del desarrollo en nuestro país tiene que ver con las directrices establecidas por las economías hegemónicas en el marco de un nuevo orden económico internacional basado en la apertura comercial, en la inversión privada, en el establecimiento de grandes regiones económicas-comerciales a partir de Tratados bilaterales o multilaterales, etc. En ese sentido, el ejercicio de planeación toma en cuenta dichos factores y presenta un escenario en el cual sus prioridades se perfilan más hacia su orientación en el marco de un modelo hegemónico el cual ha sido no solo bien visto sino bien adoptado por los gobernantes, sobre todo a nivel federal, a partir de los años 80 donde, coincidentemente, el ejercicio de planeación sufre importantes cambios.

En ese sentido, Iracheta señala que ha sido la política económica, en el marco de la economía global, la que ha nucleado los procesos del desarrollo en México concentrando, consecuentemente, los esfuerzos técnicos así como la voluntad política en aras de la planeación y de su ejecución con una altísima concentración en la toma de decisiones en el Ejecutivo Federal. Con base en lo anterior identifica tres maneras de planificar el desarrollo en el país:

- La primera correspondiente a la planeación económica nacional, caracterizada por su orientación estratégica, un alto nivel de congruencia con el modelo que la sustenta y una importante voluntad política en su cumplimiento.
- La segunda correspondiente a la planeación sectorial y espacial nacionales, caracterizadas por una orientación indicativa tradicional, su dependencia de la planeación económica, menor fuerza política en su aplicación y menor efectividad.

- La tercera correspondiente a la planeación estatal y municipal, las que al igual que la anterior, no han rebasado los conceptos y formas tradicionales, estando más cerca del discurso que de la acción política.

Complementario a lo anterior, Delgadillo, Torres y Gasca (2001) profundizan en el análisis y el debate en torno a la forma en que los proyectos de desarrollo definirán, tanto el presente como el futuro de México, para lo cual se deberán de incorporar a dicha discusión por lo menos 10 componentes centrales en materia de política pública para el desarrollo del país. Dichos componentes establecen:

- La visión del desarrollo regional como resultado del impulso económico de los sectores debe considerarse agotada porque generó centralización, una distorsión territorial de los procesos económicos, un gran rezago regional y un grave desequilibrio social que limita hoy la aplicación de políticas de desarrollo más armónicas y de acuerdo con la potencialidad de las distintas escalas espaciales.
- Los procesos económicos de carácter global amenazan con romper todo vínculo de identidad territorial, ya que las regiones rezagadas tienen mayor vulnerabilidad frente a las decisiones externas y la debilidad de su infraestructura y de sus mercados les impiden ser receptoras confiables para la inversión.
- En lo político, se genera una mayor presión por el respeto a las autonomías regionales y surgen nuevas demandas desde los niveles locales que reclaman un uso autogestionario de su propio espacio.
- Los desequilibrios del desarrollo presentan una marcada expresión territorial entre regiones ganadoras y perdedoras debido a las ventajas acumuladas a lo largo del tiempo.
- Las estrategias sectoriales convencionales, como dinamizadoras del desarrollo regional, son insuficientes para generar empleo y retener población, conformando grandes “desiertos territoriales” sin inversión ni población.

- La política de desarrollo regional ya n puede ser concebida como un factor aislado que corresponda sólo a decisiones arbitrarias de gobierno (federal, estatal o regional).
- Por lo tanto, el desarrollo regional reclama una nueva función planificada del territorio, incluyente de los actores regionales sin excepción, moderna en cuanto a formas de gobierno y de administración pública, promotora del desarrollo tecnológico, participativa de las inversiones local y externa, además de competitiva en los escenarios de la globalización.
- Las ciudades tienen un papel cada vez más protagónico en la integración del territorio debido a que por ahí se canalizan los grandes montos de inversión que obedecen a una mayor dinámica de los mercados y se concentra en ingreso y el consumo, y presentan una mayor vocación natural para absorber los nuevos desarrollos tecnológicos.
- Existe una recomposición indiscutible de ramas y sectores productivos que están presionados por decisiones exógenas, las cuales llevan, por ejemplo, a que las regiones agrícolas tiendan a desaparecer debido a las políticas sectoriales discriminatorias y a los problemas de competitividad.
- El desarrollo tecnológico reorganiza la producción y redefine espacios de alta tecnología que son abiertos en conexiones con el exterior; pero con nula capacidad de integración regional en su sentido tradicional (Delgadillo, Torres y Gasca, 2001, 11-12).

Si bien los anteriores aspectos se constituyen en ejes de análisis en materia de política pública para el desarrollo, es importante no perder de vista que éstos se inscriben en el marco de dos posiciones antagónicas para el devenir futuro del país en materia de desarrollo regional. Estas posiciones se centran en la discusión en torno a la variable *región* o, de manera más precisa a la variable *regiones* partiendo del reconocimiento de su existencia y de sus delimitaciones en la geografía nacional. La primera posición pone en tela de juicio si, en el marco de la globalización de los mercados, dichas delimitaciones regionales seguirán existiendo o serán gradualmente eliminadas por dicho proceso mundial

acarreando una reconfiguración de los espacios regionales a partir de la dinámica del mercado global a lo que Milton Santos reafirma en el sentido que los territorios nacionales dejan de ser el escenario y referente principal de la sociedad: el estado territorial da paso a la transnacionalización del territorio (Santos, 1996, citado por Delgadillo, 2004, 16). Esta nueva tendencia le daría un redimensionamiento al término *desarrollo regional* en el marco de la globalización, y erige a nuevos actores representados básicamente por las empresas y las estrategias del capital privado, los que definen en última instancia las formas, ritmos de crecimiento y articulación de los territorios (Delgadillo, 2004, 19).

Por el contrario, una segunda posición establece que las *regiones* no resentirán su condición de espacio integrado, a pesar de su nivel de desarrollo y a pesar de su exposición a los cambios en el escenario internacional.

De cualquier forma, la realidad nos ubica en el escenario de un país pluricultural y *plurirregional* donde los matices sociales, ambientales, tecnológicos y económicos son contrastantes y sumamente polarizados donde la marginación no es un imaginario sino una constante presente en casi todas las variables y espacios geográficos del “desarrollo nacional”. Los desbalances regionales en materia de inversión, aunado a la manifestación territorial de la marginación y el rezago social, producto no solo de una deficiente planeación sino de la disputa del poder político y de la “visión” de desarrollo de los gobiernos en turno, son el mejor ejemplo de la existencia de las regiones.

Así pues, el desarrollo regional en México se enfrenta a un problema de concepción y diseño instrumental para enfrentar los nuevos retos del desarrollo nacional en el escenario mundial. Se reconoce dentro de la política económica mexicana la existencia del atraso regional y la necesidad de aprovechar ventajas potenciales con las que cuentan las regiones, pero los planes y programas de desarrollo se guían no por el imperativo económico, sino por el de la reivindicación político-social de grupos y áreas geográficas del país, sobre todo las que destacan por su condición de pobreza extrema. En ese sentido, el ejercicio de la planeación regional debe trasladarse ahora de la “competencia política” que establecen los

gobiernos estatales para conseguir recursos, a los instrumentos científicos para equilibrar las condiciones (Delgadillo, Torres y Gasca, 2001, 23).

Es innegable que la grave problemática nacional en materia de desarrollo económico y social de un alto porcentaje de mexicanos hacen que permanentemente se insista en que el desarrollo regional sea factor de un ejercicio constante de planeación, integración y orden, según lo plantea Iracheta (2002), capaz de lograr la coincidencia de acciones y recursos federales, estatales y municipales en un ámbito territorial determinado.

El desarrollo regional requiere no sólo de acciones tendientes a abatir condiciones de marginación y pobreza, sino también aquellas que propicien un proceso de desarrollo de la base productiva y una continua creación de empleos bien remunerados por lo que la política regional debe de tener objetivos consistentes con los retos que demanda, por una parte, la inserción de la nación en la globalización y, por la otra, sus necesidades productivas y sociales – especialmente la pobreza–, los procesos crecientes de urbanización y metropolización, así como el desarrollo de sus estructuras rurales (Iracheta, 2002, 75).

Con base en lo anterior, Iracheta (2002) plantea que los objetivos generales del enfoque regional del desarrollo sean los siguientes:

- Elevar el nivel de bienestar de la población, implantando un modelo de desarrollo de la economía y un modelo de ingreso público integral y de largo plazo que facilite el abatimiento de la pobreza, la reordenación territorial, urbana y ambiental, la integración de las actividades rurales al desarrollo y la promoción del crecimiento de la economía.
- Modificar las tendencias de localización de las actividades económicas y de población para disminuir la hiperconcentración del Valle de México y la que está surgiendo en otras metrópolis, las disparidades regionales y así inducir un desarrollo regional y un sistema urbano más equilibrado.
- Conjuntar los esfuerzos y recursos tanto del gobierno en sus tres ámbitos como de los promotores-inversionistas y de las organizaciones sociales, con

el propósito de generar un proceso de desarrollo en cada región que sea “apropiado” y “asumido” por su población y que tenga una visión de largo plazo.

- Promover programas de desarrollo y, en general, acciones públicas y privadas que tengan como meta el desarrollo regional equilibrado, tanto en lo social como en lo territorial. Para ello es necesario realizar proyectos en las regiones y cuidar el debido encadenamiento entre ellos además de que sus impactos sean positivos en la región como un todo.
- Conducir todas las acciones en la región hacia su ordenamiento territorial y su sustentabilidad ambiental. Por ello, toda acción de desarrollo contemplará sus consecuencias en el ordenamiento del territorio en general, en el sistema urbano y en la sustentabilidad de un ambiente renovado.
- Ejecutar en plazos breves los programas de desarrollo de cada región. Estos se integrarán por proyectos que involucren a todos los sectores y centros de población de las regiones.
- Propugnar un modelo integral y de largo plazo para el desarrollo regional, con la participación amplia y directa de los actores sociales involucrados, especialmente la sociedad local y sus organizaciones.

Es un reto complicado pero que debe verse como la posibilidad de equilibrar los desajustes socioeconómicos del país. La lectura de los puntos anteriores nos lleva a dilucidar la pertinencia y prioridad respecto a que los planes y programas de desarrollo que se realicen en cada una de las regiones, deben ser ejercicios integrales con propuestas concretas plenamente asumidos por los gobiernos en cada una de sus expresiones jerárquicas en el mapa de la estructura política del país, cuya visión sea de largo plazo y que vea más allá de los tiempos político-partidistas.

En su nuevo rol los gobiernos seguirán siendo, al menos en teoría, los impulsores del desarrollo ya que en ellos recae la responsabilidad no solo de promover, sino de planificar, guiar y regular, aunque ahora con el soporte de la ciencia para que dicho desarrollo sea ordenado y coherente con el entorno natural

y cultural, dejando de lado su parcialmente ideologizada visión del desarrollo, apegándose a la realidad concreta, sobre todo de los pobres y pobres extremos de este país. Este nuevo papel del Estado o de los gobiernos regionales debe propiciar la acción local a través de procesos de descentralización y democratización, de lo cual ya se ha dado pasos incipientes, como un elemento activo de la planeación regional emergente.

Como apoyo a lo anterior, puede ser importante hacer uso, como menciona Delgadillo (2004), de tres funciones elementales de la planeación, definidas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en un sentido estratégico del desarrollo y, sobre todo, promover una política territorializada del desarrollo nacional, lo que se puede resumir en los siguientes aspectos:

- Impulsar un esfuerzo sostenido de prospectiva para incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre, todo ello acompañado de una asignación eficiente y equitativa de recursos fiscales, a fin de atender con prioridad los servicios, la infraestructura y las obras que demanda la reducción de la pobreza y las desigualdades.
- Fortalecer la coordinación intersectorial, con la consecuente compatibilización entre presupuesto y programas y la regulación de los mercados, para darle dirección al proceso social y orientación coherente al cambio, y asegurar una asignación eficiente y equitativa de los recursos, en consonancia con las prioridades que demanda un Estado moderno y competitivo.
- Promover el seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos como labor fundamental de un modelo de gestión pública orientado a resultados, y el establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño.

Lo anterior puede ser reforzado con los resultados emanados del congreso de Ordenamiento Ecológico organizado en 1999 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en los que se establecieron las

principales tendencias de cambio en los sistemas de planeación territorial referidos por Ferreira (2004):

- El desarrollo sustentable es asumido crecientemente como un principio organizador.
- El regreso a visiones estratégicas e integrales que permitan articular políticas y acciones sectoriales.
- La prioridad asignada a la integración de las políticas de corte territorial: regional, urbana, rural.
- La adecuación de las funciones de los distintos niveles de planeación a la luz de la descentralización y del principio de subsidiariedad.
- Mayor hincapié en el asociacionismo entre órdenes de gobierno y grupos económicos y sociales.
- La creciente importancia de las relaciones horizontales entre regiones y ciudades.

En el mismo tenor, en dicho congreso se llegó a un mayor consenso respecto a los elementos constitutivos de los sistemas nacionales de planeación territorial (Ferreira, 2004, 53):

- Una “política de desarrollo”, es decir el marco de referencia amplio respecto al desarrollo nacional, susceptible de guiar los patrones de desarrollo territorial y los planes espaciales subnacionales.
- Una “política regional nacional”, orientada a incidir en la distribución de la actividad económica y el bienestar social entre las regiones.
- “Políticas regionales” que buscan orientar los patrones de desarrollo dentro de cada región.
- “Planes locales de ordenamiento territorial” para regular el uso del suelo.

Es innegable entonces que, partiendo del análisis anterior, reconozcamos que el tema del desarrollo en determinado territorio o región ha sido un ejercicio

permanente a partir de la aplicación de diversas políticas buscando modificar las estructuras espaciales caracterizadas, en la gran mayoría de los casos, al menos para América Latina, por una evidente concentración de la población y de actividades en las capitales nacionales repercutiendo esto en la existencia de desigualdades en las diversas regiones que complementan el escenario nacional.

Así pues, para poder dar respuesta a las desigualdades regionales, es necesario no solo hacer planes, programas y proyectos sino también incorporar instrumentos de toma de decisión en materia de política pública buscando con ello darle un orden al desarrollo y hacerlo no solo factible desde el punto de vista económico, sino también hacerlo socialmente viable y ambientalmente compatible.

En ese sentido, a lo largo de estos análisis se ha hecho mención del Ordenamiento Territorial como un instrumento básico de política pública auxiliar en el ejercicio de la planeación del desarrollo. Es importante entonces hacer un breve análisis de lo que dicho instrumento establece como esencia partiendo del planteamiento dado a partir de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, conocida también como Carta de Torremolinos, y aunque no provee de una definición precisa de la ordenación del territorio, sí hace referencia a la *Planeación Espacial Regional* la cual se constituye en:

La expresión geográfica de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de una sociedad. Es al mismo tiempo una disciplina científica, una técnica administrativa y una política desarrollada como una aproximación interdisciplinaria y comprehensiva dirigida hacia un balance del desarrollo regional y la organización física del espacio de acuerdo a una estrategia global (Council..., 1983, 13).

Con base en lo anterior, no debemos pasar por alto que el Ordenamiento Territorial, Ordenación del Territorio, Planificación Territorial, Planificación Física o Planeación Ambiental tiene un componente científico muy importante aunque no deja de ser una política pública cuya principal característica es la de la planificación del desarrollo y, por ende, la toma de decisiones bajo esquemas de orden, democracia, participación social, gobernabilidad y sustentabilidad.

En el análisis que hace el autor no se ve la concepción que se tiene en México acerca del Ordenamiento Territorial por lo que valdría la pena recuperar algunas propuestas:

Según la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente el Ordenamiento Ecológico Territorial es:

[...] el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente.

Por su parte, en materia de Ordenación del Territorio, la Secretaría de Desarrollo Social tiene entre sus atribuciones:

Proponer las políticas generales de ordenación del territorio de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, así como proyectar la ordenación del territorio de los centros de población y la distribución de la población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, o bien proponer a las autoridades estatales la fundación de centros de población.

Promover y participar, conforme a la competencia de la Federación, en los mecanismos de planeación regional que se convengan con las entidades federativas con la participación de los municipios, para coordinar acciones e inversiones que propicien la ordenación del territorio de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera.

Asimismo, le corresponde formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenación del territorio de los asentamientos humanos, y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes (SEDESOL, 2001, 28-29).

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 a cargo de la SEDESOL proporciona una definición parecida a la anterior y concibe a la Ordenación del Territorio como:



Una política que permite maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular, es una estrategia que, al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objetivo hacer no sólo compatibles sino complementarias las aspiraciones locales y regionales con las orientaciones nacionales (SEDESOL, 2002, 5).

El Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial, referido por Massiris (2002, 3) lo define de la siguiente manera:

La adecuada estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio.

La Ley General de Asentamientos Humanos define al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos como:

El proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional. Hace énfasis en las regulaciones al desarrollo urbano de los centros de población.

Por su parte el Instituto Nacional de Ecología hace referencia al ordenamiento desde una perspectiva ecológica y establece que:

Es un instrumento de la política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Sus modalidades son: General (federal); Regional (estatal); Local (municipal) y Marino (federal, estatal y municipal) (INE, 2000, 5).

García (2005, 32) nos presenta una propuesta formulada por la UNAM/SEDESOL la cual concibe al Ordenamiento Territorial como aquel que deberá:

Inducir la mejor ubicación de las actividades económicas y sociales, infraestructuras y equipamientos con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales; delimitar los fines y usos del suelo, de acuerdo con su vocación ecológica y la demanda que exista sobre ella; señalar espacios naturales, históricos, arquitectónicos y culturales sujetos a régimen especial de protección, conservación o manejo, y orientar la dimensión espacial de las infraestructuras y equipamientos del territorio, así como de los procesos de urbanización, industrialización y desarrollo rural. Las escalas propuestas son, a diferencia de la propuesta del INE: Internacional, Nacional, Regional (interestatal o estatal) y local (municipal, urbana y rural).

Las diferentes propuestas presentadas son concordantes en términos de ver al Ordenamiento Territorial como un instrumento de política pública orientada a hacer más eficientes y eficaces las decisiones que se tomen. En ese sentido, el ordenamiento no solo discute si los usos de suelo concuerdan con sus potencialidades físicas, o si las regiones administrativas corresponden con las regiones funcionales, sino cómo poner el conocimiento técnico y científico del territorio al servicio de una psicoterapia útil para poner en marcha fórmulas de convivencia, progreso y democracia duraderas y legítimas. Así pues, ordenar el espacio es asegurar el desarrollo equilibrado del conjunto de regiones que lo componen y necesita cuatro tipos de estrategia (Cuervo, 2003, 42-43):

- Una estructura de autoridad, definible como sistema de atribuciones y competencias territoriales, concebida para asegurar la coherencia del territorio, acudiendo a cualquiera de las fórmulas conocidas o por inventar, oscilantes entre centralismo, descentralismo y federalismo.
- Redes de comunicación para unir los diferentes puntos del territorio, soportes materiales de la integración física entre las diferentes regiones. La unidad no puede ser un mero discurso, menos una ficción, sino debe traducirse en la existencia de medios concretos para su existencia, única forma de nivelar las oportunidades regionales de desarrollo. Cualquier forma de fragmentación o ruptura implica exclusión física o imposición de barreras a la efectiva

integración de los territorios a las oportunidades ofrecidas por el espacio nacional.

- Delimitación territorial en circunscripciones donde el tamaño debe ser funcional a la planificación y gestión de las actividades de su competencia. No basta con definir la estructura de autoridad sino que resulta necesario crear divisiones territoriales convenientes a la mejor marcha de las actividades comprometidas. Se trata de garantizar las condiciones de eficiencia y mejorar las posibilidades de éxito de la gestión territorial del desarrollo.
- Un sistema de ayuda al desarrollo económico y social para equiparar-igualar o compensar los desniveles del desarrollo regional. Aunque se cuente con igualdad de acceso a las oportunidades de crecimiento y desarrollo, éste tiende por lo general a concentrarse en ciudades y regiones determinadas y excluir, de forma absoluta y relativa, a otras. Estos desequilibrios no cuentan con sistemas espontáneos de compensación y, por tanto, pueden conducir a situaciones social y políticamente explosivas.

Entonces, ¿Cuál es la razón de ser del Ordenamiento Territorial? ¿Cuáles son sus objetivos precisos? ¿Cómo se articula este con el desarrollo regional?

Retomando el espíritu de la Carta Europea de Ordenación del Territorio podemos señalar que al ordenamiento territorial le compete el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la utilización racional del territorio y la protección del ambiente.

Un planteamiento más técnico con base en Gómez (1994, citado por Massiris, 2005, 26), identifica tres objetivos básicos del ordenamiento territorial: la organización coherente, entre sí y con el medio, de las actividades en el espacio de acuerdo con un criterio de eficiencia; el equilibrio en la calidad de vida de los distintos ámbitos territoriales de acuerdo con un principio de equidad; y la

integración de los distintos ámbitos territoriales de acuerdo con un principio de jerarquía y complementariedad.

En el contexto latinoamericano, el ordenamiento territorial se concentra en los siguientes objetivos (Massiris, 2005, 26):

- Optimizar el suelo, tanto urbano como rural, en función de su vocación, con la intención de evitar o revertir los procesos de deterioro de los recursos naturales, especialmente bosques, suelo y agua en el caso del ámbito rural y de control de la expansión desordenada y la organización caótica de las ciudades.
- Establecer áreas sujetas a un manejo especial por su valor ecológico, cultural e histórico, a partir de lo cual el ordenamiento territorial incorpora a sus criterios, políticas y estrategias las directrices de la política ambiental, específicamente relacionadas con las áreas protegidas.
- Dar directrices espaciales para la localización y dimensiones de las infraestructuras productivas, de transporte, servicios, etc., que coadyuven a la ocupación del territorio en la dirección deseada.
- Dar un manejo especial a las áreas sujetas a riesgos por fenómenos naturales y sociales, que eviten ocurrencia de desastres.

Es importante no perder de vista que el ordenamiento territorial, a partir de sus objetivos, posee diferentes escalas o niveles lo cual tiene incidencia directa en los contenidos de las políticas a implementar. Con base en ello el ordenamiento puede presentarse a escala internacional, nacional, regional, local. En el siguiente cuadro se precisa brevemente la dimensión de cada uno:

ORDENAMIENTO TERRITORIAL	
Escala	Descripción
Internacional	Involucra a varios países que comparten problemas u objetivos comunes y se expresa en políticas internacionales de integración territorial, construcción de grandes obras de infraestructura o atención de asuntos fronterizos.
Nacional	La atención se centra en estrategias, planes o programas encaminados a orientar las relaciones ciudad-campo, la vertebración del territorio, el equilibrio demográfico y económico entre regiones, así como la política general de ordenamiento de áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones y la conservación y protección del áreas de importancia histórica y cultural.
Regional	Es considerada por varios especialistas como el nivel fundamental del ordenamiento territorial debido a que en ella confluyen intereses muy diversos de nivel nacional, regional y local. En este nivel la comunidad tiene alguna participación en la discusión de los planes. Dichos planes constituyen un marco de referencia para la planificación de los niveles inferiores y se concentra en objetivos muy similares a los de la planificación regional, los cuales en la actualidad privilegian aspectos como la competitividad regional en los mercados internacionales, el equilibrio en la distribución de las oportunidades y recursos necesarios para el desarrollo de las regiones, el equilibrio de la distribución espacial y estructura de tamaños del sistema urbano, la integración territorial intra-regional, integración de la región en el sistema nacional e internacional. Incluye además objetivos de planificación física y ambiental en términos de la protección o conservación de áreas con valor significativo de servicios ambientales, recuperación de áreas degradadas y localización adecuada de instalaciones e infraestructuras, así como objetivos de desarrollo socioeconómico regionales.
Local	Involucra el ordenamiento urbano y rural, en el ámbito municipal o comunitario. Los planes se realizan con una amplia participación social, dado que cualquier cambio en el uso del suelo y los elementos estructurantes afecta la vida de la comunidad. Es la escala donde existe mayor sensibilidad social frente a las decisiones del ordenamiento territorial y, por tanto, existe un mayor interés de los actores sociales por participar en el proceso y controvertir las acciones que se proponga.

Tabla 3.- Escalas básicas del ordenamiento territorial.
Con base en Massiris (2005)

Ahora, si el ordenamiento territorial busca articular los procesos de desarrollo con el entorno social y natural, independientemente de la escala, podemos estar de acuerdo en que, como plantea Boisier (2005, 18), en cualquier territorio coexisten siempre dos procesos sociales de cambio cuya interacción determina la posición e inserción del territorio en contextos mayores y que da cuenta además, tal interacción, del nivel de satisfacción social. Se trata, en este caso, del *crecimiento*

económico por un lado, es decir, la expansión permanente y sistemática de la base material, de la capacidad de producción de bienes y servicios, y del *desarrollo social* (o societal como lo propone Boisier), esto es el surgimiento de condiciones favorables a la transformación de los seres humanos que habitan tal territorio en *personas humanas*.

En ese sentido podemos estar de acuerdo que el desarrollo regional, una de las razones fundamentales del ordenamiento territorial, es un proceso que implica cambios cualitativos en los planos económico, político, social, ambiental, tecnológico y territoriales que suceden dentro de las unidades político administrativas del territorio nacional, por lo que el desarrollo regional se asocia a cuestiones tales como el incremento de la producción y el progreso técnico, las tareas de gobernabilidad y la disputa por el poder político en las entidades territoriales, la distribución del ingreso, la preservación de los recursos y del medio ambiente en general y la organización territorial de la sociedad que habita en las mismas (Delgadillo, Torres y Gasca, 2001, 8).

Podemos hacer referencia entonces a que el desarrollo regional es un proceso de toma de decisiones que requiere de la concertación en el cual comparten responsabilidades tanto el Estado como los actores regionales, a través de formas concretas de articulación entre ambos, mediante lo cual se derivan las recomendaciones sobre las políticas específicas que serán más apropiadas para promover el desarrollo económico y social del territorio en cuestión. Concebido así, el desarrollo regional en su nueva dimensión se presenta como un instrumento poderoso, posible de promover una mayor participación social dentro de las regiones; al mismo tiempo constituye un planteamiento de ordenamiento territorial orientado a contrarrestar los efectos perversos de la globalización en un sentido endógeno, a la vez que potencia las ventajas de las relaciones internacionales y de un intercambio comercial cada vez mayor (Delgadillo, 2004, 21).

Dicha esta realidad, es importante entonces concebir que el desarrollo regional podría o debería ser “un proceso de cambio estructural, localizado en un territorio denominado “región” que se asocia a un permanente progreso de la

propia región, de la comunidad que habita en ella y cada individuo miembro de la comunidad y habitante del territorio” (Lira, 2003, 11).

Respecto a esta última propuesta, Boisier (2001) señala que tal planteamiento es un tanto complejo en el sentido que se combinan tres dimensiones diferentes: una dimensión espacial, una dimensión social y una dimensión individual. El “progreso” de la región debe entenderse, plantea Boisier, como la transformación sistemática del territorio regional en un *sujeto colectivo*; el “progreso” de la comunidad debe entenderse como el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y el logro de una percepción de pertenencia regional y el “progreso” de cada individuo debe interpretarse como la remoción de toda clase de barreras que impiden a una persona determinada, miembro de la comunidad en cuestión y habitante de la región, alcanzar su plena realización como persona humana.

Por otro lado, y con base en Boisier (1999 y 2005) se puede establecer que el desarrollo regional obliga a reconocer que es un proceso que se da en tres escenarios independientes de reciente configuración: Contextual, estratégico y político.

- Escenario contextual.- Este se construye mediante la interacción permanente de dos procesos actuales de enorme peso cada uno de ellos: el proceso de apertura externa de las economías nacionales (y necesariamente de las subnacionales), y el proceso de apertura interna de las sociedades nacionales (aunque no imperativamente de las sub-nacionales).
- Escenario estratégico.- Este es un escenario que se construye a partir de la interacción de otros dos procesos: el surgimiento de nuevas modalidades de *organización territorial* y nuevas modalidades de *gestión territorial*.
- Escenario político.- Producto de la interacción del proceso de modernización del estado y de la aparición de nuevas funciones para los gobiernos subnacionales.

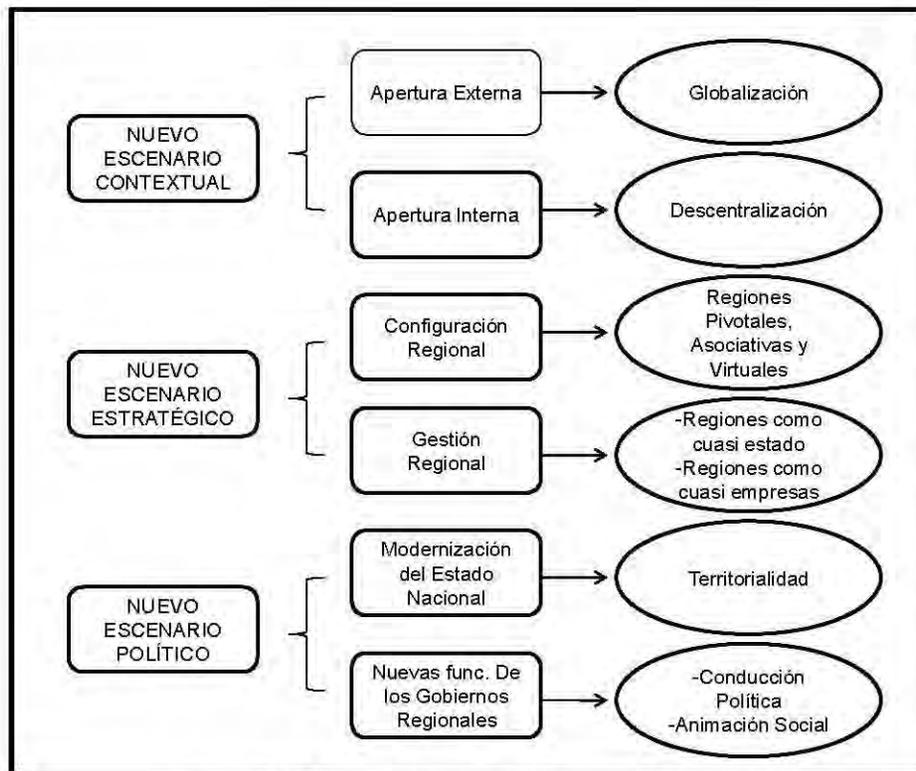


Figura 11.- Nuevo entorno del Desarrollo Regional.
(Con base en Boisier 1999 y 2005).

En el caso de las aperturas, la dicotomía global-local es algo ineludible a partir de las directrices establecidas por las hegemonías mundiales quienes han impulsado el proceso de mundialización de los mercados o configuración de grandes bloques económicos regionales así como el establecimiento de un nuevo orden político internacional. Al respecto, Borja y Castells (2002) señalan que la articulación entre lo local y lo global tiene sentido cuando la globalización y la informalización de los procesos de producción, distribución y gestión, modifican profundamente la estructura espacial y social de las ciudades en todo el planeta. No obstante, los efectos socioespaciales de dicha articulación son diversos y variables a partir de los grados de desarrollo de cada país, además de su historia urbana, su cultura y su entramado institucional.

En ese sentido, la globalización económica plantea nuevos desafíos a las políticas urbanas ya que genera nuevas oportunidades para ubicarse mejor en las nuevas relaciones económicas internacionales. La competitividad ya no depende de los recursos naturales o energéticos, de la base industrial tradicional, de la

posición geográfica, de la acumulación de capital o de la voluntad política de un estado protector. La competitividad del territorio dependerá sobre todo de: funcionamiento eficiente del sistema urbano-regional; inserción en los sistemas de comunicación de carácter global y buena información de los agentes sociales y económicos de los procesos mundiales; calidad de los recursos humanos; apoyo público a los agentes económicos y sociales por medio de políticas de “proteccionismo exportador”, favoreciendo las sinergias y la innovación continua; instituciones políticas representativas, eficaces y transparentes que actúen según normas claras y estables en sus relaciones con los agentes privados; definición de un proyecto de ciudad o región; gobernabilidad del territorio basada en la cohesión social y la participación cívica (Borja y Castells, 2002, 183).

Ante el nuevo escenario creado por el surgimiento de la economía global y los consecuentes cambios territoriales, es innegable que el desarrollo económico regional asume nuevas modalidades en el sentido de que la políticas y acciones se orientan básicamente a la atracción de inversiones, con un enfoque de mercadeo de ciudades y regiones, y a fortalecer las condiciones locales de competitividad de las empresas (Ferreira, 2005, 49). En este nuevo escenario de lo local frente a lo global, el papel de los gobiernos locales cobra singular importancia ya que si bien el desarrollo nacional debe ser el resultado de un todo, ese todo es la sumatoria de sus partes donde cada parte puede ser representada por los escenarios locales. En ese sentido el éxito holístico del desarrollo dependerá del éxito a micro-escala, para, como resultado de la suma de todas las partes, se pueda hacer frente a los retos que la globalización establecidos en términos de competencia, oportunidades y equidad participativa dentro del nuevo modelo internacional.

Se requiere, pues, de una acción local intensificada, consecuencia de la posición de lo local frente a lo global, tomando en consideración que estamos inmersos en un escenario nacional permeable, en el que predominan las políticas de liberalización económica, de descentralización y de democratización. En ese sentido, la acción local adopta, frente a la globalización, tres orientaciones

elementales: desarrollo económico regional; preservación ambiental y desarrollo sustentable; e, inclusión social (Ferreira, 2005, 49).

Otro aspecto a considerar es que hipotéticamente la conciencia política respecto a los efectos excluyentes de la liberalización económica y la globalización está llevando a una revisión de la política social neoliberal, basada en acciones compensatorias de atención a grupos marginados, y a la exploración de enfoques y formas de acción que permitan a las sociedades regionales apropiarse del desarrollo económico y orientarlo bajo modalidades que propicien la inclusión social generando, previsiblemente, un puente entre el desarrollo económico regional y la preservación ambiental. En ese contexto, y estableciendo una articulación entre el nuevo papel de la planeación regional y el ordenamiento territorial como instrumento de política pública indispensable el ejercicio de acción a futuro en nuestro país, puede plantearse en un triple rol (Ferreira, 2005, 51):

- La articulación de las tres formas básicas de acción local (desarrollo económico regional, inclusión social y preservación ambiental).
- Orientación del cambio territorial a nivel nacional bajo los nuevos parámetros establecidos por la liberalización económica y la globalización.
- Consolidación gradual de un proyecto o política nacional de desarrollo que cumpla con tres requisitos: que sea integral, que tenga una perspectiva de largo plazo, y que logre un amplio consenso nacional y respaldo político.

Por otro lado, el escenario estratégico del desarrollo regional hace referencia a la crisis de la geografía política a nivel mundial y nacional, sin que ello represente, como lo señala Boisier (2005), la “muerte de la geografía”, aunque está de acuerdo en el advenimiento de una “nueva geografía” que se materializa tanto en el espacio geográfico como en el ciberespacio y advierte que los problemas a los que se enfrenta la geografía política está propiciada por varias fuerzas, algunas de ellas originadas en la lógica de expansión del sistema capitalista, ya que la ocupación territorial por parte del sistema no es casual, sino que responde a los intereses intrínsecos de él; por otro lado, los propios territorios buscan

configurarse autopoieticamente de manera que se puedan insertar en los espacios de la globalización, aunque es importante reconocer que si bien la globalización es una realidad, buena o mala, pero irremediable, ésta es concebida en la actualidad como un “juego despiadado” cuyos resultados reflejan más perdedores que ganadores.

De manera especulativa, Boisier (2005) propone siete características de las organizaciones y del tejido organizacional territorial que al parecer pueden ayudar a “ganar”: Velocidad para tomar decisiones; flexibilidad para entregar respuestas de escala variada; maleabilidad para adaptar la propia estructura organizacional al medio; resiliencia del tejido para reconstruirse cuando es dañado por la acción de agentes externos; inteligencia para aprender de la interacción con el entorno; complejidad territorial comparable con la complejidad global; identidad socioterritorial.

En ese sentido y como consecuencia de la irrefrenable expansión territorial del modelo capitalista así como de la necesidad de los territorios o espacios locales (subnacionales) de insertarse de la mejor manera posible en dicho modelo, se plantean nuevos escenarios conceptuales en torno a las categorías regionales: regiones pivotaes, regiones asociativas, regiones virtuales.

Estas nuevas formas de aproximación o de entendimiento de las regiones se adicionan a otras más planteadas años atrás por la geografía económica y que dieron como resultado el surgimiento de categorías como: región nodal o funcional; región de rasgo simple; región de rasgos múltiples; región formal o uniforme; región de programa; región polarizada; región geográfica (compagne), etc. Una síntesis de los diferentes enfoques o concepciones en torno a las regiones se presenta a continuación:

TIPO DE REGIÓN	DESCRIPCIÓN
Nodal o funcional	Define las áreas de interconexión a partir de redes de circulación poblacional, vehicular, de mercancías, de comunicaciones, etc.; esto es, la funcionalidad es sinónimo de organización de un centro urbano que forzosamente debe interconectarse con otros espacios de menor jerarquía (áreas de influencia). Sus representantes son: Mackinder, Vidal de la Blanche, John Friedman, entre otros.
De rasgo simple	Se refiere a espacios que presentan similitud geográfica definida, a partir de dos fenómenos de asociación simple o relaciones acordantes. Son áreas delimitadas por criterios altimétricos de curvas de nivel iguales, asociadas con criterios de precipitación, productividad, climáticos, etc. Uno de sus exponentes es Derwent Wittlessey.
De rasgos múltiples	Su ejemplo más representativo son las regiones naturales que significan la suma de valores (básicamente geográficos) aplicados a una misma área. Sus exponentes más importantes son: Colby, Hartshorne y Ullman.
Formal o uniforme	La definición de su homogeneidad dependerá del criterio seleccionado por el autor. No existen determinantes en el tamaño de una región formal; puede ser pequeña o extensa, dependiendo del rasgo utilizado para delimitarla: región climática, agrícola, geomofológica, etc. Con base en ello, Beguin define las regiones homogéneas como un espacio continuo cuyas partes presentan características muy similares entre sí.
De programa	Incluye algunas de las anteriores clasificaciones debido al carácter de apoyo administrativo que se le confiere. Según las variables consideradas para su delimitación, la configuración y el uso de estas regiones será diferente, aunque el factor integrador se representa mediante un "polo" o centro rector desde el cual se emprenderán las acciones del plan o programa que se desee aplicar. Generalmente son regiones efímeras que aparecen y desaparecen a criterio de las directrices que la estrategia y la política dicten.
Polarizada	Se le atribuye un uso multidisciplinario primordialmente por parte de economistas, arquitectos, urbanistas, geógrafos, planificadores, historiadores, etc. Abarca los conceptos de región funcional o nodal y dinamiza su estructura espacial por medio de las variables econométricas. Se define como un área organizada en torno a un centro o polo, hacia donde convergerán todos los puntos en la región mediante lazos directos y de dependencia. En este concepto debe incluirse el término <i>polo de desarrollo</i> , el cual conlleva la categoría económica de formación, crecimiento y consolidación de un centro regional rector.
Compage (geográfica)	Se incluyen todos los elementos presentes en el espacio: rasgos fisiográficos, recursos y ambiente naturales, organizaciones sociales, rasgos económicos y políticos; todo ello, en relación directa con la ocupación del hombre sobre el territorio en un sentido de apropiación vivencial. Este tipo de regiones son de uso común y sin discriminación de variables ya que, atendiendo a su definición estricta, son "un todo formado por el ensamblaje de las partes".
Pivotal	Son regiones que contienen una proporción significativa de las características de infraestructura pesada y liviana.
Asociativa	Resultan de acuerdos tácticos entre dos o más regiones pivotaes o entre regiones pivotaes y simples territorios, acuerdos siempre sujetos a la condición de <i>contigüidad espacial</i> y cuya lógica descansa en un análisis costo-beneficio positivo.
Virtual	Es el resultado de acuerdos estratégicos de largo plazo entre varias regiones y territorios no sometidos a la restricción de la contigüidad (precisamente por ello, virtuales), acuerdos que buscan generalmente posicionar a la nueva región mejor en la globalización que lo que podría ser el posicionamiento individual.

Tabla 4.- Tipos de regiones.
Con base en Delgadillo y Torres (1993); Boisier (2005).

Referente al escenario político, emanado de la interacción del proceso de modernización del Estado y de la aparición de nuevas tareas para los gobiernos locales y/o regionales, es importante señalar que el *Estado Moderno* tan necesario hoy día, debe ser capaz de *hacer conducción territorial*, tanto como conducción política, mediante la formulación explícita de una matriz de política territorial, es decir implementar una planeación territorial eficiente desde el Estado, donde reconozca al territorio como un sujeto activo e interactuante con los objetivos comunes de la política macroeconómica hegemónica reflejada esta en los siguientes indicadores: aumentar el crecimiento, reducir el desempleo, controlar la inflación, reducir la pobreza, garantizar la sustentabilidad, mejorar la competitividad y aumentar la equidad. Nada nuevo, pero a la vez nada tan lejano tomando en consideración la realidad de países como el nuestro.

Aún así y dejando a un lado el pesimismo que históricamente hemos hecho nuestro con el día a día, es interesante retomar algunas características propuestas por Boisier (1999) en cuanto a lo que un estado moderno necesita en materia de desarrollo regional, desde una perspectiva territorial:

- Comprender y entender su propia estructura sistémica territorial.
- Ser “inteligente”, es decir, descentralizado y organizado en red.
- Comprender la interrelación entre los objetivos nacionales y el papel del territorio.
- Pude, en consecuencia, explicitar la contribución de cada región o territorio a cada objetivo.
- Ser capaz, a partir de ello, de construir escenarios territoriales futuros.
- Incorporar, con tal información, la territorialidad en el proyecto político nacional.
- Reconocerse a sí mismo como una institución desplegada en dos planos: el estado nacional y un conjunto de cuasi estados regionales.
- Aceptar la variedad, y por tanto, permitir y estimular la maleabilidad en las estructuras de gobierno y administración.

- Incorporar en los cuasi estados regionales la velocidad, y apoyar la existencia de sistemas de información y análisis coyuntural.
- Establecer un marco regulatorio mínimo para facilitar la flexibilidad.
- Estimular en las estructuras de los cuasi estados regionales el surgimiento de la imaginación creativa y el despliegue de dos nuevas funciones: conducción política y animación social.
- Reconocerse como un estado territorial y ser capaz de ejercer conducción territorial tanto como conducción política.

No obstante, y aterrizándolo a nuestro entorno nacional, es innegable y existe plena coincidencia de que el desarrollo regional en México se ha caracterizado por tener una visión distorsionada y con ausencia de una política integral en cuanto a su aspecto territorial. Es evidente que las experiencias del desarrollo en México reflejan una predominancia de intereses de grupos de poder económico y/o político así como de acciones aisladas y carentes de toda continuidad política o gubernamental en cualquiera de sus tres niveles lo que limita la posibilidad de revertir el rezago social.

Las políticas de desarrollo regional han sido por, lo general, improvisadas y no están integradas como prioridad dentro de la política económica; además, la estructura focalizada y atemporal de la inversión sectorial impide la consolidación de procesos regionales amplios, la creación de soportes para un desarrollo endógeno más competitivo y la posibilidad de conexiones interregionales que lleven a la maximización de beneficios (Delgadillo, 2004, 22).

Si a lo anterior le agregamos el componente global a partir del cual se reciben influencias exógenas en todos sentidos pero que son condicionantes para dejar de ser una economía emergente o en desarrollo, el asunto se complica. Es innegable que la globalización establece hoy día las reglas del juego, pero también lo es en el sentido de que un país con el sesenta por ciento de su población en algún estado de pobreza no puede insertarse en un modelo neoliberal en condiciones favorables si no soluciona antes su desarrollo asimétrico interno. ¿Cómo podemos ser competitivos hacia afuera si al interior existen disparidades y

una importante deficiencia en aspectos como transparencia y ética gubernamental, salud, calidad de vida, educación, empleo, espacios limpios y ordenados, infraestructura básica y servicios, respeto al entorno natural, respeto a nuestra propia cultura y, por ende, a nosotros mismos?

Es evidente que en la medida en que no seamos capaces de resolver nuestras deficiencias internas, tendremos poco éxito en la competencia global sobre todo porque las reglas impuestas por la globalización, que no son nuestras reglas de origen, son reglas que trascienden la nación y condicionan la creación y puesta en práctica de políticas públicas nacionales. En otras palabras, aún con todos nuestros problemas y deficiencias internos, tenemos que entrarle al juego mundial del mercado, de las oportunidades y de la competencia, pero con el único inconveniente de que las reglas del juego no las ponemos nosotros.

Así, la dinámica global generará procesos hacia los estados nacionales como el nuestro, donde las lógicas no sean compatibles con las lógicas de dichos gobiernos y mucho menos con la lógica existente en las escalas regionales y locales.

Ello implica que cualquier proceso de “gestión del desarrollo regional” pase necesariamente por identificar a los actores y las funciones específicas que éstos asumen en base a una “estrategia integral territorial del desarrollo”. Así se podrá reconocer que la idea fundamental del “desarrollo regional” se refiere a “un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, la comunidad regional y de cada individuo residente en ella (Boisier, 1996; citado por Gasca, 2004, 90). En consecuencia, propone Gasca (2004), la reconstitución de las estrategias de desarrollo regional tendrían que incluir los siguientes principios:

- Una valoración del “papel estratégico del territorio” en el desarrollo nacional y regional por parte del Estado (elemento principal de mediación entre la sociedad y el territorio). Esto implica privilegiar formas alternativas de integración endógena, pero sin excluir los mecanismos favorables que se puedan derivar de la articulación internacional de las regiones.

- Adopción y aplicación de mecanismos de gestión territorial “descentralizada” en sus distintas escalas espaciales (nacional, regional, urbano, local, etc.).
- Favorecer un proceso de “autonomía regional” de decisión, en el sentido de fortalecer las capacidades regionales para definir su propio estilo de desarrollo, y el uso de instrumentos de política congruentes con tal decisión.
- Atacar las “causas del subdesarrollo regional” y no sus consecuencias. Esto es llevar a cabo políticas redistributivas del ingreso, proyectos productivos y generación de empleo, con la finalidad de superar las políticas focalizadas de carácter asistencialista que no resuelven de fondo el problema de la pobreza.
- Creciente capacidad regional para apropiarse parte del excedente económico allí generado a fin de reinvertirlo en la propia región, diversificando su base económica, y conferir sustentabilidad de largo plazo.
- Movimiento de inclusión social, que implica la toma en cuenta de los diferentes actores políticos y la mejor repartición del ingreso nacional y regional entre las personas, así como su participación en las decisiones de competencia de la región.
- Un creciente proceso de concientización y movilización social en torno a la protección ambiental y manejo racional y sustentable de los recursos naturales de la región.

De igual manera, hay que reconocer que la tendencia globalizadora y el establecimiento de un modelo de libre mercado ha implicado que en México se haya presentado una especie de crisis en el ejercicio de la planeación del desarrollo. Lo anterior se refleja en el traslado de funciones que tradicionalmente eran de carácter público a instituciones, corporaciones u organismos, sociales y/o privados derivando en un reconocimiento casi generalizado entre la clase política, el sector académico y el sector empresarial de que acarreamos una deficiencia histórica en el ejercicio de la planeación en todos los niveles, sectores y escalas, a pesar de que nuestro país cuenta con instrumentos normativos (Constitución, Leyes, Reglamentos, etc.) para todos los sectores productivos y en todo el aparato institucional del Estado en cualquiera de sus niveles de toma de decisión.

En ese sentido, los planes no han sido diseñados para que sean los documentos políticos que guían la acción de los gobiernos. Su carácter eminentemente técnico, separado de los procesos reales de decisión, ha provocado que su cumplimiento sea relativo. Se observa, en consecuencia, que los planes se elaboran y aprueban sin que exista de por medio la suficiente intencionalidad política que garantice su cumplimiento y sobre todo que genere consecuencias concretas derivadas de su incumplimiento.⁴ Nos encontramos con planes que estando presentes en el discurso político, están ausentes en muchas de las decisiones que orientan su desarrollo (Iracheta, 1997, 169), aún cuando el ejercicio de la planeación del desarrollo nacional está plenamente referido en el Art. 26 de nuestra Constitución Política:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinan los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración Pública Federal.

La ley faculta al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios par ala formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo Federal coordine mediante convenios

⁴ En la propuesta de "decálogo para uso de los gestores del desarrollo urbano" presentado por Jordi Borja en el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá en 1995, señala como segundo principio: *Las obras se empiezan y se acaban bien. Los errores tienen responsables y éstos deben pagar por ellos. El incumplimiento debe ser sancionado, el mal causado castigado. Los que ganan dinero agrediendo a la ciudad deben ir a la cárcel. Los gobernantes locales sólo tendrán credibilidad si se imponen a los grupos económicos que actúan en la impunidad* (Borja y Castells, 2002, 263). Es evidente que en México este principio no es aplicable en la actualidad y desde hace mucho tiempo.

con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Asimismo el Art. 3 de la Ley de Planeación, establece por Planeación Nacional del Desarrollo:

...la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Tan solo en los dos anteriores instrumento jurídicos se establecen las líneas generales del desarrollo nacional pero, como se podrá ver en el cuadro 5, en México existen una serie de instrumentos normativos y jurídicos sobre los cuales se debería de sustentar la planeación del desarrollo no solo en lo general sino en lo sectorial y a diferentes escalas del ámbito de toma de decisiones y espaciales:

INSTRUMENTOS NORMATIVOS APLICABLES A LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MÉXICO

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Planeación
- Ley General de Asentamientos Humanos
- Ley de Asistencia Social
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley Federal de Turismo
- Ley General de Educación
- Ley General de Población
- Ley General de Salud
- Ley Minera
- Ley para la Reforma del Estado
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley Federal del Mar
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley de Navegación
- Ley Federal del Trabajo
- Ley de Navegación y Comercio Marítimos
- Ley de Vías Generales de Comunicación
- Ley de Vivienda
- Ley de Puertos
- Ley de Pesca
- Ley Agraria
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte
- Ley de Capitalización del Procampo
- Ley de Ciencia y Tecnología
- Ley de Comercio Exterior
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Ley de Información Estadística y Geográfica
- Ley de Inversión Extranjera
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Todas las leyes estatales y municipales
- Todos los reglamentos, NOM's y demás, derivados de las anteriores
- Todos los planes y programa de gobierno y desarrollo.
- Todos los decretos a nivel federal y estatal relativos al Desarrollo

Tabla 5.- Instrumentos normativos del desarrollo en México a nivel general, sectorial y de alcance político-espacial.

No obstante, muchos procesos de toma de decisiones en materia de planeación del desarrollo todavía se encuentran centralizados y en plena dependencia a las decisiones y a los recursos que el estado nacional canalice hacia los gobiernos de los estados y de los municipios. Por ello, y ante la inminente presencia de la globalización y, por ende, de la ineludible virtualización de las fronteras nacionales, la cuestión regional cobra evidente significación. Así, es muy posible que el desarrollo regional en México se ubica en la actualidad entre dos escenarios antagónicos: la globalización y la centralización.

Por lo anterior, el legendario y tan ansiado objetivo de política, de obtener un nivel más homogéneo en el desarrollo de las regiones del país, no ha sido alcanzado. La persistencia en México de grandes disparidades regionales en el nivel de vida e ingresos, ha sido considerada como firme indicador de desintegración (Wong, 1998, 285) por lo que dicha situación existente en diferentes partes del territorio nacional exigen actuar, al menos, en base a cinco ejes estratégicos (Wong, 1998, 307-308):

- Recuperar la importancia de lo regional dentro del marco general de políticas, considerando el nuevo entorno económico y político. En esta época de globalización, lo “regional” puede convertirse en un factor que contribuya a la consecución de los grandes objetivos nacionales: crecimiento económico, empleo, competitividad, sustentabilidad, equidad y disminución de la pobreza. Dicha “recuperación” debe basarse, en gran medida, en la capacidad profesional para demostrar su contribución a tales objetivos.
- Los objetivos de esta política regional deben responder o ser consistentes con la fase actual, interna y externa, del proceso de desarrollo nacional.
- Pasar de un enfoque netamente “especialista” y/o “asistencialista” de la política regional, a un enfoque donde el propósito central sea identificar y aportar mecanismos para que las diferentes regiones de un país –no necesariamente unidades político administrativas–, puedan organizarse, mejorar la capacidad de gestión de su propio desarrollo y potenciar su contribución en el constante proceso de transformación productiva. En condiciones actuales, la política regional debe buscar, simultáneamente, el realce del *desarrollo del potencial endógeno* y aprovechar al máximo las *ventajas competitivas* de los mercados externos.
- Establecer ciertos *mecanismos de compensación o subvenciones* –sin caer en la subsidiaridad populista o “desarrollismo” –, para regiones que se encuentren en situaciones críticas –atraso endémico, o mal posicionadas en relación al nuevo marco macroeconómico–, y que requieran del impulso externo para encauzarse en una dinámica autogenerativa.



- Ante la *apertura externa*, uno de los rasgos más sobresalientes del proceso económico del país en la actualidad, se requiere también *fortalecer una apertura interna*, para lo cual es condición necesaria alcanzar una verdadera descentralización en su sentido más amplio. Esto último va ligado al logro de mayores espacios de democratización de la vida nacional.

Para complementar lo anterior, es importante tomar en cuenta que el ejercicio de planeación no necesariamente debe ser un ejercicio muy ambicioso, y esto se da en la lógica de que no por querer hacer mucho se hará mejor, por el contrario, se debería de buscar fundamentalmente: racionalizar la utilización de los recursos humanos y naturales; procurar el desarrollo armónico de las distintas regiones socioeconómicas del país; establecer políticas que tiendan a dar ocupación y redistribuyan la mano de obra en las regiones y los sectores; establecer mecanismos que redistribuyan el ingreso de manera efectiva; aprovechar integralmente las obras ya establecidas y orientar las nuevas inversiones hacia obras de infraestructura de apoyo a programas productivos (Bassols, 1992, 346).

Los puntos anteriores parecerían una especie de receta mágica pero que, sin embargo, pudiese ser de ayuda para comprender lo que necesitamos hacer para equilibrar nuestro desarrollo. No obstante, es pertinente tomar en consideración que un ejercicio eficiente de planeación democrática, como lo plantea la Ley de Planeación mexicana, debe de tener como soporte un proceso de democratización y administración pública eficiente y transparente que restituya, no solo al gobierno federal sino a los gobiernos estatales y municipales, la autoridad moral tan deteriorada debido a los altos niveles de corrupción y de intolerancia a la crítica social.

CAPÍTULO II

EL TURISMO EN MÉXICO Y QUINTANA ROO. SU IMPORTANCIA PARA EL DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL.

2.1 EL DESARROLLO TURÍSTICO EN MÉXICO A PARTIR DE LOS AÑOS VEINTE Y SU INCORPORACIÓN A LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN MÉXICO.

Es innegable que la expansión de la actividad turística en diversos países, ha ido de la mano del grado de desarrollo socioeconómico alcanzado por las sociedades modernas lo que ha creado las condiciones necesarias para fomentar el bienestar social en la población, proporcionando mayores y mejores posibilidades de acceso a los sistemas de seguridad social y salud pública, así como el derecho al descanso obligatorio remunerado (Bringas, 1999, 5).

En el caso de México, el impacto que de manera favorable ha generado en la economía nacional ha sido bien medido a partir de cinco rubros: su contribución fundamental en la balanza de pagos; impacto favorable en el Producto Interno Bruto; generación de fuentes de trabajo; ser un catalizador potencial de otras actividades económicas; impulsar y fortalecer el desarrollo regional. Al menos, las tres primeras se han cumplido; sin embargo, el impulso de la actividad turista hacia otros sectores económico y el fortalecimiento del desarrollo regional son aspectos cuestionables y que se irán abordando en capítulos siguientes.

Definir las etapas históricas del turismo en México ha sido una tarea que ha tenido varios cambios y ajustes e, incluso, que se ha dado en función de periodos gubernamentales y de externalidades como los grandes fenómenos económicos y sociopolíticos (gran Depresión, Segunda Guerra Mundial, Crisis del Petróleo, etc.). No obstante es necesario establecer periodos de análisis como marcos de referencia del análisis evolutivo de la actividad turística, sobre todo para conocer cómo este sector fue ganando posiciones en el organigrama institucional y en el escenario socioeconómico nacional.

Cuando el éxito de destinos turísticos como Cancún, Los Cabos, Ixtapa o Huatulco no formaban parte de la realidad turística nacional, al menos en lo que respecta a su propia existencia o su impacto económico y a la magnitud de su

afluencia, podíamos encontrarnos con propuestas como la de Ramírez (1981) quien se refería a que los antecedentes del turismo en México se circunscribían a tres grandes etapas: De nacimiento (1920 a 1940); de desarrollo (1940 a 1958); y de tecnificación (de 1958 hasta nuestros días) Manuel Ramírez Blanco, teoría general del turismo (Ramírez, 1981, 1). Es evidente que el primer periodo tomaba como referencia la etapa posrevolucionaria y de surgimiento del México político e institucional, con un corte hasta el final del cardenismo; posteriormente se hace una segunda división tomando como referencia el periodo de la Segunda Guerra Mundial, la posguerra y el periodo de Miguel Alemán y Ruiz Cortínez en los que la industria turística tuvo un lugar importante dentro del proceso de planeación del desarrollo económico y social de México lo cual se reflejó en el surgimiento de los primeros grandes centros turístico como Acapulco, Veracruz y Cozumel así como en la creación del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (FOGATUR); el tercer periodo llamado de Tecnificación parte de 1958 y se remite “hasta nuestros días”. Esto es una imprecisión que hace que la propuesta de Ramírez Blanco sea útil, hasta cierto punto, pero de ninguna manera es precisa para estudios actuales. En este caso podremos no estar de acuerdo en dos aspectos con este último periodo: en que se le llame periodo de tecnificación y en que se corte a algo que el autor denominó de manera muy subjetiva e imprecisa “hasta nuestros días”.

Con base en lo anterior podríamos proponer una división histórica del turismo en México partiendo, sí, de la etapa posrevolucionaria pero con cortes históricos diferentes de manera que pudiese quedar una nueva propuesta:

- Etapa de nacimiento del turismo 1920-1934
- Etapa de de crecimiento turístico 1934-1952
- Etapa de modernización del turismo 1952-1970
- Etapa de turismo planificado 1970-1988
- Etapa de neoliberalismo y globalización 1988-2007

En su primera etapa, denominada de *nacimiento del turismo*, México estaba por vivir un importante proceso para su desarrollo como nación moderna en un marco

institucional, y de un naciente Sistema Político. El turismo, como actividad incipiente en México se inició vinculado a las condiciones sociales, económicas y tecnológicas sobre todo en el campo de los transportes. Se abrieron múltiples carreteras y aparecieron en 1922 los primeros grupos organizados de turistas. Se crean las primeras agencias de viajes y la hotelería comenzó a jugar un papel fundamental surgiendo las asociaciones relacionadas con la prestación de los servicios, como es el caso de la Asociación Mexicana de Propietarios y Administradores de Hoteles, iniciando la estructuración de este importante sector económico, promoviendo políticas públicas en materia de migración e impulsando los primeros centros turísticos “espontáneos” con el fin de incrementar el movimiento de turistas hacia el país. Surge, además, la Comisión Mixta Pro-Turismo en el año de 1928, que dependía de la Secretaría de Gobernación, teniendo como función sustantiva la de realizar estudios y proyectos para fomentar la afluencia de un mayor número de visitantes extranjeros al país.

En 1929 y con el fin de fortalecer los esfuerzos gubernamentales en materia de desarrollo turístico, se incorpora a la Comisión Mixta Pro-Turismo, la participación del sector privado.

Un hecho importante de esta etapa fue la promulgación, el 15 de enero de 1926, de la Ley de Migración en la cual se refleja por vez primera el término turista definiendo a éste como “el extranjero que visita la República, por distracción o recreo y cuya permanencia en territorio nacional no exceda de 6 meses” (Ramírez, 1981, 2).

Existían ya las Comisiones Mixtas Pro-Turismo como encargadas de fomentar el arribo de visitantes, sobre todo extranjeros; sin embargo, el turismo comenzó a cobrar tal importancia que el 30 de agosto de 1930, durante la administración gubernamental de Pascual Ortiz Rubio, se suple la figura de Comisión Mixta Pro-Turismo por la de Comisión Nacional de Turismo con las mismas funciones y atribuciones que su antecesora y cuya Ley Orgánica se publicó en el Diario Oficial el 7 de febrero del mismo año de su creación. En dicha Ley se hace referencia a los requerimientos específicos que debían de cumplir los turistas extranjeros. El 13 de junio de 1932, se promulga el Reglamento de la Ley

de Migración de 1930 precisando las finalidades de la Comisión Nacional de Turismo, así como los esfuerzos oficiales y privados que tendían a impulsar la actividad turística del país.

En 1933 se crea el Departamento de Turismo el cual dependía de la entonces Secretaría de Economía Nacional facultándosele para atender todos los asuntos relacionados con el turismo incorporando además al sector privado. El 8 de marzo de ese mismo año el gobierno de México publica en el Diario Oficial un acuerdo a partir del cual se establecieron funciones para la Comisión Nacional de Turismo así como la creación de dos nuevos organismos: el Comité Oficial y el Patronato de Turismo. Así, la Comisión recabaría y coordinaría información concerniente al turismo, proponiendo las medidas necesarias para su desarrollo; el Comité Oficial realizaría los estudios relacionados con la problemática del turismo; mientras tanto, el Patronato tendría la tarea de decidir sobre las medidas que deberían adoptarse al respecto (SECTUR, 2001a, 7).

Si bien existían ya diversos organismos que poco a poco definían lo relativo coordinación y fomento de la actividad turística, esto se daba en un marco de alto grado de centralismo político-institucional.

Durante la gestión de Lázaro Cárdenas, a partir de la cual podemos hacer referencia a la *etapa de crecimiento* del turismo en México, se evidenció una preocupación por darle al desarrollo de la actividad turística un mayor peso desde el ámbito legislativo por lo que se dan una serie de modificaciones en lo referente a la administración pública del turismo como por ejemplo la desaparición, mediante decreto publicado el 18 de mayo de 1934, de los organismos creados hasta ese entonces para asumir las funciones relacionadas con la actividad turística. En ese mismo año el gobierno federal decide que la Secretaría de Economía dejaría de encargarse de todo lo concerniente a la actividad turística, pasando de nueva cuenta la aplicación de las Leyes relativas al turismo a la Secretaría de Gobernación.

Un año después, el 3 de mayo de 1935 se promulgó un Decreto que reglamentaba la fracción XXX del artículo 2º de la Ley de Secretarías de Estado a partir del cual se creó la Comisión Nacional de Turismo la cual asumiría la tarea de

orientar, regular y coordinar todo lo referente al turismo; dicha Comisión estaría integrada por un Comité Ejecutivo, un Consejo Patrocinador y un Consejo Consultivo.

En 1936 las funciones de la Comisión Nacional de Turismo son absorbidas por la Secretaría de Gobernación a través de su Dirección General de Población, cuya Ley se publicó el 29 de agosto del mismo año y su reglamento el 21 de mayo de 1937, dándose a conocer, además, la creación de un Departamento de Turismo, órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación, encargado de desarrollar y regular las actividades relacionadas con dicho sector.

A finales de la administración de Cárdenas se funda el Consejo Nacional de Turismo, mediante decreto del 9 de diciembre de 1939, integrado por el Patronato Oficial, la Comisión Nacional de Turismo y las Comisiones Locales de Turismo, tanto a nivel estatal como municipal.

Es pertinente señalar que siendo presidente de México, Lázaro Cárdenas se caracterizó por ser un turista destacado ya que gustaba de recorrer el país siendo uno de sitios de descanso predilectos Isla Mujeres, en el Caribe mexicano.

Con la llegada de Ávila Camacho a la presidencia de México, se da un fuerte impulso a la construcción de hoteles, bares, restaurantes y agencias de viajes, pero se viven los primeros problemas de planeación turística ya que la afluencia de turistas comienza a rebasar las propias expectativas gubernamentales y empresariales. Aún cuando ya existía un organismo gubernamental encargado de promover el turismo, fundamentalmente extranjero, no existía en realidad una dependencia responsable de planificar el turismo, sobre todo porque empieza a darse un acelerado crecimiento del fenómeno en México por lo que era imprescindible planear adecuadamente todas las actividades del sector.

La Segunda Guerra Mundial trajo consecuencias que frenaron el flujo que estaba viviendo el país en materia de visitantes extranjeros, más aún cuando México había declarado la guerra a las potencias del eje. En esa época, México contaba con destinos importantes hoy día como Acapulco y Cozumel. En el caso particular de Cozumel la Segunda Guerra Mundial trajo la posibilidad de construir un aeropuerto militar con el fin de que los Estados Unidos pudiesen vigilar

constantemente las aguas del Caribe evitando incursiones de submarinos nazis. Con dicha infraestructura, la isla vio favorecido el crecimiento de visitantes que tuvo en los años siguientes ya que no solo estaba conectada por mar, sino también por aire. Ello marcó la llegada de los pioneros del turismo vía aérea a Cozumel.

En 1942 se había registrado un flujo de 90 mil turistas, pero una vez firmada la paz, el turismo tuvo una reacción sumamente favorable lo que se reflejó, para 1946, en la llegada de aproximadamente 250 mil turistas al país.

Con la posguerra, la iniciativa privada comienza a jugar un rol fundamental y empieza a darse una relación más cercana entre el sector público y el privado en materia de inversión empresarial e inversión en materia de infraestructura. El turismo comienza a tomar derroteros que lo encaminarían a la concepción ya no de una simple actividad social, sino de una industria integral impulsora del desarrollo económico y social, al menos en teoría.

Sin lugar a dudas fue Miguel Alemán Valdés uno de los más destacados impulsores del turismo nacional, o de la nueva *industria turística* a través de la creación de los primeros grandes centros turísticos irrumpiendo con mayor énfasis en el mercado turístico internacional. Alemán veía a esta actividad como una oportunidad para financiar otras economías de manera que, desde su campaña política a la presidencia de México, estableció la posibilidad de que la actividad turística fuese el instrumento económico a partir del cual se financiaría el desarrollo del país. Ello quedó establecido en su *Carta Turística* o *Declaratoria Turística*. Para poder lograr su cometido, Alemán estableció cuatro estrategias para fomentar el turismo:

- Construcción de nuevos caminos y aumento de los servicios de ómnibus, conexión con los ferrocarriles, mejoramiento y construcción de aeropuertos.
- Apoyo a la libre importación de artículos no producidos en México, necesarios para la construcción y financiamiento de hoteles. Reducción de impuestos sobre nuevos alojamientos y el establecimiento de un banco de

crédito turístico con objeto de facilitar la construcción y adaptación de hoteles, posadas y restaurantes.

- Impulso a los primeros polos de desarrollo: Acapulco, Puerto Vallarta, Mazatlán, Cozumel, Veracruz y las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.
- Establecimiento de una escuela de capacitación técnica para la formación de personal especializado en la promoción turística y en la administración turística en hoteles y moteles.

Respecto a los resultados en materia organizacional, el 25 de noviembre de 1947 se promulgó la Ley que crea la Comisión Nacional de Turismo cuyo presidente era el Secretario de Gobernación; dicho organismo estaba integrado por un consejo Nacional y un Comité ejecutivo, teniendo como atribuciones lo concerniente a la orientación, coordinación y regulación de dicha actividad así como una mayor intervención del Estado en las empresas del sector privado dedicadas a la prestación de servicios turísticos. Como medida de apoyo a la regulación del funcionamiento de los servicios turísticos, el 5 de abril de 1949 se publicó el Reglamento de Ley a partir del cual se daría dicho mecanismo de orden.

Sin embargo, un hecho que destaca en esta administración es sin lugar a dudas la publicación, mediante decreto publicado el 31 de diciembre de 1949, de la Ley Federal de Turismo así como la derogación del Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Turismo. En esta Ley se mantuvo la atribución que tenía la Secretaría de Gobernación respecto a los asuntos relacionados con la actividad turística.

Así, entre 1920-1952 el país vivió un proceso de génesis y crecimiento del turismo el cual se concibe no solo como una actividad económica, sino como un promotor del acercamiento social y cultural que serviría de respaldo al país para apoyar su desarrollo progresivo. Se enmarcan los primeros pasos del turismo masivo en México. A partir de ello, la actividad turística señalaría un nuevo derrotero para el país además de obtener, como actividad económica, un lugar prioritario para impulsar el desarrollo económico y social de la nación.

Para el periodo 1952-1970 el turismo recibió un enfoque de corte más moderno y con intentos de mejor planificación, sobre todo en el aspecto urbanístico. Se intentó que los destinos turísticos existentes y los que comenzaban a surgir, tuviesen una mejor atención en lo referente al aspecto físico a partir de un Plan Maestro plenamente articulado con el aprovechamiento y uso del suelo.

La actividad turística se institucionaliza más no solo en sus espacios de toma de decisión dentro del organigrama del gobierno Federal, sino en sus planes y proyectos tendientes a incrementar la infraestructura turística. Para ello se creó, mediante decreto publicado el 14 de noviembre 1956, el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (FOGATUR) con el fin de estimular la afluencia de visitantes tanto nacionales como extranjeros, además de encargarse de estudiar y desarrollar de manera planificada los nuevos polos turísticos y fomentar el desarrollo de empresas turísticas. Se encargó a Nacional Financiera, S. A. el manejo de FOGATUR, de manera que a través de dicho organismo financiero se otorgaran créditos que estimularan la inversión turística nacional. Para iniciar sus operaciones, el Fideicomiso contó con un capital de 50 millones de pesos.

Por otro lado, el 31 de diciembre de 1958 el gobierno Federal emitió un decreto de Ley para los Departamentos de Estado en cuyo artículo 18 se definieron las atribuciones del nuevo Departamento de Turismo que dependería directamente del Ejecutivo Federal; en ese sentido, se podía hacer referencia a un Departamento Autónomo de Turismo. En 1959 se comienzan a definir los primeros sitios de interés turístico nacional con el fin de que el Departamento de Turismo realizara los estudios preliminares para el desarrollo de dichos sitios como destinos turísticos además de que se fortaleció la parte institucional no gubernamental con la creación de las Cámaras Nacionales de Turismo y la Confederación de Cámaras Nacionales de Turismo, para coordinar a los prestadores de servicios entre sí y con el gobierno federal, así como la parte académica sobre temas de turismo con la apertura de la carrera de Técnico Turístico en la Universidad Autónoma del Estado de México (CESOP, 2006).

En el ámbito internacional, los años 50, que marcan el inicio de la guerra fría entre Los Estados Unidos de América y la Unión Soviética, propició el

establecimiento de bases militares norteamericanas en España, como punto estratégico en Europa. Esta relación propició que el turismo creciera de manera significativa con lo cual se da inicio al boom de los 60. Entre otros aspectos, este crecimiento se debió a:

- Plan de estabilización económica.
- Crecimiento de las economías europeas.
- Condiciones favorables que reunían las islas para atraer a la masa turística.

Por otro lado, la necesidad de establecer procesos más organizados y planificados en materia turística, no solo en cuanto al fomento de los visitantes sino en cuanto a la reglamentación de dicha actividad, así como la creación de más y mejor infraestructura, llevó necesariamente a la creación de estrategias traducidas en leyes, reglamentos, planes y programas de desarrollo sectorial. Con base en ello el primero de marzo de 1961, durante la administración de Adolfo López Mateos, se publicó la Ley Federal de Turismo siendo el Departamento de Turismo el encargado de aplicar dicha ley y su reglamento. El 8 de diciembre de 1961 se crea el Consejo Nacional de Turismo buscando con ello coadyuvar, mediante la promoción, al establecimiento y puesta en práctica de una política turística más eficaz.

Como reflejo del impulso a una política de estado más sólida en materia turística y buscando darle una orientación más sectorizada y organizada con plazos y metas específicas, en septiembre de 1962, se elabora el primer *Plan Nacional de Desarrollo Turístico* mediante el cual se buscaría planificar los esfuerzos en la materia a fin de hacerlos más eficientes y productivos siendo además, un instrumento que confirmaría el papel y la importancia del turismo como sector estratégico para el progreso nacional. Esta situación propició que el Estado asumiera el liderazgo de la planeación turística lo cual se reflejó en el otorgamiento de un impulso importante a la creación de infraestructura y fomento a la inversión pública y privada (nacional e internacional) a dicho sector. Asimismo, se pretendía darle una estructuración técnica a la industria del turismo para lo cual



el Consejo Nacional de Turismo crea, el 5 de diciembre de 1962, el Instituto Mexicano de Investigaciones Turísticas, para lo cual fue necesaria la coordinación de éste con el Departamento de Turismo, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con la Universidad Nacional Autónoma de México.

Retomando lo concerniente al Plan Nacional de Desarrollo Turístico, es importante señalar que dicho instrumento tuvo una serie de complicaciones operativas ya que evidenció a un México producto de políticas de desarrollo ineficiente desde años atrás y una inercia de crecimiento poblacional acelerado. Desde luego que el desconocer esta problemática nacional, dicho factor no fue tomado en cuenta a la hora de hacer el Plan Nacional y, en consecuencia no se consideró la creación de nuevas fuentes de empleo, por ejemplo.

Aunado a lo anterior, es importante no perder de vista el error histórico de la época, respecto a que la industria nacional se había venido desarrollando bajo esquemas proteccionistas convirtiéndola en un mercado cautivo que debía de soportar bienes caros y de ínfima calidad. Debido a lo anterior la captación de divisas por concepto de exportaciones eran parte del México imaginario por lo que había que buscar nuevas fuentes de captación. El turismo abrió las puertas para ello.

Para 1965 se creó la paraestatal Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), responsable de la operación de las terminales aéreas en el país. De igual forma, la parte final de los años 60 dio paso a la modificación de la Ley Federal de Turismo; a la creación de los *Ángeles Verdes*, encargados del auxilio vial en las carreteras federales; al asesoramiento en materia turística a los estados de la federación así como a los sectores privado y social; a la publicación, el 16 de diciembre de 1965, del "Reglamento Interior del Departamento de Turismo; del "Reglamento de guías de turistas, guías choferes y similares", el 14 de agosto de 1967; del "Reglamento de Agencias de Viajes", el 10 de octubre de 1969; y, al inicio conceptual de los denominados *Centros Turísticos Integralmente Planeados*.

Es en esta década cuando el Estado mexicano impulsa a través del Banco de México, la instrumentación de una política que contribuyera a fomentar la actividad turística del país lo que se reflejó en la creación, en 1969, de un Fondo

para promover la creación de infraestructura que sirviera de punta de lanza para dicho sector. Se crea entonces, el 22 de mayo de 1969, el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR) y con él, un programa para el desarrollo de destinos turísticos integrales en zonas del país que tenían como característica primordial su ubicación en las costas y estar enclavados en zonas poco pobladas y alejadas del centro del país.

Entre 1970-1988 surge y crece el *Turismo Planificado* con la creación de varios centros turísticos, financiados principalmente por organismos internacionales así como por el Banco de México, Nacional Financiera y FONATUR (que surge el 28 de enero de 1974 mediante la fusión de FOGATUR e INFRATUR).

A partir de ello se empezaron a dar una serie de cambios en materia de política pública orientada al turismo ya que el gobierno Federal se convirtió en propulsor de dicha actividad siguiendo dos estrategias que impulsarían el desarrollo del turismo, sobre todo en zonas costeras:

- El otorgamiento de créditos para la construcción de infraestructura en los centros de playa ya existentes, bajo el esquema de *Centros Turísticos Tradicionales*, como Acapulco, Puerto Vallarta, Manzanillo y Veracruz.
- La puesta en marcha de los denominados *Centros Turísticos Integralmente Planeados*, estrategia de gran magnitud a desarrollarse en destinos de playa desconocidos hasta entonces, en la que contribuyó de manera importante el Banco Interamericano de Desarrollo. Dichos centros en: Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto y Bahías de Huatulco.

Desde luego que existían diferencias entre los destinos turísticos tradicionales y de playa ya que mientras los centros tradicionales tuvieron un surgimiento espontáneo y con una infraestructura y servicios creada a partir de créditos otorgados por el gobierno Federal y desarrollada en función de las necesidades de la demanda en dichos centros, los segundos fueron producto de la promoción e inducción del Estado justificando su creación a partir de la decisión de coadyuvar e impulsar la promoción de regiones económica y socialmente rezagadas, y con

problemas de integración al desarrollo nacional además de obtener apoyos para su desarrollo no solo del gobierno Federal sino de organismos financieros internacionales.

Sin embargo es importante no perder de vista que a principios de los setenta existía una severa crisis económica a nivel internacional lo cual se venía reflejando en una disminución en la corriente de viajeros a escala mundial. México no estaba exento de esta situación por lo que la administración de Luis Echeverría le dio un impulso significativo al mercado turístico nacional reorientando las políticas turísticas hacia dicho mercado, tendencia que no solo permaneció durante la gestión de Echeverría sino que se prolongó hasta el gobierno de José López Portillo lo cual hizo necesaria la creación de organizaciones de turismo que promovieran la demanda interna y el impulso del turismo social doméstico.

En ese sentido, los 70 marcaron la necesidad de otorgarle al turismo un plus a su marco institucional, es decir, un valor agregado con el fin de promover el desarrollo nacional. Tal necesidad se vio reflejada en dos hechos fundamentales: el decreto de expedición de la Ley Federal de Fomento al Turismo publicado el 28 de enero de 1974 y la transformación del Departamento de Turismo en Secretaría de Estado, mediante decreto publicado el 27 de diciembre de 1974, otorgándole una mayor estructura así como mayores recursos para atender lo concerniente a la formulación, programación, coordinación, vigilancia y fomento de la actividad turística. La nueva Ley Federal de Fomento al Turismo dispuso, como punto trascendente para el turismo planificado, la fusión de FOGATUR e INFRATUR en un solo órgano encargado de los aspectos de planeación y promoción de los desarrollos turísticos, FONATUR. Asimismo, se creó la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo con el fin de coordinar a las dependencias federales que de alguna manera tuviesen alguna relación con dicha actividad.

En esta etapa de turismo "planificado" destaca la construcción y ampliación de establecimientos de hospedaje en áreas prioritarias como destino turístico; especialmente las de alojamiento de altas categorías. Asimismo se fomentó la construcción de hoteles destinados al llamado Turismo Social.

Se comienza a hablar de una actividad turística cuya característica principal, en cuanto al imán de atracción, giraría en torno a las denominadas 3 “s” al sol, arena y mar (sun, sand and, sea), dejando al elemento cultural en un segundo plano. Este fue y ha sido el enfoque principal de los destinos diseñados y fomentados por FONATUR ya que al analizar las acciones que dicho organismo ha realizado saltan de manera inmediata la orientación de sus políticas privilegiando y anteponiendo los aspectos urbanísticos y económicos por sobre la esencia misma del turismo.

Para 1977 la Secretaría de Turismo es designada como cabeza de dicho sector atribuyéndosele la responsabilidad de elaborar los estudios, promoción e imagen de la oferta turística nacional situación que se fortalece con la promulgación, el 15 de enero de 1980 de la Ley Federal de Turismo la cual establecía ordenamientos para la demanda interior y exterior, para el fomento de la oferta turística, para la conservación y mejoramiento de los recursos turísticos, así como para la planeación y programación de dicha actividad. Esta versión de Ley duró cuatro años ya que el 6 de febrero de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, a Ley Federal de Turismo que abrogó la promulgada en 1980.

Hacia finales de los 70 y principios de los 80, la actividad turística presentó una caída en el flujo del turismo extranjero aunado a una crisis del turismo social que sufría las consecuencias de la crisis económica de dicha época y a la consecuente falta de recursos para el subsidio. Adicionalmente, la falta de coordinación entre los actores públicos y privados involucrados en el sector se acrecentó, por lo que se hizo necesaria la creación de un mecanismo encargado de racionalizar el desarrollo turístico del país. Surge así el Sistema Nacional de Planificación Turística (SIPLANTUR) y con ello el lanzamiento, en 1979, del primer *Plan Nacional de Turismo*, considerado como uno de los ejercicios más completos en materia de planeación turística.

La estrategia del Plan estuvo dirigida a la consecución de dos grandes objetivos: consolidar el papel estratégico del turismo en el desarrollo económico, y satisfacer el derecho al descanso recreativo y creativo (SECTUR, 2006, 28). Este ejercicio de planeación concedió por vez primera un carácter de prioritario a la actividad turística de manera que en enero de 1980 se promulga una nueva Ley

Federal de Turismo con el fin de promover la demanda exterior e interior, fomentar el desarrollo de la oferta turística, conservar y mejorar los recursos turísticos todo ello mediante ejercicios eficientes de planeación y programación de dicha actividad.

No obstante, el enfoque de planificación del SIPLANTUR y de la nueva Ley resultaron un tanto confusos en cuanto a la precisión y acotamiento de las atribuciones y competencias de los distintos organismos y dependencias que tenían que ver con el sector, además de orientar más sus esfuerzos hacia la expansión física, básicamente de alojamiento, dejando de lado el concepto integral de la actividad turística y de aspectos como la diversificación y la comercialización. Con base en lo anterior y como parte de la inminente y necesaria reorganización del aparato institucional en materia turística, el 23 de mayo de 1984 se emite un decreto en el cual desaparece el Consejo Nacional de Turismo, aunque sus atribuciones, programas y recursos se mantienen y son incorporados a la Secretaría de Turismo. Ese mismo año se abroga la Ley Federal de Turismo de 1980 por una nueva Ley en la materia.

Una vez redefinidas la parte organizacional (institucional) y la parte estratégica (planeación y orden legal) el gobierno mexicano impulsó una serie de medidas de política económica encaminadas al restablecimiento de la soberanía cambiaria con el fin de recurrirse de las fuertes presiones sufridas a principios de los 80, aunado a los esfuerzos por fomentar las exportaciones de bienes y servicios, entre ellos los de la actividad turística. Ello propició que el gobierno mexicano y los empresarios turísticos tomaran la decisión de ofrecer precios más bajos para posicionar a sus destinos turísticos como centros competitivos y de calidad. Como consecuencia, se presentó un panorama más alentador para dicha industria nacional ya que el turismo receptivo comenzó a evolucionar favorablemente aunque es importante señalar que, al igual que México, otros países del mundo buscaban también ocupar un lugar preferente en el mercado turístico internacional de manera que México iniciaba una competencia con destinos turísticos del Caribe, Pacífico, Asia y América del Norte.

Ante esta situación de competencia, el gobierno federal lanzó una estrategia que propiciara la consolidación del papel medular del turismo en el marco del desarrollo económico nacional al tiempo de alentar que la práctica del turismo se constituyera en una experiencia creativa capaz de promover los valores y la cultura de México; tal estrategia se tradujo en un instrumento de planeación denominado Plan Nacional de Turismo 1984-1988 que tendría como ejes articuladores la consolidación de los centros turísticos; fortalecer las funciones de coordinación; y, lograr racionalidad y eficiencia en la prestación de los servicios.

La estrategia general de este nuevo Plan se basaba en el uso eficiente de la capacidad instalada, en mantener la competitividad internacional de la oferta, en la asignación óptima de los recursos financieros, en la promoción de la demanda externa, en el mantenimiento de las instalaciones y en el aprovechamiento de áreas de esparcimiento. Asimismo, se proponía orientar los recursos hacia mecanismos que promovieran la satisfacción de las necesidades del turismo interno y que facilitaran el acceso de los diversos estratos de la población (SECTUR, 2006, 28-29).

Dentro del Plan se planteó la realización de proyectos estratégicos que complementarían los propósitos del sector turístico, convirtiéndose en programas prioritarios en diversos centros turísticos. En ese sentido, la selección de dichos centros debió tomar en consideración una serie de factores como su calidad como centro turístico internacional, la capacidad turística instalada, su infraestructura en materia de comunicaciones así como el volumen de afluencia de nacionales. Aunado a lo anterior, el Plan Nacional de Turismo tomó en consideración la ubicación geográfica de dichos destinos dentro de las zonas que el Plan Nacional de Desarrollo consideraba como prioritarias para instrumentar la estrategia de desarrollo regional quedando una clasificación sustentada en las características propias de cada destino así como el grado de acción del sector, como sigue: *Centros Turísticos Integralmente Planeados* (CIT) –con participación directa del Gobierno Federal a través de FONATUR– y, *Centros Turísticos Tradicionales*.

Centros Turísticos Integralmente Planeados	Centros Turísticos Tradicionales
Cancún, Ixtapa, Loreto, Los Cabos, Huatulco.	Acapulco, Cozumel, Distrito Federal, Guanajuato, Guaymas, San Carlos, Guadalajara, La Paz, Manzanillo, Mazatlán, Mérida, Morelia, Oaxaca, Puerto Vallarta, San Felipe, San Miguel Allende, Veracruz y Zacatecas.

Tabla 6.- Tipología de los centros turísticos en México.

La consolidación del desarrollo de estos dos tipos de Centros Turísticos permitiría incentivar y beneficiar a la inversión pública y privada, generar un mayor número de empleos directos e indirectos y, en general, un desarrollo regional más integral e incluyente. Al menos esa era la intención de la política de estado a finales de los 80.

Para la etapa de *Neoliberalismo y Globalización* (1988–2007) el nuevo esquema económico neoliberal que se estaba impulsando en el país, buscaba solucionar la crisis económica heredada, recuperar la estabilidad y crear las condiciones que permitieran participar y competir ventajosamente en un mercado turístico mundial cada vez más globalizado y competitivo.

Este nuevo esquema tendría como prioridad facilitar la inversión privada, nacional y extranjera a través de una nueva denominación en materia de desarrollo de los nuevos destinos o centros turísticos: los Megaproyectos o Megadesarrollos Turísticos.

Su filosofía implicaba sumar esfuerzos y creatividad con la iniciativa privada en el desarrollo de una mayor y mejor oferta turística, orientada a captar diferentes y exclusivos segmentos de mercado. Bajo este esquema, destinos como Cancún vieron complementada su capacidad de oferta al desarrollar nuevas propuestas como el proyecto *San Buenaventura* o *Puerto Cancún* y al extender su área de influencia fuera de su contexto espacial original lo que se reflejó en el surgimiento de corredores como la *Riviera Maya*.

El turismo en nuestro país se consolidaba cada día más como uno de los sectores más productivos y de mayor captación de divisas compitiendo con las exportaciones de petróleo, la producción de manufacturas y el envío de remesas,

sobre todo desde los Estados Unidos de América. Para el gobierno mexicano el repunte y éxito del turismo se constituyó en un medio para generar empleos, para equilibrar la balanza de pagos y para apoyar el desarrollo de regiones prioritarias, aunado a las bondades que en materia de descanso y recreación brindaba a los propios mexicanos.

Para darle continuidad al *boom* que representaba el turismo, se creó el Programa General de Modernización del Turismo 1991-1994 como instrumento surgido del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 en el cual se rescatan los avances de programas anteriores y se buscaba posicionar aún más a México como una elección competitiva en el mercado del turismo internacional.

El Programa de Modernización del Turismo hizo énfasis en la importancia de las inversiones privadas, en el desarrollo de la oferta, en la promoción de la demanda y en la capacitación de mano de obra, destacando también la labor coordinadora del Gobierno Federal a todos los niveles, con el objeto de modernizar el turismo nacional. Los objetivos del Programa consistían en impulsar el crecimiento sostenido de la actividad turística nacional y lograr una mayor y mejor distribución de sus beneficios en las economías locales donde se generara. Asimismo, se buscaba lograr el desarrollo equilibrado de la actividad turística en el ámbito regional, propiciando la utilización racional de los recursos naturales, históricos y culturales, al igual que fortalecer la identidad nacional, y preservar y difundir los valores culturales, históricos y tradicionales de México (SECTUR, 2006, 30).

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari el impulso de una política de modernización en el marco del modelo neoliberal promovió un importante flujo de inversiones extranjeras para el turismo, pero privilegiando ya no una política de desarrollo regional y social, sino una política de beneficio empresarial, aunque en el discurso las cosas parecían contrarias.

El 1 de febrero de 1993 entró en vigor una nueva Ley Federal de Turismo con lo que se suscitan algunas modificaciones en sus funciones y atribuciones, aunque sin alterar la función de los órganos sectoriales. Dos años más tarde, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se dio a conocer el Programa

de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000 el cual parte del reconocimiento de que por su impacto en el desarrollo regional, la generación de empleos y la captación de divisas, el turismo, como actividad sociocultural y económica se constituía en la opción más rápida y factible para el desarrollo de algunas regiones del país. Lo anterior se sustentaba en que el empleo derivado del turismo es de generación rápida, cuesta menos, incorpora fuerza de trabajo joven y que en México, la actividad en dicho sector había logrado importantes ventajas debido a la cantidad y calidad de sus recursos naturales y culturales y de proximidad a uno de los mayores emisores de turismo en el mundo.

El nuevo Programa estaba integrado por una estrategia de coordinación intersectorial denominada *Alianza para el Turismo*, en la concurrían empresarios e inversionistas de todas las actividades vinculadas de alguna manera con el turismo, representantes de la sociedad, autoridades municipales y estatales donde se ubicaban los principales destinos turísticos, 15 secretarías de Estado y 18 organismos vinculados al sector. Como propósitos, la Alianza para el Turismo buscaba elevar la capacidad competitiva sectorial, la sustentabilidad de la actividad turística.

Como parte de los mecanismos para lograr el éxito de dicha Alianza, en mayo de 1999 se crea la empresa de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal a la cual se denominó como Consejo de Promoción Turística de México, S. A. de C. V. con el fin de planear, diseñar y coordinar las políticas y estrategias de promoción turística a nivel nacional e internacional, en plena coordinación con la Secretaría de Turismo.

En el siguiente esquema se sintetizan los instrumentos que integraban la *Alianza para el Turismo*:

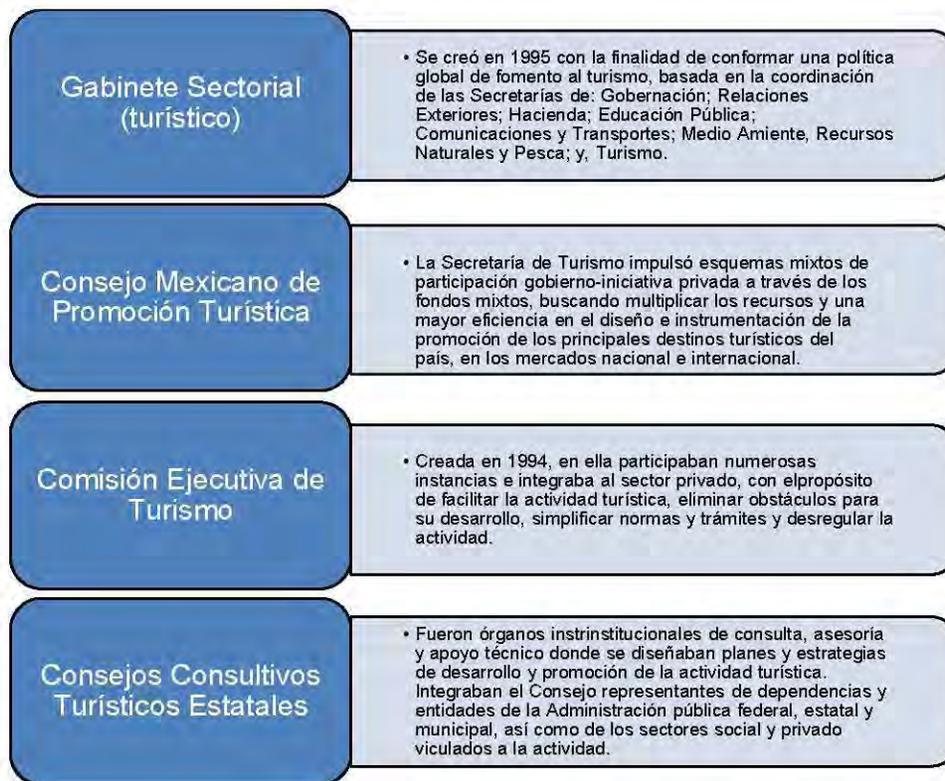


Figura 12.- Instrumentos de la *Alianza para el Turismo*
Fuente: SECTUR.

Existía una visión y una participación muy institucionalizada o, más bien oficialista e intervencionista, respecto de la actividad turística de manera que, desde la percepción gubernamental, no era posible entender el desarrollo y crecimiento de dicha actividad sin la intervención del estado y de instituciones como la propia SECTUR: “el esfuerzo deliberado de definición y conducción de la política turística nacional que se ha llevado a cabo desde la creación de la SECTUR, ha encumbrado a México a uno de los sitios reservados para los principales destinos turísticos del mundo” (SECTUR, 2006, 33). En ese sentido, desde el aparato gubernamental se tenían dos momentos históricos importantes que apuntalaron el despegue definitivo de México como potencia turística internacional: La creación de la Secretaría de Turismo y del FONATUR en 1974, donde las tasas de crecimiento turístico fueron modestas; y, la creación de los megadesarrollos bajo el esquema de los CIP y los centros turísticos tradicionales, a mediados de los 80.

A partir de los albores del siglo XXI, era innegable que el turismo se consideraba ya como una actividad de reconocido impacto económico mundial, tal

vez el más importante, lo cual se refleja en el Plan de Desarrollo 2001-2006 en el cual se establece como premisa fundamental que la actividad turística es un sector de alta prioridad para el Estado mexicano razón por la cual se buscaba, entre otros aspectos, mantener su capacidad competitiva a través del fortalecimiento de la oferta turística, la consolidación de sus destinos tradicionales y mediante la diversificación del producto turístico.

En ese sentido y derivado del Plan de Desarrollo, se deriva el Plan Nacional de Turismo 2001-2006 que se constituye, como en ocasiones anteriores, en el instrumento base mediante el cual el Ejecutivo Federal establecería los mecanismos de planeación necesarios en la materia.

En este nuevo ejercicio, se reflejó una especie de justificación oficial respecto a la intervención del Estado sustentada la importancia de la contribución del turismo para la generación de crecimiento con calidad. Sin embargo, es una realidad que la participación del Estado en el desarrollo turístico ha cambiado relativamente pasando de tener un rol interventor y regulador a una actuación como promotor y orientador a la vez de coordinador de esfuerzos multi e intersectoriales; tal vez retornando a su etapa histórica inicial.

En este periodo se propuso una estructura que conformó el Plan Nacional de Turismo 2001-2006, haciendo constar en dicho instrumento aspectos discutidos globalmente como: competitividad, calidad en nuevos servicios y valores agregados; posicionamiento en el ámbito nacional, alianzas estratégicas, instrumentos de financiamiento, nuevos nichos de mercado, concepto de turismo sustentable y regionalización.

Aunque tarde, el concepto de sustentabilidad se incorpora de manera oficial en un sector estratégico del desarrollo nacional y se comienza a hacer referencia a *destinos turísticos sustentables* a partir de una supuesta toma de conciencia y de valoración respecto al medio ambiente por lo que se plantean dos marcos de acción: una visión de largo plazo 2001-2025 y la elaboración de la *Agenda 21 para el Turismo Mexicano*.

En el primero, el Programa Nacional de Turismo contempla que para el año 2025 México será líder en la actividad turística convirtiéndose en uno de los siete

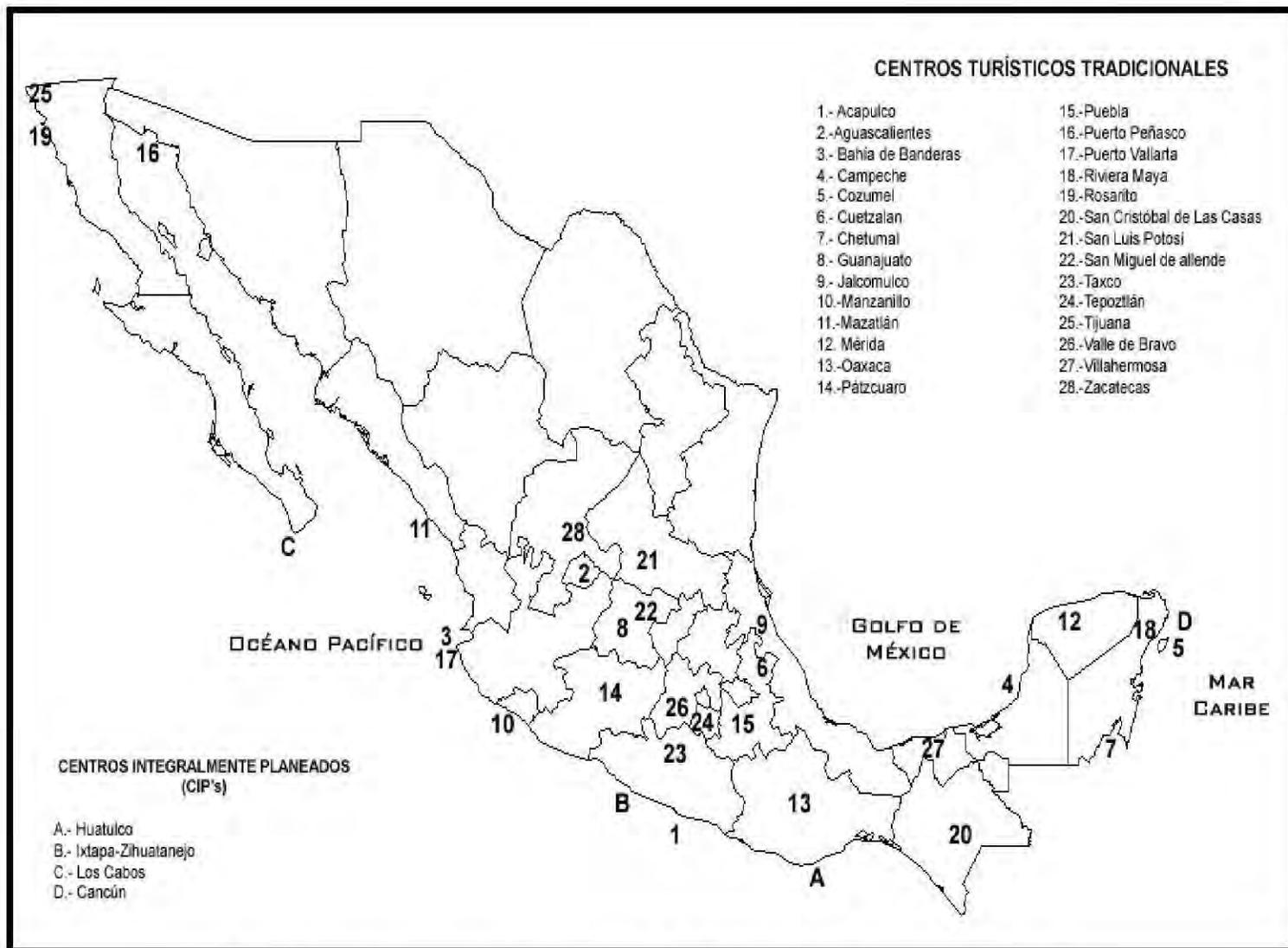
países más visitados del mundo; será una de las nueve naciones con mayor captación de divisas por dicha actividad; habrá diversificado sus mercados, productos y destinos; las empresas turísticas serán más competitivas en los ámbitos nacional e internacional; la actividad turística será reconocida como pieza clave en el desarrollo económico y regional; su crecimiento se habrá dado con respeto a los entornos social, cultural y natural.

Para ello será necesario adoptar un nuevo paradigma en materia de desarrollo turístico el cual deberá ser congruente con las nuevas tendencias del mercado y en un marco de una distribución más equitativa de sus beneficios, no solo económicos, sino también sociales ya que se deberá de ser más incluyente en referencia a una mayor participación de los actores locales siendo partícipes del desarrollo y no observadores del desarrollo. Este enfoque no presupone, en lo absoluto, que el modelo vigente basado en centros tradicionales y megadesarrollos (CIP) se dejen de lado, por el contrario, presupone nuevas modalidades de turismo en otros sitios potenciales, pero en una sinergia no solo gobierno-sector privado, sino gobierno-sector privado-actores locales. Si lo anterior se logra, entonces podríamos estar de acuerdo con el slogan del Programa Nacional de Turismo 2001-2006 con su visión al 2025 *“Turismo: la fuerza que nos une”* en el cual se establece además, que dicha actividad es “estratégica para el desarrollo socioeconómico nacional por su dinamismo, por su capacidad de promover diversos sectores de la economía, con beneficios que se proyectan a todas las clases sociales y por utilizar recursos renovables e ilimitados (SECTUR, 2001b).

El segundo marco de acción del Plan Nacional de Turismo 2001-2006 denominado Agenda 21 para el Turismo mexicano consistía en un programa con estrategias y acciones a diferentes plazos (corto, mediano y largo), con el fin de fortalecer la dinámica de las regiones turísticas propiciando al mismo tiempo un desarrollo sustentable que impulse bienestar social, respeto al entorno natural y la optimización de beneficios económicos y sociales de las comunidades. Esta agenda fue presentada en noviembre de 2002 y contempló, de manera puntual, siete grandes estrategias:

- La implantación de la Agenda 21 local para municipios turísticos.
- El Sistema de Indicadores de sustentabilidad para el turismo.
- La promoción de mejores prácticas ambientales en empresas y destinos turísticos.
- Un programa de incentivos a la actividad turística sustentable.
- Un programa de capacitación y transferencia de tecnología.
- El ordenamiento ecológico del territorio como base para u desarrollo turístico integral.
- El ecoturismo como clave para el desarrollo del turismo en áreas naturales protegidas.

La implementación de dicha Agenda, a través de un Comité para cada uno de los principales destinos turísticos del país, se dio entre noviembre de 2002 y diciembre de 2004 teniendo como uno de sus primeros objetivos el de aplicar los Indicadores de Sustentabilidad para el Turismo con el fin de generar un diagnóstico de cada uno de los destinos seleccionados a fin de medir y monitorear las condiciones de cada destino para una mejor tomad de decisiones. Estos indicadores se agruparon en cuatro grandes temas: Medio ambiente, entorno socioeconómico, turismo y desarrollo urbano.



Mapa 1.- Destinos turísticos en el marco de la *Agenda 21 para el turismo Mexicano*.
(Elaboración propia con base en SECTUR).

El Plan Nacional de Turismo se sustenta hasta el día de hoy como un instrumento normativo que define a la actividad turística como estratégica para el desarrollo socioeconómico nacional gracias a la generación empleos, la atracción de inversiones, y la captación de divisas, constituyéndose en un apoyo dinámico para el desarrollo social y regional.

No obstante, los esfuerzos que se han realizado y se siguen haciendo, en materia de planeación turística, son orientados de manera privilegiada al mercado internacional por su importancia en la generación de divisas. El criterio económico se continúa privilegiando ante el incuestionable argumento de atraer divisas, con el propósito de recuperar las enormes sumas invertidas por el sector público en su proyecto de modernizar la planta turística en México, que se ha caracterizado por privilegiar el componente económico y soslayar las implicaciones sociales y culturales que la actividad turística conlleva (Bringas, 1999, 6).

Sin embargo, no se puede pasar por alto que el grueso de la inversión turística ha favorecido al sector hotelero lo que lo ha convertido en la punta de lanza del despegue económico de la actividad turística, a través de la creación de una oferta de alojamiento competitiva con los principales destinos de playa, especialmente en la zona del Caribe mexicano.

2.2 EL TURISMO EN QUINTANA ROO

2.2.1 Antecedentes históricos: Las Islas, Cancún, la Riviera Maya y la Costa Maya.

Para poder analizar el desarrollo de la actividad turística del estado de Quintana Roo, el cual se erigió en entidad federativa en 1974, es necesario remitirnos brevemente a los antecedentes históricos que se dieron en la costa oriental de México desde el dominio y esplendor de la cultura maya pasando por el proceso colonial que, en conjunto, dieron una nueva fisonomía a dicha región. Asimismo, es pertinente entender los grandes cambios que se dieron a partir de los primeros intentos por desarrollar la actividad turística, sobre todo en lugares como Cozumel desde los años treinta del siglo XX y llegar a la década de los setenta la cual, sin

lugar a dudas, se constituye en la década del despegue de Quintana Roo, no solo como estado sino como un destino turístico a nivel mundial y que llevaron a transformar a una entidad forestal en una economía eminentemente turística. Los antecedentes son muy importantes, ya que gracias a ellos se podrá comprender cuál fue el origen, la dinámica y perspectiva que llevó al dominio del turismo en la entidad.

Las Islas

Podemos comenzar por reconocer la importancia que las islas del Caribe mexicano han tenido en el devenir histórico y turístico en Quintana Roo. En ese sentido lugares como Cozumel e Isla Mujeres, además de Holbox y Contoy, comparten pasajes muy afines, no solo en su historia sino en su valor turístico. Desde luego que Cozumel e Isla Mujeres son considerados, hoy día, como los espacios insulares más importantes del Caribe mexicano ya que poseen un territorio mayor que las demás islas además de estar ubicadas más cerca de destinos como Cancún y la Riviera Maya.

En el caso de Isla Mujeres, aún cuando la información histórica no es tan rica, se puede decir que tuvo un importante sitio dentro de la cultura maya al encontrarse en su parte sur algunos vestigios que fungieron como adoratorios a la fertilidad, representada por la Diosa *Ixchel*,⁵ lo cual se constituye en una de las hipótesis planteadas respecto al origen del nombre moderno de la Isla. Otras versiones respecto a su nombre nos remontan a la primera expedición oficial de la conquista de México cuando en 1517 Francisco Hernández de Córdoba exploró la región y atracó en la isla encontrando un pequeño adoratorio con una gran cantidad de figurillas de barro con características femeninas, razón por la cual los conquistadores se comenzaron a referir a la ínsula como *Isla de Mujeres*. Otra hipótesis, aunque menos aceptada que la anterior, señala que al llegar los primeros expedicionarios españoles a la isla en 1517, los hombres del lugar se hallaban pescando por lo que esta se hallaba ocupada solo por mujeres.

⁵ Se asevera que las jóvenes vírgenes eran enviadas al adoratorio de *Ixchel* antes del matrimonio para obtener fertilidad y que sus partos no sufrieran complicaciones (Gobierno de Quintana Roo, 2002, 76).

Es importante referir que la poca información que se tiene respecto a Isla Mujeres en su época prehispánica se debe a que la isla era más importante por sus salinas y adoratorios y que sus habitantes eran muy escasos por lo que los cronistas de la conquista no aluden a ningún suceso digno de destacar a diferencia de la zona más hacia el norte conocida como Cabo Catoche donde los conquistadores tuvieron, en 1517, una de las primeras escaramuzas serias con los mayas de la región:

...y desde los navíos vimos un gran pueblo, que al parecer estaría de la costa obra de dos leguas, y viendo que era una gran población y no habíamos visto en la isla de Cuba pueblo tan grande, le pusimos por nombre el de Gran-Cairo.

...que otro día por la mañana volvió e mismo cacique a los navíos, y trajo doce canoas grandes con muchos indios remeros, y dijo por señas al capitán, con muestras de paz, que fuésemos a su pueblo y que nos darían comida y lo que hubiésemos menester, y que en aquellas doce canoas podíamos saltar en tierra. Y cuando lo estaba diciendo en su lengua, acuérdome decía: "Con escotoch, con escotoch"; y quiere decir, andad acá a mis casas; y por esta causa pusimos desde entonces por nombre a aquella tierra Punta de Cotoche y así está en las cartas del marear.

...cerca de unos montes breñosos comenzó a dar voces y apellidar el cacique para que saliesen a nosotros escuadrones de gente de guerra que tenían celada para nos matar; y a las voces que dio el cacique, los escuadrones vinieron con gran furia y comenzaron a nos flechar de arte, que a la primera rociada de flechas nos hirieron quince soldados (Díaz del Castillo, 1991, 6-7).

Cozumel también fue importante durante la etapa previa y durante la conquista, teniendo indicios de presencia humana desde la época del Preclásico Tardío (300 a. C. al 300 d. C.), aunque su periodo de auge fue el Posclásico (entre el 1200 y el 1600 d. C.). Para ese entonces Cozumel alcanzó su máxima densidad precolonial habiendo una serie de asentamientos humanos, todos ellos enlazados por caminos empedrados. En dicha época, Cozumel se destacó por ser un importante centro comercial y religioso constituyéndose en el punto de escala más importante de la importante ruta comercial de Xicalango (Campeche) y varios puertos

menores de Guatemala y Honduras. Al ser un punto estratégico, Cozumel recibía una gran cantidad de mercancías y mercaderes existiendo en la isla una clase económica y política muy influyente además de la clase religiosa que acudía para visitar el importante santuario-oráculo de la diosa *Ixchel* que era conocido como *Ah Kin* (el del sol).⁶

Cozumel fue explorada por vez primera por los conquistadores españoles en mayo de 1518, cuando la segunda expedición oficial de la conquista encabezada por Juan de Grijalva llega a ella y la proclaman propiedad de la Corona. Sin embargo es en 1519 cuando Cozumel cobra relevancia en los relatos de la conquista cuando Hernán Cortés es informado que en la región vivían en cautiverio dos españoles que había sobrevivido a un naufragio 8 años antes, es decir en 1511. Dichos españoles, que son importantes para la historia de Quintana Roo, son Gonzalo Guerrero y Jerónimo de Aguilar.⁷ Cortés, mediante emisarios mayas, negocia el rescate y envió una carta a ambos españoles diciendo:

Aquí en Cozumel he sabido que estáis en poder de un cacique detenidos, y os pido por merced que luego os vengáis aquí en Cozumel, que para ello envío un navío con soldados, si los hubiereis menester, y rescate para dar a estos indios con quien estáis, y lleva el navío de plazo ocho días para os aguardar. Veníos con toda brevedad; de mí seréis bien mirados y aprovechados. Yo quedo aquí en esta isla con quinientos soldados y once navíos; en ellos voy, mediante Dios, la vía de un pueblo que se dice Tabasco o Potonchán (Díaz del Castillo, 1991, 64).

⁶ Ya se señaló que *Ixchel* era la diosa de la Fertilidad entre los mayas, pero además era de las deidades más importantes del panteón maya. *Ixchel* y su esposo, *Itzamná*, dios de la sabiduría y los conocimientos e hijo de *Hunab kú* (un solo dios), constituyen la pareja creadora. Por tal motivo, a *Ixchel* se le asocia con la luna, el astro de mayor importancia después del sol.

⁷ Aguilar fue el primer traductor que tuvo Cortés en su aventura conquistadora. Aguilar, rescatado por Cortés en Cozumel, aprendió la lengua nativa en sus ocho años de cautiverio por lo que tradujo a Cortés en todos los sitios de lengua maya que tocaron hasta la región maya-chontal de Tabasco en donde se incorpora, como esclava, a la odisea hacia el centro de México, una mujer conocida como "Malinche" quien, procedente como esclava de una región de habla náhuatl, aprende, durante su cautiverio en Tabasco, la lengua maya por lo que logró ser la intérprete de náhuatl al maya con Aguilar, y éste del maya al español con Cortés, hasta que la "Malinche" aprendió español y se convirtió en la interlocutora directa de Cortés.

El primero en ser rescatado es Aguilar y luego, al acudir al cacicazgo donde se localizaba Gonzalo Guerrero para extenderle la invitación de Cortés, éste declinó tal diciéndole a Aguilar:

Hermano Aguilar, yo soy casado, tengo tres hijos, y tiénneme por cacique y capitán cuando hay guerras; íos vos con Dios; que yo tengo labrada la cara e horadadas las orejas; ¿qué dirán de mi desque me vean esos españoles ir desta manera? E ya veis estos mis tres hijitos cuán bonicos son. Por vida vuestra que me deis desas cuentas verdes que traéis, para ellos, y diré que mis hermanos me las envían de mi tierra (Díaz del Castillo, 1991, 64-65).

Así, Jerónimo de Aguilar y Gonzalo Guerrero corrieron con suertes diferentes ya que mientras el primero se reunió con Cortés en Cozumel, Guerrero moriría peleando contra los españoles en 1536 en la zona maya hondureña. Gonzalo Guerrero, al haber tenido descendencia es considerado como el Padre del Mestizaje en México, aunque dicha fama es casi de dominio local por su poca difusión fuera del contexto quintanarroense, aunque se utiliza hoy día para promover los sitios de interés turístico del sur del estado.

A pesar de que Cozumel fue visitada por los conquistadores, la isla y sus habitantes mayas nunca fueron sometidos, sin embargo una epidemia de sarampión llevada por los españoles diezmó la población de la isla a tal grado que en 1570 sólo habitaban la isla unos 300 habitantes y para 1600 se hallaba totalmente despoblada (Gobierno de Quintana Roo, 2002, 111).

Al quedar las islas despobladas y prácticamente fuera del control de la Corona española, estas fueron presa fácil de piratas quienes utilizaron a las ínsulas como refugio para protegerse de Corsarios o de las flotas de las coronas españolas, británicas, francesas u holandesas. Al mismo tiempo, los piratas utilizaron las islas de Cozumel y de Mujeres para reparar sus naves o para abastecerse de agua dulce. La laguna Makax de Isla Mujeres vio pasar y refugiarse a piratas como Jean Lafitte, Henry Morgan y Fermín Mundaca, esté último asentándose en la isla y dejando como testimonio de ello una vieja

hacienda⁸ que hoy día es uno de los atractivos turísticos de la misma, además de la tumba de dicho personaje que se localiza en el panteón del pueblo.

Por su parte Cozumel fue visitada por piratas como Francis Drake, Henry Morgan, Jean Lafitte y Miguel Molas siendo este último el más representativo por lo que al extremo norte de la isla se le denomina Punta Molas en honor a dicho personaje quien fue aventurero, colonizador y contrabandista en la región.

Después de un abandono de varios siglos, a mediados del siglo XIX y debido al conflicto regional que históricamente se ha denominado como *Guerra de Castas*, se dio un auge migratorio hacia la isla de Cozumel estableciéndose dos importantes asentamientos: San Miguel y El Cedral. En el caso de San Miguel, este asentamiento se caracterizó por estar ubicado en las mejores tierras de la isla y porque sus ocupantes eran familias de mestizos, artesanos y comerciantes, mientras que El Cedral se constituyó en un asentamiento de indígenas mayas.

La guerra de castas fue el parteaguas para una nueva distribución poblacional hacia la parte oriental de la Península de Yucatán, en lo que hoy es Quintana Roo y el noreste de Belice. La expulsión de la población yucateca y sus servidumbres de origen maya apuntaron, preferentemente, hacia las islas de Holbox (Yalahau), Mujeres, Cozumel y el cayo Ambergris (Belice). Sin embargo, como señalan Dachary y Arnaiz (1998), la evolución de dicha población es desigual debido, entre otros aspectos, a la diferente posibilidad y potenciales de cada una de las islas, así como a la cercanía de otros pueblos o su ubicación en las rutas de tráfico marítimo.

Así, Holbox, Isla Mujeres y Ambergris se dedican a la pesca de autosubsistencia combinada con milpa de autoconsumo, en tierra firme, y en Cozumel se genera un verdadero desarrollo agrocomercial que le permitió formar la primera generación de una incipiente burguesía comercial-armadora pionera,

⁸ La hacienda de Mundaca tiene, como la mayoría de los lugares históricos, su propia historia la cual hace referencia a que el pirata se enamoró de una lugareña conocida como "la trigüeña" quien no hizo caso a sus peticiones amorosas. Para ganar su atención el pirata Mundaca mandó construir una elegante hacienda pero todo fue en vano ya que nunca logró atraer la atención de la joven.



que sería la intermediaria del proceso de conformación del enclave forestal⁹ en el siglo XX (César y Arnaiz, 1998, 75-76).

El éxito de los enclaves forestales, a partir de concesiones colonizadoras generó una dinámica importante hacia las islas, sobre todo Cozumel, al grado que en 1918 el presidente de la República, Venustiano Carranza, otorgó a los poblados de El Cedral y San Miguel una extensión territorial de 1775 has con el fin de que tuviesen un fundo legal y tierras de cultivo convirtiendo así a dicha zona en la de mayor dinamismo económico del entonces territorio de Quintana Roo.

De manera paralela, Cozumel vivió un importante movimiento comercial y marítimo destacándose la producción de azúcar, tabaco, algodón, ganado, henequén y frutas que no solo satisfacían la demanda local sino que sus excedentes se comercializaban al resto del país y en Estados Unidos. Con esta dinámica comercial, la economía isleña se fortaleció lo que la convirtió en un importante centro de acopio y abastecimiento para otras destacadas actividades económicas que caracterizaron por mucho tiempo Quintana Roo: la industria del chicle y de la copra y, junto con ellas los incipientes cimientos de la hotelería ya que en 1924 se abre el primer hotel "Louvre", el primero de Cozumel, siguiéndole los hoteles "Yuri" y "Playa" (actualmente Museo de la Isla), en 1932 y 1936, respectivamente.

Con la Gran Depresión de los años treinta, Cozumel se vio afectada de manera importante, al igual que toda América Latina, debido que en esta gran

⁹ Dicho enclave forestal tienen como base la gran riqueza de bosques tropicales sin explotar ubicados en la zona oriental de Yucatán lo que logró atraer la atención de los principales empresarios yucatecos lo que se constituiría en el punto de partida del proceso de expansión de la frontera capitalista del noreste de la Península. Aunado lo anterior, es pertinente señalar que la vasta región nororiental de la Península era una región de asentamientos de mayas pacíficos quienes habían ya tenido algún tipo de relación comercial con los asentamientos vivos de la frontera yucateca lo que facilitó el surgimiento de dos importantes Compañías Colonizadoras: El Cuyo y Anexas y la Compañía Colonizadora de la Costa Oriental de Yucatán. La primera es una iniciativa agrícola, forestal y minera y contó con una coinversión México-Alemania iniciando en 1876 por el empresario yucateco Ramón Ancona Bolio con una extensión total de 1800 km² extendiéndose desde El Cuyo a Cabo Catoche en una franja de terrenos entre la latitud 21 grados 31' y longitud 87 grados 41'. El segundo proyecto se constituyó en 1889 siendo el empresario Faustino Martínez su impulsor. Es destacado apuntar que con esta compañía se fundan inicialmente tres poblados-campamentos: El Meco (frente a Isla Mujeres), Las Vegas y Yaliquín; posteriormente destacan la hacienda Santa María (Leona Vicario) y Puerto Morelos. El modelo de colonización, explotación forestal se amplía con el paso de los años muestra de ello es que en 1884 la Secretaría de Fomento firma un convenio con los señores Justo Sierra y Fernando Zetina para colonizar los terrenos baldíos de Cozumel e Isla Mujeres (César y Arnaiz, 1998, 84-85).

región del mundo sus sectores económicos estaban vinculados a la exportación de materias primas además de que, en el caso de México, cerca del 30% del capital susceptible de ser reproducido estaba en manos de extranjeros.. La gran crisis afectó sin lugar a dudas, a los grandes enclaves, entre ellos los forestales ya que todo lo que se producía era materia de exportación mientras que la mayoría de nuestros bienes de consumo se tenían que importar.

Para mediados del siglo XX el territorio de Quintana Roo presentaba una cara asimétrica en un contexto regional. Por un lado, Chetumal, una ciudad creada en 1898 con el fin de detener el tráfico y contrabando que se daba en la frontera con la entonces Honduras Británica (Belice), entre los súbditos de la corona y los mayas rebeldes de la *Guerra de Castas*. Chetumal era una verdadera población e frontera debido al gran movimiento de gente que vivía en el Territorio y que tenía relaciones muy cercanas con poblados como Corozal y Orange Walk, en territorio inglés. Vivía del comercio de exportación e importación y allí radicaban los poderes del Territorio. No obstante el huracán Janet de 1955 borró prácticamente de la geografía a Chetumal con lo que Cozumel queda como el sitio más importante de la época. Así Miguel, en Cozumel se constituyó en un importante puerto siendo además, sede de la pequeña burguesía comercial y aventajaba a Chetumal al contar con más y mejor infraestructura (servicios y comunicación vía marítima con varias rutas).

La Segunda Guerra Mundial representó una nueva oportunidad, no solo para la continuidad en la producción de materias primas, sino para posicionar a Cozumel en el escenario internacional ya que Estados Unidos apoyó la construcción en la isla, de un aeropuerto de dos pistas con el fin de patrullar el Caribe occidental e interceptar submarinos nazis que merodeaban la zona.

La etapa de la posguerra así como la caída de la producción del chicle debido a los materiales sintéticos, causaron efectos negativos en la isla, efectos que, posteriormente, se convertirían en oportunidades al comenzar el desarrollo de una nueva actividad que, sin duda, transformaría la estructura económica, política y social de Cozumel: el turismo. Esta actividad se fue dando casi de manera espontánea y gradual ya que en sus inicios existían solo pequeños y

medianos hoteles, sin embargo, entre 1950 y 1980 se dio un importante proceso de construcción de hoteles. En 1956 abre sus puertas el hotel Caribe Isleño y comienza la construcción del Cabañas del Caribe (inaugurado en 1962); en 1961 comienza a funcionar el hotel Martín, en 1962 el Playa Azul y en 1963 los hoteles Candela y López. Para 1964 se inauguran los hoteles Yoli y Cozumel Caribe; en 1966 aparecen los hoteles Cantarell y Coldwel y en 1969 el hotel Dorado así como los cuartos amueblados del Capitán Candela y el hotel el Presidente. Un año después, en 1970, iniciaron sus operaciones el hotel Mara, el Malibú y el Flores; en 1971 el hotel Pirata y el Aguilar. En conjunto, los anteriores hoteles son considerados como representativos de una época que se ha denominado como *nueva etapa turística de Cozumel*. Se puede hablar ya de un Cozumel como destino importante.

En el año de 1972, y con Cancún ya en el escenario turístico aunque de manera incipiente, Cozumel continúa viviendo un proceso de expansión en su infraestructura hotelera de manera que surgen hoteles como el Cozumeleño (uno de los más famosos), el Barracuda, Posada Cozumel y Punta Morena; en 1975 aparecieron las suites Elizabeth, la posada Lety y el hotel Antillano; en 1976 iniciaron sus operaciones los hoteles Mayan Plaza, Vista del Mar, Bahía y Maya Cozumel; en 1977 aparecieron el hotel el Marqués y el Marycarmen; en 1978 el Sol Caribe, el Galápagos Inn el Mesón del Peregrino y el Paraíso Caribe; en 1979 el Villablanca; y en 1980 el hotel Saolima.

La década de 1970 a 1980 puede ser considerada como la *etapa de crecimiento y consolidación* ya que aunado al crecimiento e la oferta de cuartos de hotel, marca el inicio de la época de los cruceros. En 1968 llega el crucero "Ariadne" y ya para 1974 el trasatlántico noruego el "Bolero" arribó a la isla teniéndola ya incluida como parte de su ruta. Entre 1974 y 1977 se dan una serie de arribos ya con un programa base y fijo, siendo en su gran mayoría una ruta de 15 días entre Estados Unidos y Puerto rico teniendo puntos intermedios en su ruta. En dicha época son dignos de recordar el crucero "Mardi Grass" y el arribo de los primeros buques de la empresa "Carnival Cruise Line".

Coincidentemente, Isla Mujeres vivió también a mediados del siglo XX, la creación de una importante infraestructura hotelera lo que refleja que el turismo era ya, desde los años 50, una actividad a destacar: el hotel Posada del Mar inicia sus operaciones en 1957, siguiéndoles los hoteles Cabañas Zazil-Ha y Ríos en 1958 y 1959, respectivamente; en 1964 se inauguraron los hoteles Zazil-Ha, Rocas del Caribe, Cabañas Isla Mujeres, Posada Zorro y Rocamar; para 1965 abre sus puertas el hotel Martínez; en 1966 comienzan a operar Las Palmas, Posada San Luis y Xul-Há; mientras tanto, en 1970 ofrecen sus servicios los hoteles María de los Ángeles, El Paso, María José, Osorio, El Caracol, Posada Primavera y Trinchan.

Ahora bien, si el inicio del turismo en Cozumel e Isla Mujeres puede ser ubicado en los 50 del siglo XX a partir de su evolución hotelera, es un tanto incierto atribuirle a alguien el impulso a dicha industria, sobre todo en Cozumel. Existen varias versiones, todas reales, acerca de cómo estos destinos exitosos hoy día, fueron “descubiertos” en el mercado nacional e internacional.

Para Isla Mujeres el nombre de José de Jesús Lima Zuno (concuño del expresidente Luis Echeverría) representa el del pionero y visionario del turismo para dicha isla. En Cozumel se manejan nombres de personajes como Refugio Granados, Nassim Joaquín, Carlos Namur, como los más destacados.

Las historias son diversas pero sumamente interesantes. Respecto a Isla Mujeres, José de Jesús Lima Zuno se constituye en el visionario del turismo en ese destino pues estuvo vincula a dicha actividad desde 1940 donde solo habían casas particulares que alojaban y proporcionaban alimentación a los visitantes que más bien, y debido a las condiciones de poca accesibilidad a la Isla, eran verdaderos aventureros. Ya en los años 50 se inaugura el hotel Posada del Mar, siendo el primer establecimiento en forma para recibir, en sus 45 habitaciones, a los visitantes de la época.

Es importante señalar que debido a la cercanía de Lima Zumo con Luis Echeverría, se maneja la versión de que éste tuvo mucha influencia sobre el entonces presidente de México para que el proyecto Cancún fuese una realidad.¹⁰ Respecto a Cozumel, esta isla es sin lugar a dudas la pionera del turismo en Quintana Roo. Las razones, aparte de las historias que a continuación se abordarán, se deben a su gran belleza y a su ubicación geográfica.

En los años 20, con la inauguración del hotel "Louvre" aparece, en la *Revista de Quintana Roo* el siguiente anuncio: "Turistas, turistas, viajeros, agentes de ventas, etc. Si queréis un cuarto bien ventilado y que reúna las exigencias más delicadas ocurrid al Gran Hotel Louvre. Cuenta además con un magnífico restaurante anexo. Se sirve por cubierto y a la carta. Menú constantemente cambiado. Cocinero experto. Aseo y trato correcto. Calle Juárez y Zaragoza. Propietario Refugio Granados" (César y Arnáiz, 1998, 394).

En febrero de 1948 el barco *Narwhal* de origen panameño encalló en la parte oriental de la isla debido a una serie de problema que tuvo en su trayecto de Puerto Barrios, Guatemala a Puerto Mobile, Alabama. Los ocupantes de dicha embarcación llegaron hasta el pueblo de Cozumel donde recibieron atención y fueron hospedados en el hotel Playa (inaugurado en 1936). El dueño de la embarcación, que vivía en Nueva York, viajó a Cozumel siendo atendido por Carlos Namur Aguilar quien se desempeñaba como Cónsul Honorario de la República de Honduras y uno de los escasos hablantes del inglés, lo cual facilitó la comunicación. El dueño del *Nawhal* fue hospedado en el hotel "Playa". Días después, y una vez habiendo trasladado a su tripulación sana y salva, el propietario de la embarcación le comentó a Carlos Namur que la isla de Cozumel era un lugar sumamente bello por lo que, una vez que llegara a Nueva York la recomendaría a un escritor para que viniese a hacer un reportaje sobre ella.

En mayo de 1948, es decir tres meses más tarde, arribó a Cozumel el escritor Richard Humprey, acompañado de su esposa, con una carta dirigida a

¹⁰ En su relato *Cancún, Fantasía de banqueros*, Fernando Martí hace referencia a que Lima Zuno, además de las propiedades que poseía en Isla Mujeres, era dueño de una franja de la entonces despoblada isla de Cancún, terrenos que ocupaba para la siembra del cocotero y donde poseía una casa de veraneo. "Era una vivienda sencilla de dos habitaciones, construida en la cima de una duna, mirando de frente al mar Caribe" (Martí, 1985, 20).

Carlos Namur en la que el propietario de la embarcación encallada meses antes hacía cumplir su promesa. Humprey estuvo varios días en la isla los cuales dedicó para visitar las playas, las ruinas, las embarcaciones, el aeropuerto y otros lugares que llamaron su atención. Sin embargo, el escritor estaba un tanto escéptico respecto a la posibilidad de que alguna revista se interesara en publicar un artículo sobre un lugar desconocido. A pesar de ello, Humprey logró que la revista norteamericana *Holiday*, especializada en turismo, le publicara su artículo en 1949, en el cual destacaba los bellos escenarios cozumeleños.

Como consecuencia de dicha publicación, en julio de 1949 llegó a Cozumel un avión de la empresa TAMSA (Transportes Aéreos Mexicanos, S. A.) un avión DC-3, 8 pasajeros norteamericanos con la revista *Holiday* bajo el brazo preguntando por los lugares que en ella se describían. Para muchos, el arribo de estos ocho turistas marca el inicio del desarrollo turístico de Cozumel.

Otro personaje, al cual también se la atribuye parte de la paternidad de la industria turística de Cozumel es el norteamericano William Chamberlain quien llegó a la isla en 1950 siendo un importante promotor de este lugar en el continente europeo y en Estados Unidos. Con la propaganda de Chamberlain, se generó un importante flujo de turistas hacia la isla y a él se debe la construcción del hotel y centro nocturno "Maya Lum", siguiéndole los pasos varios empresarios locales y yucatecos que impulsaron la construcción de hoteles.

El *boom* turístico en las islas estaba dado; los cimientos del turismo en Quintana Roo se habían construido. A lo anterior, un hecho histórico jugó a favor de estos primeros pasos: el triunfo de la Revolución cubana. Este suceso propició que, al enfriarse las relaciones entre Estados Unidos y Cuba, el país insular haya dejado de ser un lugar vacacional para el turismo norteamericano lo que favoreció el incremento de visitantes al Caribe mexicano.

A finales de los sesenta y con la reconstrucción de Chetumal, después del huracán Janet, el estado comenzó a replantearse nuevos escenarios en la búsqueda de un verdadero desarrollo integral ya que, aunque las islas eran la principal fortaleza económica del Territorio, era necesario que las demás zonas no quedaran marginadas. En ese entonces la realidad era la siguiente: Cozumel era,

desde años atrás, el centro económico del territorio ya que se constituía en la puerta de salida de la producción real, sobre todo forestal y agrícola. Junto con Isla Mujeres, representaban puntos importantes de interés para un desarrollo turístico, el cual se perfilaba ya como la nueva potencialidad y posibilidad de desarrollo regional. Por el contrario, Chetumal era una puerta dinámica pero para el contrabando vía Belice y una ciudad que perfilaba como el centro de la nueva burocracia del Territorio.

México había dado pasos importantes en su camino hacia el mar, al redescubrir riquezas y potencialidades y al redefinir sus estrategias y políticas en materia de desarrollo en regiones de semi-abandono. Sin embargo, es importante no perder de vista que aún cuando Cancún y la masificación del turismo en Quintana Roo iniciaron a principios de los setenta, este hecho no es contundente para afirmar que con Cancún surge la industria turística de la entidad. Nada tan alejado de la realidad y tan injusto para las ínsulas ya que, tanto Isla Mujeres como Cozumel contaban, desde antes de Cancún, con una importante infraestructura hotelera y afluencia de turistas.

Con base en lo anterior se puede afirmar que el éxito alcanzado por Cancún en tan corto plazo se vio favorecido por la fantasía que las islas ya habían creado hacia el exterior. Cancún solo capitalizó algo que ya se había iniciado.

Cancún

El caso de Cancún, aunque se analiza con detalle en el siguiente capítulo, puede ser abordado de manera general en este apartado a partir de una serie de situaciones que vana aparejadas con la creación del estado de Quintana Roo en 1974 y de las políticas de desarrollo impulsadas del el centro del país hacia zonas poco pobladas.

Esta joven ciudad turística, aunque inició a vislumbrarse desde los 60, formaba parte desde épocas precolombinas, en su parte insular (donde se asienta actualmente la zona turística), de una amplia red de rutas comerciales hacia Campeche y el Golfo de Honduras, siendo la zona conocida actualmente como El Rey, la más representativa de la isla la cual data, según los vestigios que están

enclavados hoy día en el corazón de la zona turística, del Posclásico Tardío (1200-1550) d. C.), aunque existen evidencias de ocupación humana en la zona que datan del Preclásico Tardío (300 a. C.-100 d. C.).

En el proceso comercial de la zona de El Rey y sus lugares más cercanos como El Meco, destacaban la pesca, la agricultura, la producción de miel, copal y sal. Posteriormente la zona fue abandonada y existe nula información de ella ya que los cronistas de la época de la conquista refieren a sitios como Cozumel, Tulum, Xel-Ha, Isla Mujeres y Cabo Catoche, pero de la isla de Cancún no hay nada.

A mediados de los 60 del siglo XX, la zona de Cancún seguía prácticamente perdida no en cuanto a su geografía, sino respecto a su categoría de asentamiento humano. Y es que en la isla más que vivir, sobrevivían un puñado de gentes, entre ellos Emilio Maldonado y su familia, además de dos señores a los que simplemente se les llamaban Cachito y Gabuch; dichas personas se dedicaban a cuidar los cocales y a sobrevivir de la pesca y de lo poco que recolectaban. En su crónica Martí hace referencia a cómo era la vida de los primeros habitantes del Cancún de los 60: "Maldonado hace memoria: iba a Isla Mujeres a cada mes o cada dos, a comprar lo más indispensable. Pero estábamos muy aislados" (Martí, 1985, 21).

Los alrededores de Cancún eran localidades incipientes y poco pobladas, salvo Isla Mujeres en la porción norte que contaba con alrededor de 6 mil habitantes y Cozumel, hacia la parte sur de Cancún, que contaba con unos 30 mil habitantes; ambas con un turismo si bien no plenamente masifica, sí con un par de décadas de actividad. Las islas eran la excepción a una constante que prevalecía en la región: la raquítica presencia humana. Y es que la historia así lo confirma, al sur de Cancún solo estaba la casa de Lima Zuno; 30 kilómetros más al sur se localizaba Puerto Morelos siendo, en esa época, una rústica y pobre aldea de pescadores cuya producción y excedentes no representaban ningún negocio debido a la poca demanda que existía entonces de productos como la langosta y el caracol; no obstante, Puerto Morelos había sido un punto estratégico durante el auge forestal del Territorio de Quintana Roo siendo un puerto del cual se

embarcaban maderas finas y el chicle rumbo a Europa. Cerca de Puerto Morelos estaba Chakalal, una pequeña ensenada rocosa con restos de antiguas construcciones mayas. Siguiendo la ruta austral se localizaba Playa del Carmen, comunidad que años más tarde asumiría un rol importante en la economía del turismo regional al ser el corazón de la Riviera Maya. Para los 60, Playa del Carmen solo era un simple atracadero desde el cual se enlazaba el macizo continental con la isla de Cozumel. Más hacia el sur se hallaba el pequeño desarrollo turístico de Akumal, propiedad del empresario Pablo Bush quien intentó persuadir a los inversionistas del banco de México para que en lugar de Cancún, el proyecto del Centro Integralmente Planeado de llevara a efecto en Akumal. Desde luego que Bush tenía sus propias razones para ello, tal y como lo narra Martí (1985):

Con una confianza ilimitada en el futuro de la región, Bush había construido un grupo de cabañas rústicas y había tratado de montar un club náutico, muchos años antes de la entrada al juego del Banco de México. Cuando se enteró de los planes de la institución, Bush presionó fuertemente para que se escogiera Akumal como sede del desarrollo. Había buenas razones: Bush y Aníbal de Iturbide eran propietarios de una franja de playa...¡de 34 kilómetros de longitud! Tal acaparamiento determinó que la opción de Akumal fuera descartada, pero Bush continuó sus propios planes de expansión y edificó un hotel y un fraccionamiento que a la fecha (1985) operan con gran éxito.

La gran posesión de Pablo Busch y Aníbal de Iturbide se vino abajo cuando, en 1974 y mediante decreto, el presidente Echeverría expropió 26 de los 34 kilómetros de playa con el fin de crear el Fideicomiso Caleta de Xel-Há y del Caribe, mejor conocido como FIDECARIBE, hoy extinto.

Haciendo el recorrido más hacia el sur, se ubican Xel-Há, un importante centro ceremonial maya, y a 15 kilómetros la población de Tulum, distinguida por ser un importante centro arqueológico y por haber sido un representativo centro ceremonial y comercial surgido, según las fechas inscritas en algunas de sus pequeñas estelas, alrededor del año 564 d. C. remontándose al periodo Clásico.

Tulum era un lugar poco frecuentado en esos años debido a los problemas de accesibilidad al sitio ya que no había carretera ni desde Puerto Juárez, al norte, ni desde Felipe Carrillo Puerto, al sur.

En general, este era el escenario prevaleciente en la región y a partir del cual surgió Cancún.

Retomando lo que es el proyecto en sí, se ha dicho en innumerables ocasiones que Cancún fue la primera ciudad turística totalmente planeada lo cual abrió una etapa en materia de desarrollo de centros turístico bajo el esquema, según FONATUR, de Centros Integralmente Planeados. Junto con Cancún surgieron proyectos en Ixtapa-Zihuatanejo, Bahías de Huatulco, Loreto y Los Cabos. El gobierno Federal a iniciativa del Banco de México y con respaldo de Nacional Financiera, asumieron la rectoría en materia de desarrollos turísticos siendo Cancún el proyecto líder en la materia a partir de tres grandes objetivos (Arnáiz, 1992, 81):

- Fomento de nuevas fuentes de trabajo aprovechando que la zona poseía un alto potencial turístico y que la Península de Yucatán contaba con una importante población rural desempleada a causa de la crisis henequenera.
- Impulso a la economía regional a través de la diversificación de las actividades.
- Captación de una mayor corriente de turistas provenientes del exterior e incrementar, a corto y mediano plazo, los ingresos de la balanza de pagos.

El proyecto del Centro Integralmente Planeado de Cancún se dividió en tres grandes etapas y en cinco grandes subproyectos los cuales conformaban la base para la existencia de una ciudad de servicios y una zona turística, separadas ambas, por una zona de amortiguamiento. Las tres etapas del proyecto, con base en el Plan Maestro de FONATUR, quedaron de la siguiente forma (Gobierno de Quintana Roo, 2000):

Primera etapa (1975 –1981)

Esta etapa inicial que se ubica espacialmente en la zona norte de la isla en el área de la Bahía del Meco (Bahía de Mujeres), tiene cuatro secciones en un total de 358 has. La primera para uso hotelero; la segunda para uso de residencias, condominios y campo de golf; y la tercera y cuarta para uso hotelero, comercial y condominial.

En la primera etapa, se planteó alcanzar los 3,000 cuartos, línea que lo posicionaría como un destino de turismo de masas, lo cual es ampliamente superado, ya que para 1981 había un 60% más de lo planeado, 5,225 cuartos. Asimismo se esperaba recibir al final de la etapa un total de 300,000 visitantes, pero se logró una meta un 76% mayor, ya que se llegó a un total entre nacionales y extranjeros de 540,000 turistas.

Los 15,654 empleos generados eran una muestra del empuje de este polo, que ya había rebasado la ocupación prevista inicialmente de 51.6% a un 64.4%, o sea, un 12% más elevada, lo cual superaba la expectativa de este faraónico esfuerzo del estado mexicano.

Una vez posicionado, este nuevo invitado a la cuenca del Caribe, selecto club del turismo mundial, el Estado a través de FONATUR, inició la segunda etapa del proyecto Cancún.

Segunda etapa (1982- 2000)

Los planes de la segunda etapa son más específicos y tendieron a consolidar a dicho polo e integrarlo al turismo del Caribe, así como aprovechar la ubicación para abordar nuevos segmentos, como el turismo náutico, que no había podido darse en la primera etapa.

Esta etapa también se logró plenamente y lo que es más, se rebasó en los límites planteados. De los 22,325 cuartos previstos para el año 2000, se llegaron a más de 24,000 cuartos y el número de visitantes que se proyectaba en dos y medio millones se logró, aunque no se superó.

Donde el desfase es notorio es en el cálculo de la población del Cancún del año 2000, que se pensaba debiera ser de 201,875 habitantes, lo cual en realidad es tres veces mayor.

La segunda etapa que abarca el frente de la isla al mar abierto, arranca en el llamado lote 18 A y finaliza en el canal Nizuc. La misma tiene un total de 299.61 has. y es la zona con mayor número de hoteles, la de mayor densidad de 120 a 170 cuartos por hectárea y edificios cuyas alturas medias son de siete pisos.

Tercera etapa: (2000 en adelante)

Esta es la etapa que ha generado mayor polémica, ya que va sobre los ecosistemas más frágiles de todos los proyectos, las zonas de amortiguamiento natural. En la actualidad el proyecto en operación más importante en esta tercera etapa, donde dominan los humedales, es el parque acuático Wet'n Wild. Asimismo están ya aprobados los proyectos de Puerto Cancún en la zona de la laguna Morales y Malecón Cancún.

De las cuatro opciones que han sido planteados para la zona que está más al sur de la isla, se piensa que la de reserva estratégica es la más defendible, ya que la de campo de golf con hoteles y la de centro de exposiciones, ferias y congresos, serían de fuertes impactos no sólo en el ecosistema isleño-lagunar sino también en el parque marino nacional.

Para desarrollar el proyecto integral fue necesario contar con una superficie lo suficientemente amplia de manera que el Proyecto Maestro contó con la siguiente superficie y distribución territorial:

- Área total: 12,700 has.
- Zona urbana: 3,699 has. (29.9%)
- Zona turística: 2,253 has. (17.7%)
- Conservación ecológica: 1,919 has. (15.2%)
- Cuerpo lagunar: 4,829 has. (38.0%)

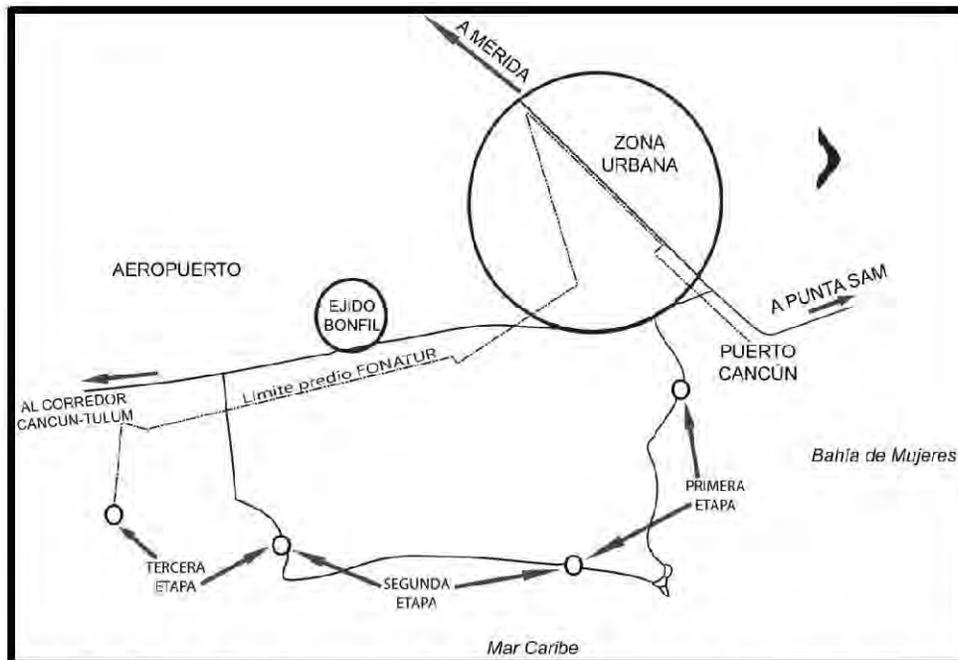


Figura 13.- Etapas Planteadas en el Plan Maestro de Desarrollo Turístico de Cancún.
Fuente: FONATUR.

La Riviera Maya

Ante el creciente fenómeno de atracción turística y de mano de obra profesional y de servicios en que se había convertido Cancún, la necesidad de desahogar dicha tendencia, no contemplada por los propios desarrolladores del megaproyecto, hizo necesario volver los ojos hacia otras zonas del estado; zonas que estuviesen dentro del área de influencia turística y que representaran nuevas opciones o alternativas complementarias para los visitantes de Cancún. En este sentido, referirnos a las islas (Cozumel e Isla Mujeres) no tendría sentido ya que éstas ya poseían un mercado turístico que comenzaba a diferenciarse del de Cancún pues eran turistas que buscaban más el buceo, la aventura y el descanso en zonas de menor densidad, y, en el caso de Cozumel, que visitaban la isla como parte de su viaje en crucero por el Caribe.

Se pensó en el desarrollo o expansión del turismo hacia el sur de Cancún; hacia la prehispánica ciudad amurallada de Tulum. Surge el Corredor Cancún-Tulum. Fue necesario no solo pensar en desarrollar sitios que ya existían como pequeñas comunidades (Playa del Carmen, Puerto Morelos, Akumal, etc.) sino buscar que el impulso a un corredor turístico de gran envergadura no tuviese los

problemas que estaba viviendo Cancún a finales de los 90: sobredensidad, afectación de los recursos costeros y exceso de población de acuerdo a las estimaciones iniciales.

Con base en lo anterior, era importante que dicho desarrollo en una franja de aproximadamente 130 kilómetros de costa estuviese regulada. Para ello el gobierno Federal instruyó a la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y a la Secretaría de turismo, planear el Ordenamiento Ecológico Territorial para la región denominada Corredor Cancún-Tulum con la participación del Gobierno del estado de Quintana Roo así como de los municipios de Benito Juárez y Cozumel, es decir una ejercicio de planeación que involucraría a los tres niveles de gobierno. Así, el 9 de junio de 1994 y el 26 de octubre de 1994, se publicaron en el periódico Oficial del Estado y en el diario Oficial de la Federación, respectivamente, el *Acuerdo por el que se decreta el Ordenamiento Ecológico de la Región denominada Cancún-Tulum*.

Siete años después y posterior a una serie de revisiones y cambios en el uso de suelo, sobre todo en algunas zonas en las que se había establecido una política de veda debido a los estragos que causó el huracán Gilberto en 1988, se expide el 16 de noviembre de 2001 en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto del *Programa de Ordenamiento Ecológico para el Corredor Cancún-Tulum* buscando, sobre todo, ser un instrumento de política pública y de toma de decisión que orientara un desarrollo ambientalmente amigable en dicha región; así lo establecía el artículo 3 del propio decreto:

El Programa de Ordenamiento Ecológico para el Corredor Cancún-Tulum es el instrumento de política ambiental, cuyo objetivo es alentar un desarrollo turístico e infraestructura de servicios congruente a políticas ambientales que permitan la permanencia de sus recursos naturales sin llegar al conservacionismo extremo o a un desarrollo sin límites que provoque deterioro y pueda conducir a la destrucción de una de las regiones del Caribe Mexicano que aún conserva su belleza y valor ecológico (Periódico Oficial del Estado, 2001, 6).

Al respecto existen tres puntos que hacen, desde mi perspectiva que el Ordenamiento para dicha región sea solo un ejercicio académico-científico y no una política pública que haya dado resultados positivos:

- El Decreto se publicó en el año de 2001, sin embargo desde el año de 1998 a dicha región ya se le denominaba como la Riviera Maya y no como Corredor Cancún-Tulum lo cual, de entrada, dejaba a Cancún fuera de su influencia como corredor turístico, aunque hoy día y debido al peso que sigue teniendo Cancún se suele incluirlo como parte de la Riviera Maya. En concreción, en 2001 se decretó un OET para una zona que ya no se llamaba como dice el decreto.
- El instrumento de Ordenamiento Ecológico Territorial Cancún-Tulum es un tanto anacrónico, al menos por lo que a Cancún se refiere, ya que si partimos del hecho que Cancún surgió en 1974 y el primer ejercicio -Acuerdo de coordinación de dicho OET- se dio en 1994 cuando Cancún ya tenía 24 años de edad y una serie de problemas ambientales y urbanos, entonces no era posible ordenar algo que ya tenía más de veinte años de desorden, sobre todo si partimos del principio que el ordenamiento es, en esencia, un instrumento de planeación y no de remediación.
- Los problemas ambientales a los que se refiere el instrumento de Ordenamiento para el Corredor Cancún-Tulum (Riviera Maya) no han podido ser prevenidos, aún con las políticas de uso del suelo que estableció el propio instrumento. Lo anterior se debe a que si bien el OET es un mecanismo de planeación y toma de decisión, también se ha convertido en un instrumento de negociación entre autoridades y desarrolladores (inversionistas) por lo que las densidades, restricciones, capacidades de carga, etc. son negociables y susceptibles de ser sobredensificados. Ello se refleja en el deterioro de playas, manglares, arrecifes, población de flora y fauna, además del decremento en la calidad de los destinos y en el abaratamiento en ciertas épocas del año. La región corre el riesgo de “acapulqueñizarse”.

Hoy día, este instrumento es incierto y poco efectivo, mas aún cuando la zona dejó de denominarse Corredor Cancún-Tulum dando paso, desde 1998 y 5 años después de haberse creado el municipio de Solidaridad en lo que antes era la zona continental de Cozumel, a la Riviera Maya la cual se reveló al mundo como alternativa ideal para aquéllos turistas que buscaban algo diferente al ambiente que predomina en Cancún. Un turismo más de aventura, descanso y contacto con escenarios menos alterados así como con sitios de interés cultural y ambiental.

La Riviera Maya es una franja de 130 km en la costa oriental del Estado de Quintana Roo, conjuga una serie características que difícilmente se encuentran reunidas en otros destinos turísticos: playas de fina y blanca arena, cristalinas aguas turquesa que albergan parte del Sistema Arrecifal Mesoamericano, segunda barrera de Arrecifes de Coral más grande del mundo; un sistema de ríos subterráneos y cenotes; habitad de una riquísima variedad de flora y fauna; así como los vestigios de una cultura ancestral.

Para los antiguos mayas dicha región fue un importante corredor religioso y comercial en los periodos Clásico y Posclásico, prueba de ello son los vestigios de importantes pueblos como Xaman-Há (Playa del Carmen), Polé (Xcaret), Xel-Há, Tankah y Zama (Tulum).

La Riviera Maya cuenta con una serie de sitios turísticos, varios de ellos desarrollados casi de manera paralela a Cancún, e incluso un poco antes, tal es el caso de Akumal. Entre los lugares más importantes están Puerto Morelos, Playa del Carmen, Xcaret, Paamul, Puerto Aventuras, Akumal, Xcacel, Xel-Há y Tulum. En el caso de Puerto Morelos, se ha dicho ya que fue una población surgida durante el auge forestal del Territorio y que fungió como punto de salida de maderas preciosas y chicle hacia Europa.

Por su parte Playa del Carmen, conocida en tiempos prehispánicos como Xaman-Há (agua del norte), cobra relevancia a partir del arribo de las primeras familias provenientes de la península de Yucatán, obligadas por las contingencias de la guerra de castas, en busca de tierras menos conflictivas donde establecerse esparciéndose en distintos puntos como Cozumel y parte de la zona continental. Otra versión del origen de sus pobladores es que, al ser contratados como

chicleros, desertaron y decidieron trabajar por su propia cuenta como pescadores o como productores de coco estableciéndose en la zona. A partir de entonces comenzó un lento desarrollo, propiciado por el crecimiento de las familias, al casarse los hijos e hijas de los lugareños tanto entre ellos como con fuereños.

Desde la integración del Territorio de Quintana Roo de manera definitiva en 1935 Playa de Carmen perteneció a la Delegación de Cozumel y más tarde, con la creación del Estado de Quintana Roo, perteneció al municipio de Cozumel, hasta que en 1993 por Decreto del Gobierno del Estado se creó el municipio de Solidaridad que comprende el territorio de la parte continental que pertenecía al municipio de Cozumel, siendo Playa del Carmen la cabecera del nuevo municipio.

A principio de los años ochenta del siglo XX, Playa del Carmen era un pequeño pueblo con menos de 1500 habitantes conocido más por el muelle de donde zarpaban los ferris hacia Cozumel, que por sus playas y demás atractivos. Con el tiempo Playa del Carmen ha llegado a convertirse en el segundo lugar turístico en importancia de la Riviera Maya, sólo superado por Cancún, y ha creado su propia atmósfera caribeña. No obstante, el mismo de ritmo de crecimiento del turismo ha convertido a este lugar en la ciudad con la tasa de crecimiento poblacional más alta del país acompañada de una serie de problemas sociales, sobre todo de irregularidad en la tenencia de la tierra y en surgimiento de zonas marginadas en gran parte de su periferia. Muy parecido al fenómeno que vivió Cancún y que se abordará ampliamente en el capítulo III.

Otro importante destino de interés turístico en la Riviera Maya es Xcaret conocido antiguamente como Polé. Este lugar data del Posclásico siendo entonces un puerto estratégico para el comercio además de un lugar de purificación entre los mayas que viajaban a Cozumel a rendir tributo a Ixchel, diosa maya de la fertilidad. También existen vestigios de una capilla del siglo XVI lo cual evidencia la presencia de algunos colonizadores.

Hoy día Xcaret es uno de los parques temáticos más demandados por el visitantes, aunque no deja de ser un lugar en parte natural y en parte artificial.

Es importante señalar que, aunque no establecieron asentamientos humanos, Francisco de Montejo estuvo, tanto en Xaman-Há como en Polé en el año de 1528:

Después de una larga y difícil marcha, a través de la selva y los pantanos, los españoles llegaron al pueblo de Polé, donde establecieron un campamento. Otra vez escasearon los víveres y muchos cayeron enfermos. Los indios sorprendentemente, aún no les presentaban batalla, y al poco tiempo Montejo reinició el avance, dirigiéndose a Xaman-Há, que era un puerto de embarque a Cozumel (SEP, 1991, 101-102).

Más al sur se localizan Puerto aventuras y Akumal siendo el primero un espacio surgido a finales de los 80 y consistente en un puerto y espacio hotelero y residencial de 240 hectáreas y más de tres kilómetros de playas además de ser un punto de enlace estratégico en dicho corredor turístico. Akumal, por su parte, está considerado en un importante santuario y espacio de protección de tortugas marinas, sorbe todo verde y caguama. El mismo gobierno estatal, a través del DIF ha establecido una especie de campamento veraniego con el fin de inculcar en los estudiantes que lo visitan una cultura ambiental en espacios turísticos.

Cerca de Akumal se localiza otro importante santuario tortuguero: Xcacel. Este sitio fue decretado como Área Natural Protegida con la categoría de Zona Sujeta a Conservación Ecológica "Santuario de la tortuga marina X'cacel-X'cacelito" el 21 de febrero de 1998 mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. El objetivo del establecimiento del Santuario fue el de asegurar la conservación de los ecosistemas que conforman la unidad natural formada por la zona marina, las playas de X'cacel y de X'cacelito y las áreas aledañas. No obstante hoy día existen diversos intereses en las playas de dicha zona lo cual se ha constituido en un problema de disputa entre el gobierno, los desarrolladores y los grupos ambientalistas locales y nacionales.

Kilómetros hacia Tulum se encuentra Xel-Há, siendo uno de los sitios más visitados de la Riviera Maya debido a la belleza de su caleta. Xel-Há fue, para los antiguos mayas, un importante centro de comercio y de traslado a Cozumel

pudiéndose observar hoy día diversos vestigios arqueológicos que datan de los periodos Clásico y Posclásico. El sitio se extiende de la costa hasta 1.5 km tierra adentro abarcando 800 mts. de costa. En 1527 Francisco de Montejo llegó a Cozumel y posteriormente cruzó el canal llegando a Xel-Há a la cual denominó Salamanca, en honor a su tierra natal.

Por otro lado, es indudable que al hacer referencia, tanto del corredor Cancún-Tulum o a la Riviera Maya, el antiguo poblado maya de Zama –hoy Tulum–, sea uno de los más recurrentes no solo en la historia de antes y después de la conquista de la costa oriental de Yucatán, sino de la historia turística y moderna de Quintana Roo y del Caribe Mexicano.

Tulum es uno de los centros arqueológicos más imponentes y espectaculares de toda la geografía maya, no por la altura de sus monumentos o por la extensión de la ciudad, sino por otra particularidad: fue construido en un acantilado frente al mar Caribe y sus edificios están ubicados de manera paralela a la costa. La palabra Tulum significa “muralla” en lengua maya y fue bautizado así a principios del siglo XX debido precisamente a que posee la característica de fortaleza amurallada, vista desde el mar, y de observatorio y dominio del horizonte oceánico, visto desde sus edificios. Los antiguos pobladores de Tulum lo llamaban Zama que significa “amanecer” ya que su posición de frente al oriente permite observar, con toda claridad y espectacularidad, el surgimiento del sol.

La antigua ciudad maya de Tulum pertenece al periodo Posclásico tardío (1200-1500 DC) y fue un importante centro de enlace comercial tanto marítimo como terrestre habiéndose encontrado en esta ciudad objetos de lugares lejanos como el altiplano mexicano o la zona maya de Guatemala. Este hecho da una idea de la relevancia que tenía esta ciudad en cuanto al comercio se refiere.

Los primeros datos de avistamiento por parte de los colonizadores españoles se remontan a la expedición de Juan de Grijalva en una de las primeras exploraciones hispanas durante el proceso de exploración y conquista de México y Mesoamérica. Años después, con la conquista del altiplano mexicano ya concretada, Tulum fue sojuzgada y abandonada quedando así durante varios siglos hasta que a mediados del siglo XIX los exploradores Frederick Catherwood

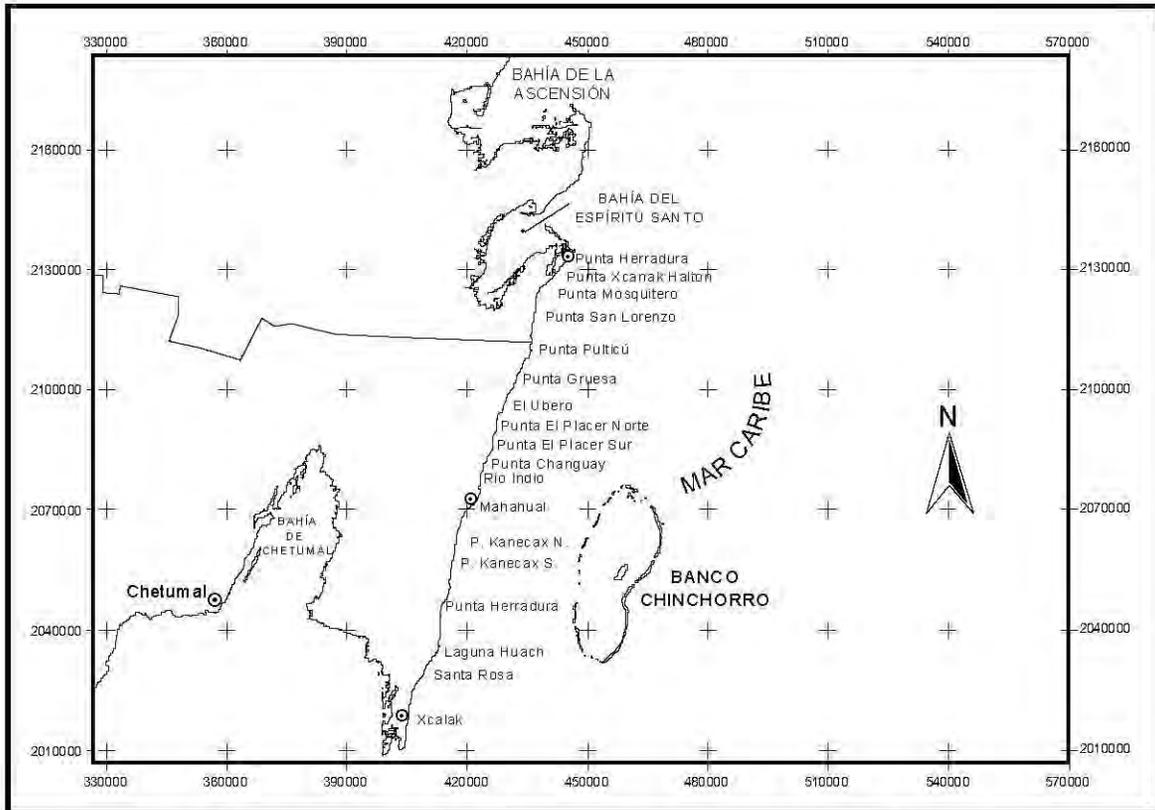
y John L. Stephens descubren la ciudad explorándola y dándola a conocer al mundo. Años después, a principios del siglo XX, las investigaciones y exploración de Tulum es continuada por los Samuel Lothropo, William Sanders y Arthur Miller, quienes aportaron una serie de datos importantes para la mejor comprensión de dicho sitio, información que hoy día permite conocer lo valioso y estratégico de la ciudad amurallada de Tulum.

Hoy día, este sitio es uno de los destinos de turismo, sobre todo arqueológico, más importantes de la región maya, no tanto por su extensión física, sino por sus características y la oferta no solo de elementos históricos de una gran civilización, sino por el atractivo de sus playas y por desarrollarse ahí un tipo de turismo diferente al de la mayoría de los sitios de la Riviera Maya y de lugares como Cancún.

Como complemento a los atractivos de este corredor, al sur de la Riviera, se localiza la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an, decretada como patrimonio de la humanidad por la UNESCO. De Tulum hacia el poniente se localiza, sumergida en las profundidades de la selva, la ciudad prehispánica de Cobá, la más vieja e importante del noreste de Yucatán la cual fue edificada entre cinco lagunas hacia el año 600 d. C., manteniéndose ocupada hasta el siglo XV.

La Costa Maya

La región denominada como Costa Maya es una extensión de litoral de playas y humedales que va desde la zona sur de la Reserva de Sian Ka'an hasta la frontera con el cayo Ambergris del vecino país de Belice, específicamente hasta el poblado mexicano de Xcalak. Ante la necesidad de fomentar el turismo en la zona sur de la entidad y buscar un equilibrio en el desarrollo regional, el gobierno del estado impulsó la creación de un desarrollo turístico más enfocado hacia un tipo de turismo del tipo ecológico y de respeto al medio natural en una franja que inicialmente era de 130 kilómetros desde Punta Herrero hasta Xcalak, como puede apreciarse en el siguiente mapa.



Mapa 2.- Propuesta inicial para el desarrollo de la *Costa Maya*.
(Romero, 1997)

Costa Maya surgió con base en el resultado de la consulta realizada durante la campaña política, hacia la gubernatura de Quintana Roo, de Mario Villanueva Madrid, y fue considerado en su momento, por las propias autoridades gubernamentales, como “detonador” para impulsar el desarrollo socioeconómico de la zona sur del estado, a partir del fomento y operación de las actividades turísticas.

El espacio físico en el cual se desarrollaría el proyecto original de la Costa Maya se localizaba en una zona considerada dentro de la categoría denominada como terrenos nacionales. Para ello, el gobierno del estado realizó la solicitud ante la Secretaría de la Reforma Agraria para la cesión gratuita de 39,500 hectáreas de terrenos nacionales con el objeto de destinarlas al desarrollo del proyecto ya citado. Dicha solicitud fue realizada mediante oficio número 0172, de fecha 14 de julio de 1994, y con fundamento en el artículo 36 de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, el cual es aplicable conforme al artículo segundo

transitorio de la Ley Agraria vigente. El decreto de cesión, fue realizado durante la gestión de Víctor Cervera Pacheco como secretario de la Reforma Agraria, (en la actualidad es gobernador de Yucatán), bajo las facultades que le conferían los artículos 11 y 41 fracciones I y XI de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal (Romero, 1997, 88).

Es pertinente mencionar que el desarrollo proyectado por el gobierno local para la Costa Maya se inscribió en la llamada “vocación” que para el turismo ecológico, de aventura y cultural, con especial énfasis en la cultura Maya, tiene la zona. Al respecto, el gobierno local depositó sus expectativas en que el corredor Mahahual-Xcalak adoptaría una vía de desarrollo ecoarqueoturístico, misma que se vería complementada con las ruinas arqueológicas (Dzibanché y Kinichná) que el Instituto Nacional de Antropología e Historia había abierto a principios de los 90 en la zona sur del estado.

Como todo proyecto turístico, Costa Maya requirió de un Plan Maestro por lo cual, el gobierno estatal contrató en el mes de abril de 1993, a través de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto local, los servicios de la empresa norteamericana *Koll International* con sede en Newport, California, y oficinas en la ciudad de México, y con amplia experiencia y reconocimiento, según las autoridades del Fidecaribe,¹¹ en la formulación de estudios y proyectos turísticos en diversas partes del mundo (Romero, 1997, 85).

¹¹ El FIDECARIBE Fideicomiso Caleta de Xel-ha y del Caribe) se constituyó entonces como el instrumento mercantil por medio del cual una persona física o moral podría destinar bienes o recursos de inversión para el cumplimiento de los objetivos de Costa Maya. Este fideicomiso asumió la responsabilidad del proyecto por lo que basaría su operación de acuerdo a las siguientes figuras:

- a) *Fideicomitente*: Personas que aportan el patrimonio;
- b) *Fiduciario*: Institución de crédito; y
- c) *Fideicomisario*: Personas físicas o morales que reciben el beneficio del fideicomiso.

Al respecto y como explicación al surgimiento de dicho esquema, las autoridades de Costa Maya plantearon que en consideración al número de propiedades existentes en la zona y que constituyen aproximadamente 1000 terrenos heterogéneos, por el uso, tamaño y estatus jurídico de cada uno, y en consideración a que la legislación mexicana contempla dentro de sus figuras jurídicas al fideicomiso como un instrumento de amplia versatilidad, se optó por esa alternativa en la cual se integrarían como socios del desarrollo turístico, los propietarios de terrenos en la zona ya sean terrenos costeros o rústicos, los inversionistas (capital) y el propio gobierno del estado mediante la generación de proyectos ejecutivos y la asignación de terrenos.

Bajo dicho esquema, los *fideicomitentes*, es decir los propietarios de los terrenos, autorizarían al *fideicomiso* a disponer de sus terrenos para que en ellos se construyeran los desarrollos que están

El proyecto o plan maestro contempló inicialmente la construcción de 18 desarrollos turísticos en el corredor costero del sur del estado ubicado entre Punta Herrero y Xcalak, con una longitud aproximada de 130 kilómetros de norte a sur y cuyas colindancias en ambos extremos eran: al norte, con la parte sur de la reserva de la biosfera de *Sian Ka'an* (jurisdicción del municipio de Felipe Carrillo Puerto) dentro de la cual se ubicarían cuatro de los 18 desarrollos turísticos; y al sur, con la costa sur de Xcalak, que es considerada como una frontera marítima natural con el vecino país de Belice y cuya jurisdicción corresponde al municipio de Othón P. Blanco, dentro del cual se desarrollarían los 14 sitios restantes.

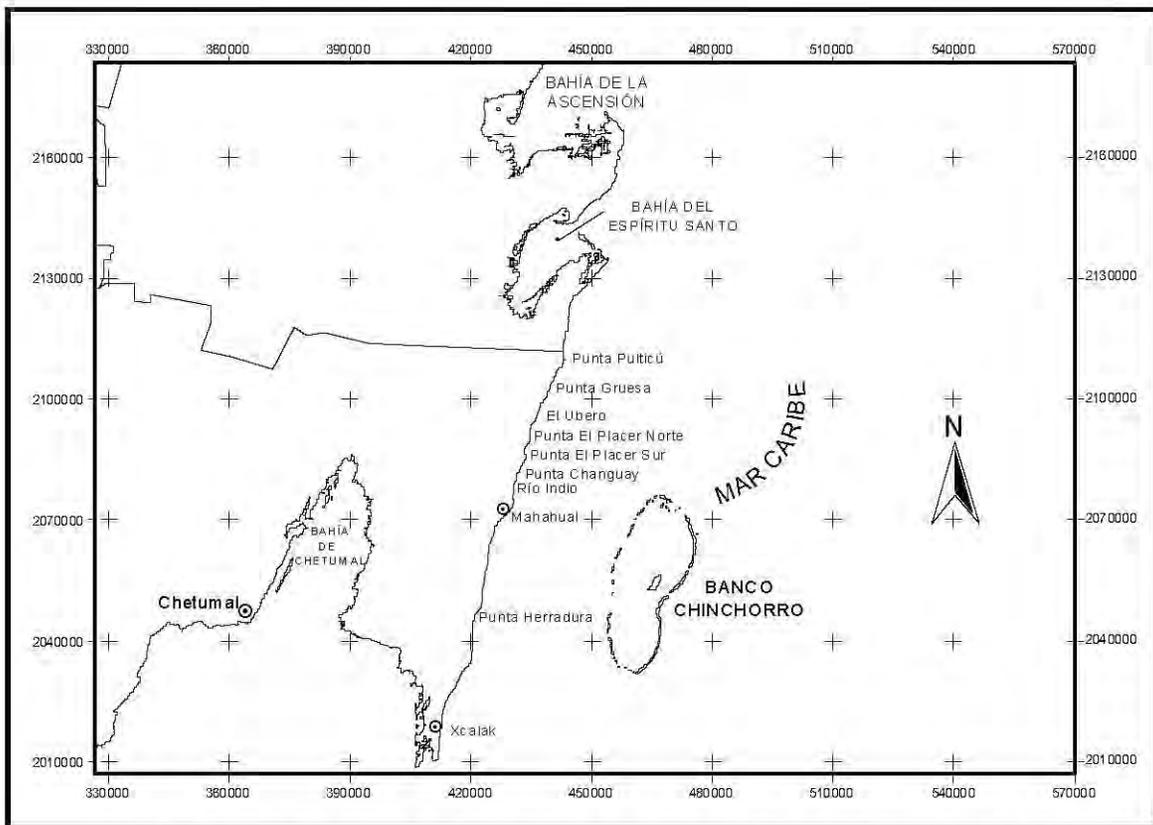
En el cuadro siguiente se presenta la relación de cada uno de los centros de desarrollo turístico que proponía el Plan Maestro original para la Costa Maya, con las características muy generales en cuanto a lo que se pretendía desarrollar y explotar; o qué tipo de actividad se realizaría en cada lugar de acuerdo con el plan, sin que el orden de presentación tenga que ver con niveles jerárquicos o de prioridad, salvo el que implica mencionarlos de norte a sur para tener una idea de su ubicación:

contemplados en el proyecto maestro Costa Maya así como las obras que como consecuencia de éstos se requieran, para lo cual el *fideicomiso* les notificaría previamente. Asimismo y como política del desarrollo, los *fideicomitentes* concederían al *fideicomiso* la rectoría absoluta en materia del desarrollo del corredor turístico, subordinando el uso y destino de sus terrenos a los planes y programas que el propio *fideicomiso* elaborara para la construcción del proyecto Costa Maya (Romero, 1997, 96-97).

NOMBRE DEL LUGAR	TIPO DE DESTINO
• Punta Herrero	Ecodesarrollo turístico
• Punta Xcanac Halton	Ecodesarrollo turístico
• Punta Mosquitero	Ecodesarrollo turístico
• Punta San Lorenzo	Ecodesarrollo turístico
• Punta Pulticú	Playa/golf/desarrollo turístico
• Punta Gruesa	Playa/pesca/desarrollo turístico
• El Uvero	Playa/pesca/desarrollo turístico
• Punta El Placer (Norte)	Playa/golf/desarrollo turístico
• Punta El Placer (Sur)	Playa/desarrollo turístico
• Punta Changuay	Marina/pesca/desarrollo turístico
• Río Indio	Playa/golf/desarrollo turístico
• Mahahual	Playa/golf/marina/desarrollo turístico
• Punta Kanecaxh (Norte)	Golf/desarrollo turístico
• Punta Kanecaxh (Sur)	Golf/playa/desarrollo turístico
• Punta Herradura	Playa/desarrollo turístico
• Laguna Huach	Playa/desarrollo turístico
• Santa Rosa	Marina/desarrollo turístico
• Xcalak	Deportes náuticos/pesca/desarrollo turístico

Tabla 7.- Lugares turísticos a desarrollar, de acuerdo con el Plan Maestro original para la Costa Maya. (Romero, 1997).

No obstante y debido a una serie de factores, entre ellos el relacionado con la tenencia de la tierra, lo cual generó serios conflictos, así como el desarrollo de proyectos dentro de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an, entre otros, el proyecto fue replanteado dejando a un lado el Plan Maestro original redefiniendo la dimensión de su longitud quedando solamente en un corredor turístico que va desde Pulticú hasta Mahahual con una extensión de aproximadamente 45 kilómetros de playa.



Mapa 3.- El proyecto actual de Costa Maya se ubica entre las comunidades costeras de Pulticú y Mahahual, aunque Xcalak sigue siendo referente importante. (Modificado de Romero, 1997).

Actualmente, Costa Maya es un proyecto concebido bajo un concepto de ecoarqueoturismo que conjuga diversas opciones para ofrecer un turismo cultural, deportivo y de aventuras. Se desarrolla en una superficie de 19,400 hectáreas, de las cuales 60% de ellas están destinadas a la preservación ecológica, el 25% está destinado a usos urbanos y el 15% para el desarrollo turístico. Las perspectivas en materia de generación de empleos se proyecta a un aproximado de 30,000 entre directos e indirectos.

El proyecto se ubica dentro del municipio Othón P. Blanco y se enmarca por varias áreas de interés ecológico como la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an; el Banco Chinchorro; la Reserva de flora y fauna de Uaymil; y la región denominada Zona sujeta a conservación ecológica *Santuario de Manatí*.

Entre los atractivos turísticos del Corredor Costa maya se encuentran un número considerable de playas y arrecifes coralinos enmarcados en el *Sistema*

Arrecifal Mesoamericano, así como lagunas internas y cenotes situados en medio de la selva, muy cercano a la línea costera.

Hoy día y después del paso del Huracán *Dean* en Agosto de 2007, la incipiente infraestructura que poseía la Costa Maya, entre ellas el muelle de cruceros de Mahahual, aunado a la erosión de buena extensión de sus playas y a la destrucción de los negocios de servicios turísticos (hoteles y restaurantes), dejaron un escenario de destrucción ante lo cual se ha replanteando la construcción de un tipo de infraestructura más alejada de la costa y con condiciones que deriven en un amortiguamiento más eficiente ante embates ciclónicos.

En un anuncio realizado por el Director de FONATUR Miguel Gómez Mont Ureta, el 24 de agosto de 2007, expresó que el desarrollo del plan para desarrollar el proyecto turístico de Costa Maya no sería modificado ni en tiempos ni en recursos con el paso del huracán *Dean*. Lo anterior quedó reforzado mediante un anuncio realizado por el Secretario de Turismo Rodolfo Elizondo en el marco de una visita realizada a la zona en la cual manifestó el apoyo, mediante inversiones, para la recuperación del de manera que el proyecto continuaría, previa evaluación de los daños sufridos en los diferentes predios considerados en el Plan de Desarrollo del destino turístico:

No se va a modificar nada del proyecto de Costa Maya. Se invertirán cerca de 90 millones de dólares. Antes de fin de año se debe concretar. Se están terminando los avalúos y las MIA (Manifestaciones de Impacto Ambiental) globales. El plan será desarrollado sobre dos mil 500 hectáreas, de las cuales 60 hectáreas se encuentran frente al litoral, que serán compradas a ejidatarios y de los cuales sólo se utilizarán 400 hectáreas para construcción debido a que el resto del área es zona de manglar (Novedades de Quintana Roo, 24 agosto, 2007).

Es importante recalcar que la postura de las autoridades Federales fue respaldada por el gobierno del Estado de manera que se impulsaría un nuevo proyecto denominado *Nuevo Mahahual* el cual se sumaría a la Costa Maya en virtud de la

cercanía al área de desarrollo del Plan Costa Maya, aunque es pertinente mencionar que se tratan de dos proyectos diferentes.

2.2.2 Los planes para el poblamiento y desarrollo del nuevo estado caribeño.

Algunos antecedentes que enmarcan el destino como Entidad Federativa de Quintana Roo nos remontan a 1935 cuando Lázaro Cárdenas restituye el territorio Federal a Quintana Roo, el cual había sido otorgado inicialmente en 1902 y posteriormente repartido en un par de ocasiones entre Yucatán y Campeche. Con el otorgamiento definitivo de su espacio territorial, Quintana Roo vivió un proceso de expropiación de terrenos a empresas extranjeras que se habían asentado en la región, establece un sistema de repartición de los latifundios del norte del territorio y crea una serie de ejidos forestales. La fronteriza ciudad de Chetumal crece como ciudad y zona marítimo-aduanal y, con el impulso de una política de repoblamiento, el territorio se incorpora al resto del país. De 1940 a 1958 surgieron sindicatos y cooperativas además de reavivarse el auge chiclero. Cozumel vivía en los años cincuenta un importante desarrollo adquiriendo un rápido crecimiento como destino turístico dando pie a la construcción de varios hoteles; por su parte Isla Mujeres, que había sido centro de descanso del presidente Cárdenas, vivía una etapa de recuperación después de haber sido un lugar casi olvidado.

De 1958 a 1974, fuertes inversiones del gobierno federal, la colonización de los ejidos, importantes cambios económicos, políticos y sociales así como un Plan de Desarrollo Integral (1972-1976) dan paso al despunte definitivo de Quintana Roo hacia su modernización por lo que era inminente el impulsar estrategias que permitieran su desarrollo económico, político y social. Era importante tomar en consideración las pocas fortalezas que en ese entonces tenía esta entidad caribeña que décadas antes era considerada como zona de poca importancia debido a su lejanía y a las condiciones propias del trópico húmedo en el que imperaba una fauna considerada como nociva para el desarrollo de asentamientos

humanos, fuera del contexto étnico y cultural de quienes, en poca cantidad habitaban la región.

Dentro de las pocas fortalezas que ofrecía Quintana Roo estaban la riqueza forestal, que trajo consigo el establecimiento de importantes enclaves forestales, y la amplia franja de costa virgen de más de 1000 kilómetros, si incluimos la línea costera de sus islas y atolones.

En ese sentido, podemos hacer referencia que el primer antecedente de la ocupación de las costas de Quintana Roo, se da en los cincuenta cuando se comienza a aplicar la estrategia definida décadas anteriores como la “Marcha al mar”, estrategia orientada a repoblar las grandes extensiones de zonas costeras que tenía un país bioceánico y que estaban casi vacías. Lo anterior implicaba grandes problemas por tener, en las fronteras marítimas, las puertas de entrada sin ninguna restricción.

Los grandes detonantes que llevaron al estado mexicano a ver hacia la desconocida costa oriental de Yucatán, hoy Caribe Mexicano, fueron de carácter nacional e internacional y obedecen a situaciones de tipo regional e internacional como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Detonantes	
<p><u>Situación Regional</u></p> <p>Gran desempleo rural a consecuencia de la crisis henequenera en el campo yucateco y del enclave forestal en Quintana Roo. Despoblamiento casi total de las costas de la Península y la frontera con Belice. Descubrimientos de petróleo en el sureste.</p>	<p><u>Situación Internacional</u></p> <p>La Revolución Cubana es el centro del problema, ya que trajo la guerra fría a la región. Alzamientos insurgentes de Centroamérica. Movimientos de independencia en la colonia de British Honduras (Belice). Auge de la importancia estratégica del Canal de Yucatán, principal paso de las mercancías de la cuenca del Mississippi hacia el Caribe, Centroamérica, América del Sur y el Pacífico, vía el canal de Panamá.</p>

Tabla 8.- Detonantes regionales e internacionales para el turismo en Quintana Roo.

Estos hechos de orden geopolítico y geoeconómico, llevaron a elaborar un plan de ocupación de las fronteras marítimas y ribereñas del Caribe Mexicano, mediante un programa de desarrollo íntegramente planeado con las siguientes consideraciones:

- Se trataba de un programa del Gobierno Federal, dentro de una estrategia nacional.
- Sería llevado adelante las primeras dos décadas por instituciones del Estado.
- La inversión sería totalmente oficial, directa y vía créditos del exterior.
- El Estado mexicano tomaría el control del proyecto, dada su envergadura y significado.

Debido a que se trataba de un proyecto de prioridad nacional, la ocupación de las costas y el desarrollo de las fronteras marítimas estratégicas del país en los años sesenta, recaería en el Estado Nacional, quien se haría cargo de todo el proceso de planeación e implementación de programas de desarrollo, tal es el caso del Territorio Federal de Quintana Roo donde se comenzó a desarrollar un Plan ambicioso en materia de desarrollo turístico en la desconocida zona conocida como Cancún, con lo cual se buscaría consolidar, en forma definitiva, la presencia del país en los cientos de kms. de costas del Caribe-Golfo.

Con el inicio de Cancún en 1970 y con la creación de Quintana Roo como entidad federativa en 1974, se hacen necesarios proyectos de inversión para impulsar el desarrollo económico de este nuevo estado.

Para hacer posible estos proyectos se necesitaban dos elementos que faltaban en el futuro Estado: la población y las inversiones. Quintana Roo, contaba con riquezas naturales en sus selvas y mares, y una reducida población que se mantenía del comercio, la pesca en baja escala y la explotación forestal.

Los proyectos que destacaron fueron básicamente cuatro: dos en las costas (Ocupación y Desarrollo de las Costas; Proyecto Cancún) y dos en la zona continental (Proyecto de la Frontera con Belice y Proyectos Ganaderos).

Proyecto de la frontera con Belice

Belice, colonia británica, no logra superar la crisis del treinta, que había logrado desestabilizar el enclave colonial forestal y en los vaivenes de una sociedad sin destino fijo, había comenzado a germinar la idea de la independencia, y con ello se despierta el nacionalismo guatemalteco, haciendo sumamente compleja la

frontera sur. Por un lado, un movimiento insurgente en la frontera con Chiapas y por el otro, la amenaza de un conflicto internacional en la frontera con el Territorio Federal de Quintana Roo.

El proyecto agroindustrial de la caña de azúcar servirá para fijar población en los abandonados pueblos de la frontera del Río Hondo y a la vez, será el motor de la economía agraria del sur del futuro Estado. Este proyecto ha sobrevivido, se ha expandido y mantiene ocupada y dinámica nuestra frontera fluvial con Belice.

Proyectos ganaderos

La necesidad de ocupar el vasto territorio de más de cincuenta mil kilómetros cuadrados, llevó a la aplicación de programas de ganadería extensiva, que iban en contradicción con la vocación forestal del suelo. Esto permitió la formación de nuevos centros de población y nuevos ejidos, que paulatinamente fueron cambiando la actividad ganadera, dejándola limitada a varios nichos en el territorio, ante las dificultades que implica esta actividad en los trópicos. La función de poblar se había cumplido.

Ocupación y desarrollo de las costas

Las costas son las zonas más vulnerables de un país cuando están deshabitadas y están sujetas a manejos fuera de control del Estado. Los más de ochocientos kilómetros de costas, las crisis de la economía coprera y los ciclones que azotaron la región a partir del Janet en 1955, además del fin de los transportes por barco y una reducida acción de pescadores habían dejado sin ocupación gran parte de estas costas.

La promoción de veinte cooperativas con fuerte apoyo federal fue un punto de partida para realizar esta función. Hoy, la situación es difícil para la pesca debido a la sobre explotación del recurso, escaso de por sí, y por la competencia que por los espacios y la mano de obra le genera el turismo. Sin embargo, la pesca como mecanismo para impulsar el poblamiento cumplió con su objetivo, como diversificación económica ha acompañado con éxito el desarrollo del turismo

y, hoy, en su versión tradicional tiene una inserción directa en el abastecimiento del Sector Turismo.

Estas tres líneas estratégicas cumplieron un papel importante en el proceso de poblamiento del Estado de Quintana Roo, promovieron una diversificación económica y su éxito, en diferentes medidas, está hoy relacionado con la capacidad de crecer y adecuarse a la compleja situación que genera una economía dominada por el Sector Servicios en el ámbito estatal y nivel nacional.

El proyecto Cancún

El turismo en Quintana Roo tiene una historia antes y después de Cancún, ya que éste es el parteaguas de un territorio adormecido que lentamente crecía, en medio de un dinámico país que tenía sus motores en los valles centrales y el norte de México.

El turismo de antes de Cancún, la prehistoria, podría clasificarse como un turismo alternativo, de bajo impacto, de sol y playa pero restringido a grupos muy reducidos, por la falta de comunicaciones, de infraestructura y de promoción. Era el Quintana Roo de los paraísos. Sus dos islas, Cozumel e Isla Mujeres eran verdaderos centros exclusivos. Cancún era un lugar abandonado y aislado, factible de recorrer en una aventura.

Pero todo ello terminó al final de los sesenta cuando el Gobierno Federal comenzó a realizar los movimientos necesarios para implementar el proyecto Cancún, y con ello abrir un nuevo capítulo en la vida de la costa oriental de Yucatán, primero el institucional y luego el económico, dos realidades que en pocos años pondrían a este lugar en el mapa mundial del turismo y a Quintana Roo en el mapa económico del desarrollo de México.

Cancún fue el primer centro íntegramente planeado y desarrollado por el Estado a través de FONATUR (Fondo Nacional de Fomento al Turismo), el cual formuló en 1975 el PLAN MAESTRO DE CANCÚN, buscando lo siguiente:

- Crear un destino vacacional íntegramente planeado y proyectado para recibir un millón de visitantes en el año, lo cual ha sido ampliamente superado.

- La participación en el mercado turístico del Caribe.
- La diversificación de la oferta turística nacional a la vez que promover un desarrollo regional integrado.

Esto coincidía con las causas que originaron el proyecto, que eran fundamentalmente ocupar una zona sin población con una economía regional diversificada pero cuyo eje sería el turismo, la cual generaría elevado número de empleos a la vez que permitiría captar una importante cantidad de divisas para apoyar el desarrollo nacional.

El plan previó inicialmente tres etapas, de las cuales dos están ampliamente logradas y la tercera en proceso de implementación, aunque su viabilidad sea, para algunos, un tema de análisis. En el capítulo 3 de esta investigación se abordará lo relativo al proyecto Cancún así como sus etapas de desarrollo.

2.2.3 Hacia cuatro décadas de crecimiento. El turismo y su participación en la economía estatal.

A partir de Cancún, el resto de la región, inicialmente Cozumel e Isla Mujeres, y luego lo que se conoce como el corredor Cancún-Tulum, hoy Riviera Maya, se fueron expandiendo a instancias de la dinámica que genera este polo y la propia que logran estos mismos centros.

Para 1985, se hacía un análisis interesante de Cancún, a diez años de la implementación del Plan Maestro y los datos que se planteaban son reveladores al compararlos con los de la actualidad (Gobierno de Quintana Roo, 2000):

- El turismo como actividad económica ya representaba el 50% del PIB estatal.
- Dos de cada tres empleos en Cancún dependían del turismo y esta situación ya se consideraba un riesgo.
- El 50% de lo que se consumía se importaba.
- No se había podido posicionar este proyecto en el segmento del turismo de barcos y veleros.

- El tráfico por el canal de Yucatán, uno de los más importantes del mundo era un potencial por explotar.

En cuanto a la infraestructura hotelera, es pertinente señalar que el crecimiento de la oferta de cuartos a partir del comienzo de la operación del Centro Integralmente Planeado de Cancún, ha representado la expresión del éxito y las expectativas que fue generando este nuevo centro que irrumpió en el Caribe, hasta esa época una zona dominada por los centros turísticos de los países anglófonos.

Esta expansión muestra también la dinámica que tomó su contraparte, la industria de la construcción, que fue el verdadero motor del proceso de migración que se generó en la región y que hasta hoy no ha cesado.

La oferta de alojamiento en Quintana Roo ha logrado en un tercio de siglo transformar una zona, desconocida mundialmente, en una región de alta oferta hotelera en cuanto a cantidad y calidad, aunque hoy día con una creciente presión sobre el espacio.

En 1975, había 57 establecimientos, la mayoría ubicados en Cozumel, hasta ese momento el centro de turismo internacional, Isla Mujeres y en la capital del Estado, Chetumal, que tenía una dinámica diferente, ya que como cabecera del gobierno territorial y centro de la actividad forestal, era una zona de turismo que hoy se clasificaría como de negocios.

Cancún apenas emergía en esos momentos, aunque de los 3,206 cuartos existentes en la entidad, ya tenía 765 cuartos, al comienzo de 1975 y al final 1,322 cuartos, lo cual es una expresión de la dinámica que este centro había tomado.

En 1980, el país con mayor capacidad de cuartos en el Caribe era Bahamas que tenía 11,429 cuartos, seguido de Jamaica con 10,092; y en el Caribe Mexicano ya estaban en operación 8,137 cuartos, de los cuales 5,225 eran de Cancún. Para esa época, este destino tenía mayor capacidad de alojamiento que Islas Vírgenes (4,834), Trinidad y Tobago (2,141), República Dominicana (3,800) entre otros (CTO, 2005).

Cinco años después, la situación cambia radicalmente, ya que de los 9,635 cuartos existente en 1985, Cancún poseía 6,214 cuartos y Cozumel 1,910 cuartos,

con lo cual ya se podía sostener que en la zona norte del Caribe mexicano, el eje Cancún-Cozumel-Isla Mujeres se había consolidado como un centro de importancia en la región y del Estado de Quintana Roo.

Número de cuartos en Quintana Roo	
Año	Total estado
1975	3,206
1980	6,837
1985	9,635
1990	21,214
1995	31,418
1999	44,025
2000	47,331
2001	52,194
2002	54,948
2003	57,368
2004	59,497
2005	63,436
2006	63,322
2007	73,669

Tabla 9.- Oferta de alojamiento de Quintana Roo. 1975-2007.
(Elaboración propia con base en SEDETUR)

La crisis que significó el impacto de los huracanes Gilberto (1988) y Wilma (2005), así como los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, frenaron por unos meses la afluencia de turistas en Cancún y toda la Zona Norte, sin embargo no implicaron un retroceso en la capacidad de cuartos, ya que la expansión tuvo una reducción de su dinámica en corto plazo y luego se logró un avance muy significativo. Lo que sí afectó de manera temporal fue el índice de ocupación lo cual disminuyó, para el caso del 11 de septiembre de 2001, aproximadamente en un 20% pero solo por unas semanas.

Para 1991, Quintana Roo contaba con un total de 26,882 cuartos, de los cuales Cancún tenía 17,466 y Cozumel 3,034 cuartos. Según el cuadro siguiente, para el año de 2007 había en la entidad 745 hoteles con 73,669 cuartos.

Destino	No. de hoteles	No. de cuartos	No. de hoteles	No. de cuartos	No. de hoteles	No. de cuartos
	1998		2005		2007	
Bacalar	3	57	10	110	*	*
Cancún	137	23,393	146	27,488	148	28,218
Chetumal	29	1,022	44	1,287	62	1,746
Chiquilá	n/d	n/d	1	8	*	*
Costa Maya	12	80	49	267		
Cozumel	59	3,602	52	4,205	33	4,373
Felipe Carrillo Puerto	5	92	7	134	4	97
Holbox	12	106	27	283	27	312
Isla Mujeres	33	848	52	1,058	48	1,043
José María Morelos	n/d	n/d	5	54	5	54
Kantunilkin	n/d	n/d	4	67	n/d	n/d
Kohunlich	1	40	1	40	n/d	n/d
Puerto Morelos	16	401	14	1,455	22	2,585
Riviera Maya (de Playa Paraíso a Punta Allen)	150	7,407	373	26,980	336	34,765
Grand Costa Maya* (incluye Mahahual y Bacalar)	-	-	-	-	50	387
TOTAL ESTADO	457	37,048	785	63,436	745	73,669

Tabla 10.- Comparativo de Infraestructura Hotelera Quintana Roo 1998 y 2007, por destino turístico.

(Elaboración propia con base en SEDETUR).

Países	1980	2000	2004-2005
Bahamas	11,429	14,701	15,508
Cuba	7,526	38,072	45,270
República Dominicana	3,800	51,916	59,082
Puerto Rico	9,224	12,183	12,788
Jamaica	10,092	23,630	24,947
Caribe Mexicano	6,873	47,331	63,436

Tabla 11.- Evolución del alojamiento en el Gran Caribe. 1980-2005. Número de cuartos
Fuente: CTO-SECTUR.

Si se compara, para el año 2005 la potencia emergente, además del Caribe mexicano, es República Dominicana que tenía ya 59,082 cuartos, Cuba con 45,270 y Jamaica en cuarto lugar con 24,947 cuartos.

Para 1995, Quintana Roo contaba con 31,418 cuartos distribuidos en 351 establecimientos. Para 2005, se reportan 63,436 cuartos en 785 establecimientos, de los cuales 27,488 corresponden a Cancún distribuidos en 146 hoteles. Ello indica el continuo crecimiento en la infraestructura de este sector y su liderazgo respecto a otros destinos turísticos del Caribe como se aprecia en la tabla 11. Este aumento en la oferta hotelera en Cancún fue correlacionado con una demanda

creciente que permitió la consolidación del polo turístico y la posibilidad de iniciar nuevas etapas y nuevos proyectos como los del *Malecón San Buenaventura* o *Puerto Cancún*.

En cuanto a la ocupación, para 1975, Cancún reportó una ocupación del 51.4% y una década después ascendería en 1984 al 63.4%. En los años siguientes, mostrará la ocupación más baja en 1988 y 1989, a consecuencia del huracán Gilberto que afectó a este destino turístico. Para octubre de 2001, posterior a los atentados, se reporta una ocupación de 51.0%, manteniendo dichas tendencias para noviembre y diciembre con un 55.3 % y un 52.3%, respectivamente, las cifras más baja desde 1975. Para 2007, la tasa de ocupación de Cancún fue del 67.80% lo cual no implicó una disminución de la afluencia de turistas ya que esta se ha mantenido en promedio o levemente hacia arriba, el asunto aquí es que mientras la afluencia casi no se modifica pero la oferta de cuartos de hotel sí se ha incrementado, el resultado es que la cifras de ocupación tienden a disminuir.

En el caso de Cozumel, para 1967, tenía una ocupación de 61.0%, para 1975 de 57.0%, mostrando el índice más bajo de ocupación en 1989, de tan sólo un 44.13% motivado por los efectos del huracán antes citado. En noviembre de 2001 la tasa de ocupación acumulada (ene-nov) fue del 63.64% mientras que para el año 2005 esta fue del 70.27%. Sin embargo dos años más tarde, en 2007, la tasa tuvo un descenso importante ubicándose par dicho año en un 56.40%, la cuarta más baja en los últimos 9 años.

Respecto a la Riviera Maya, es importante señalar que es casi imposible hacer un balance histórico desde los años setenta ya que su infraestructura hotelera era casi nula, además de que dicho corredor cobra importancia a partir de 1998, que es el año de su creación como zona de alto desarrollo. Así pues, para el año de 1999 la Riviera Maya tuvo un promedio de ocupación hotelera del 73.25%; en 2001 fue de un 74.51%; para el 2005 fue de 71.86%; y para el año de 2007 la tasa fue de 71.10%, siendo esta última una de las más bajas desde el surgimiento de la Riviera Maya como región macroturística.

Destino	% de ocupación								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cancún	73.43	73.80	71.76	66.70	68.86	77.30	79.39	73.30	67.80
Cozumel	61.42	63.49	60.82	53.15	47.80	56.21	70.27	55.30	56.40
Chetumal	56.16	66.66	66.25	64.75	71.73	72.94	65.58	71.30	50.50
Isla Mujeres	51.44	50.78	52.36	45.19	46.67	56.92	61.51	69.30	63.80
Riviera Maya	73.25	83.44	74.51	72.63	74.64	84.01	71.86	71.10	71.60
Promedio	63.14	67.63	65.14	60.56	69.28	78.90	75.86	67.46	60.10

Tabla 12.- Ocupación Hotelera Quinta Roo 1999-2007.
(Elaboración propia con base en SEDETUR).

Otros rubros importantes que complementan el de la oferta de alojamiento y la tasa de ocupación, son los de la afluencia de turistas y la captación de divisas derivada de los rubros anteriores. En ese sentido, la llegada de turistas al Estado ha ido en ascenso desde la creación de Cancún, sin embargo, existen períodos de mayor crecimiento. Para 1975, llegaron a este polo 99,500 turistas que diez años después se traducían en 779,300. Para 1999, se reportaron 2'819,100 turistas mientras que en el año 2005 la cantidad ascendió a 3'074,432, siendo mayoritariamente extranjeros con alrededor de un 80%. El dato más reciente señala que para el año de 2007 la afluencia de turistas fue de 3'004,802.

En relación a Cozumel, los turistas también provienen mayoritariamente del extranjero y el mayor flujo es de visitantes que arriban a la isla en crucero. Así pues, los turistas que se hospedan en hoteles en la isla han tenido un crecimiento casi constante, pasando de 112,000 en 1975 a 553,327 en el 2007.

En lo general y considerando a todos los destinos turístico, la afluencia total de turistas al Estado para el año 2007 fue de 7'005,387 siendo Cancún el primer destino, la Riviera Maya el segundo y Cozumel el tercero a nivel estatal.

Destino	N° de personas								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cancún	2'818,326	3'044,682	2'987,841	2'827,406	3'062,949	3'376,253	3'074,432	2'431,748	3'004,802
Cozumel	398,737	421,541	544,620	383,676	364,787	418,598	396,734	446,961	553,327
Chetumal	157,821	207,582	205,216	204,371	227,817	312,924	305,573	288,600	493,008
Isla Mujeres	140,534	144,793	141,785	141,548	146,656	200,542	141,166	119,334	117,316
Riviera Maya	767,541	1'184,249	1'504,052	1'793,864	2'021,989	2'418,623	2'194,765	2'648,673	2'836,934
Total Estado	4'282,959	5'002,847	5'294,514	5'350,865	5'824,198	6'726,940	6'112,670	5'935,316	7'005,387

Tabla 13.- Afluencia de turistas a Quintana Roo: 1999-2007.
(Elaboración propia con base en SEDETUR)

Por otro lado, es pertinente señalar que el arribo de turistas a la entidad se da principalmente por vía aérea y como pasajeros de cruceros, aunque la derrama que estos últimos generan a la economía del estado es realmente insignificante ya que en el mismo crucero cuentan con hospedaje y alimentación como parte de su paquete de viaje, además de su transporte. En la siguiente tabla se presenta un histórico comparativo, de 1999 al 2007 en el que se refleja la afluencia de visitantes por región y la captación de divisas en cada una de ellas:

Año	Afluencia de turistas			Captación de divisas por concepto de turismo		
	Zona norte*	Zona sur**	Total	México (millones US)	Quintana Roo (millones US)	% respecto al país
1999	3'933,889	157,821	4'091,710	7'700	2'771	36%
2000	4'795,265	207,582	5'002,847	8'295	2'809	34%
2001	5'089,298	205,216	5'294,514	8'400	2'797	33%
2002	5'146,494	204,371	5'350,865	8'858	2'816	31.79%
2003	5'596,381	227,817	5'824,198	9'547	2'933	30.72%
2004	6'414,016	312,924	6'726,940	10'839	3'280	30.26%
2005	5'807,097	305,573	6'112,670	11'795	3'235	27.43%
2006	5'646,716	288,600	5'935,316	12'177	3'319	27.26%
2007	6'512,379	493,008	7'005,387	n/d	n/d	n/d

*La zona norte incluye a los destinos: Cancún, Riviera Maya, Isla Mujeres y Cozumel.
**La zona sur incluye a Chetumal.

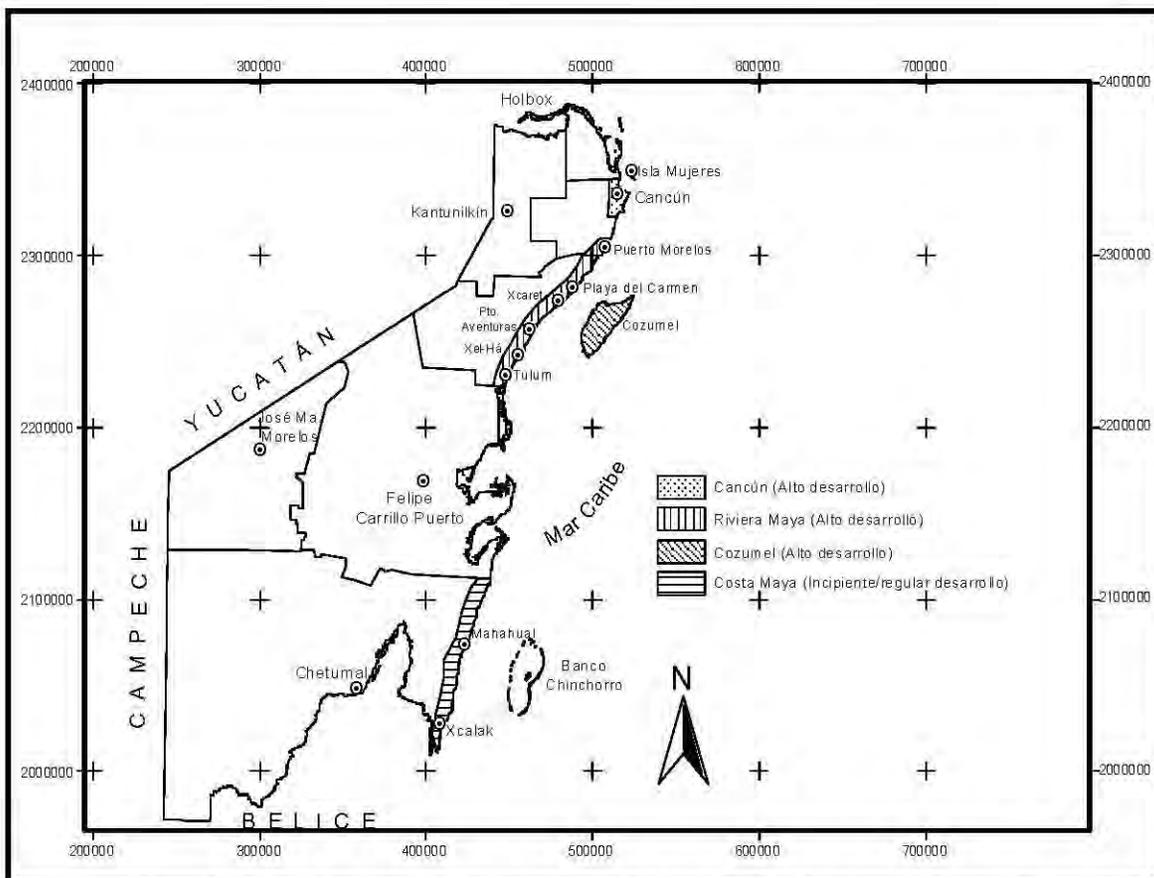
Tabla 14.- Afluencia turística por zona y comparativo de captación de divisas.
(Elaboración propia con base en datos de la SEDETUR).

Aún cuando se tiene pleno conocimiento de la importancia del turismo sobre la economía estatal y su contribución al PIB nacional, Quintana Roo presenta otro tipo de afluencias que es importante no perder de vista ya que también tienen sus efectos a nivel macro o regional, aunque su contabilización en cuanto a la derrama

económica es compleja. En ese sentido solo se presentarán los datos de afluencia de los pasajeros que llegan por la vía de cruceros a la isla de Cozumel y recientemente al puerto de Mahahual en la región de la Costa Maya así como de la afluencia de visitantes originarios del vecino país de Belice y de otros estados del país como se refleja en la siguiente tabla.

Concepto	N° de personas				
	2003	2004	2005	2006	2007
Turistas	5'824,198	6'726,940	6'112,670	5'935,316	7'005,387
Pasajeros en cruceros	3'305,445	3'613,457	3'388,452	3'403,417	3'273,528
México-Belice	435,206	522,798	566,981	614,714	718,259
Total	9'564,849	10'863,195	10'068,103	9'953,447	10'997,174

Tabla 15.- Afluencia de visitantes a Quintana Roo: 2003-2007.
(Elaboración propia con base en SEDETUR).



Mapa 4.- Zona de desarrollo turístico en Quintana Roo, básicamente de costa.
(Elaboración propia).

CAPÍTULO III

PROCESO HISTÓRICO DE CREACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y DEL SURGIMIENTO DE CANCÚN COMO *CENTRO INTEGRALMENTE PLANEADO*.

3.1 LOS REMANENTES DEL CONFLICTO DE LA *GUERRA DE CASTAS* Y EL ESTABLECIMIENTO DE UNA FRONTERA MARÍTIMA-ADUANAL EN LA BAHÍA DE CHETUMAL.

La presencia de los mayas en la costa oriental de la península de Yucatán se remonta a la llegada de los putunes o mayas chontales, que trajeron desde el actual estado de Tabasco el arte de la navegación, lo cual fue propicio para dominar las costas. Ello les permitió establecer puertos de apoyo para la actividad comercial, entre los que destacaron Cozumel, Xcaret, Xel-Há y desde allí se internaron al centro de la Península en el año 918 después de Cristo.

Los putunes conocían originalmente la navegación en ríos y en el apacible Golfo de México. Para transportarse en el Mar Caribe y cubrir grandes distancias sustituyeron los cayucos por canoas más grandes, capaces de ser cargadas con mucha mercancía y llevar pasajeros.

Después del descubrimiento de la península de Yucatán y de varias expediciones destinadas a explorar esta región, el Rey de España Carlos V otorgó, en 1526, el derecho de conquistar y colonizar Yucatán a Francisco de Montejo, el “Adelantado”, estableciendo para ello los siguientes términos:

El Rey. Por quanto vos, Francisco de Montejo vecino de la ciudad de México (...) que por la mucha voluntad que teniáis al servicio de la Católica Reina, y mío y bien, y acrecentamiento de Nuestra Real corona, queriáis descubrir, conquistar y poblar las Islas de Yucatán y Cozumel, a vuestra cuenta y riesgo (...) primeramente os doy licencia y facultad para que podáis conquistar y poblar las dichas islas de Yucatán y Cozumel (SEP, 1991, 99-100).

Así, en octubre de 1527 arribaron a las costas de lo que hoy es Quintana Roo las primeras embarcaciones españolas al mando de Montejo. Esta expedición llegó a Cozumel en septiembre de 1527 y a los pocos días cruzaron el canal que los

separaba de tierra firme desembarcando a sólo 2 kilómetros de Xel-Há al cual denominaron como Salamanca, rumbo a Tulum, en un sitio que los indígenas llamaban Zamá.

Es importante mencionar que la organización territorial que prevalecía en la península de Yucatán era basada en cacicazgos¹² siendo los correspondientes a lo que hoy Quintana Roo, los cacicazgos de Ekab, Cochuah, Chactemal (Chetemal) y Uaymil. A continuación se describen brevemente dichos nichos de poder y organización territorial:

Cacicazgo de Ekab. Su nombre significa “punto de tierra”. Se extendía desde el Cabo Catoche hasta la bahía de la Ascensión; tenía por límites: al norte y al este, el mar Caribe; su límite sur se encontraba cerca del poblado de Kantunilkín y, al oeste, colindaba con los cacicazgos de Cochua, Tazes, Chikinchel y Cupules (estos 3 últimos en los que hoy es el estado de Yucatán). Su capital o pueblo principal se llamaba también Ekab y en él residía el cacique o reyezuelo -denominado también Halach Uinik-, de toda la provincia. Fue precisamente en Ekab donde los españoles quedaron tan impresionados por su gran tamaño que decidieron darle por nombre “El Gran Cairo”. A Ekab pertenecían las islas de Holbox, Homhom, Contoy, Blanca, Mujeres, Cancún y Cozumel, así como Xel-há, Polé, Xamanhá, Mochi y Tulum (Zamá), entre otros.

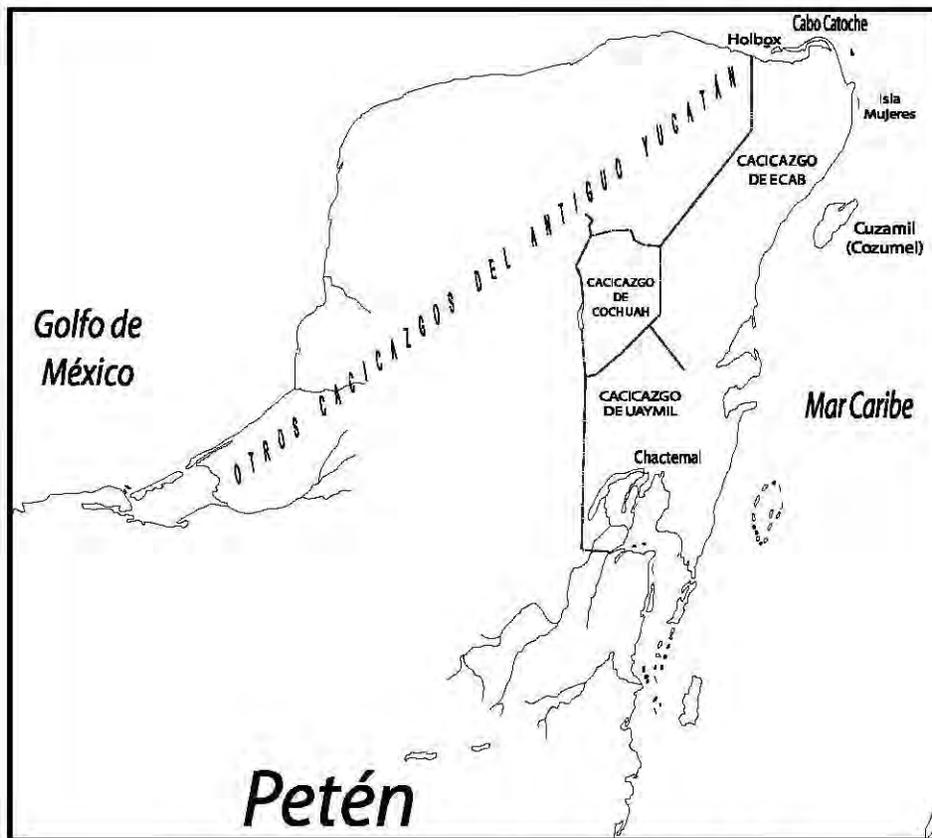
Cacicazgo de Cochuah. Su nombre significa “lugar donde abunda el pan”. Era una provincia de amplia extensión y sus dominios cubrían, posiblemente, algo más de cuatro mil kilómetros cuadrados. Estaba situado en el interior, sobre la zona donde ahora convergen Quintana Roo y el estado de Yucatán. Sus límites eran: al norte el cacicazgo de los Cupules; al sur los poblados de Chunhuhub y Tabi, límites de la provincia antes de entrar a los cacicazgos de Uaymil y Chactemal; al oeste los cacicazgos de Sotuta, Maní y de los Xiu; al este no se sabe con precisión, pero se presume que controlaba los pueblos de la costa a la

¹² Al formarse la Liga de Mayapán (hacia el año mil d. C. por parte de los tres Estados principales – Chichén Itzá, Uxmal y Mayapán- los cuales se disputaban la hegemonía de toda la región, se desarrollaron un gran número de ciudades y santuarios en la península. Sin embargo, la alianza se desintegró originándose una guerra civil, la destrucción de Mayapán y el asesinato de la nobleza. Lo anterior propició el surgimiento de 16 provincias o cacicazgos teniendo cada uno de ellos su propio gobernante.

altura de la bahía de la Ascensión. Algunas de sus poblaciones más importantes eran: Tabi, Polyuc, Chunhuhub, Tituc, Uaymax, Okop, Tepich, Chikindzonot, Sacalaca, Kampokolché, entre otras.

Cacicazgo de Chactemal. Recibía también los nombres de Bakhahal, Uaymil y Ziyancaan, aunque para algunos historiadores Uaymil era un cacicazgo independiente al de Chactemal. Era una provincia mucho más grande que la de Cochuah, aunque bastante despoblada en su parte interior; ocupaba la parte sur del Territorio y se extendía desde el norte de la laguna de Bacalar hasta un poco más al sur de la laguna de New River (hoy Belice). Por el oriente incluía a la bahía de Chetumal y las desembocaduras de los ríos Northem y Belice. Su capital se llamaba también Chactemal y estaba ubicada en la parte que media entre el mar y la laguna de Bacalar. Es en este cacicazgo donde se da el primer mestizaje en tierra firme de América siendo el principal protagonista Gonzalo Guerrero quien llegó a este cacicazgo como esclavo entre 1511 y 1512 y posteriormente se casó con la hija del cacique de Chetemal.

Cacicazgo de Uaymil. Esta provincia limitaba al norte con Ekab, al noroeste con Cochuah y al sur con Itzá. En su occidente, ya en la selva dense, no se conocen pueblos. Al oriente había una gran zona pantanosa antes de llegar al mar Caribe, y aunque no se han encontrado pruebas, se estima que los habitantes de Uaymil eran “guardianes del mar” o “guardianes de las arenas”, por lo cual tenían acceso a las tierras de la costa; los lugares más notables fueron la bahía del Espíritu Santo, Bakhahal, Yumpetén, Pachá, Huntichmul y lo que hoy es Felipe Carrillo Puerto. (Villa Rojas, 1987; SEP, 1991).



Mapa 5.- Antiguos cacicazgos mayas en lo que es hoy el Territorio de Quintana Roo.

A partir de la colonización por parte de los Montejo y de Alonso de Dávila, la estructura territorial con base en cacicazgos devino y se modificó por el establecimiento, hacia la segunda mitad del siglo XVI, de villas, haciendas, encomiendas, poblados y ciudades coloniales.

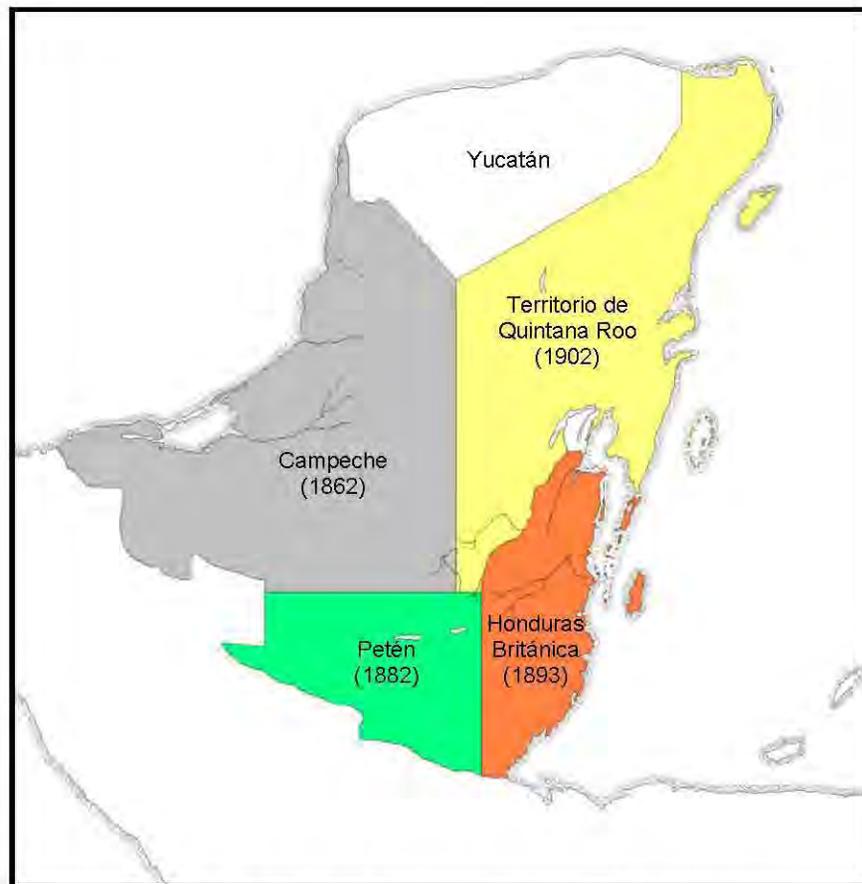
Después del establecimiento de nuevas ciudades y nuevas formas de economía y de organización social y territorial por parte de los conquistadores españoles, a mediados del siglo XVII se inicia un proceso de exploración por parte de piratas ingleses en la región que hoy ocupa el vecino país de Belice, los cuales aprovecharon las condiciones de aislamiento así como los conflictos sociales en la región derivados de los movimientos indígenas de 1639, 1761 y 1847 para que en pleno siglo XIX tuvieran todavía cierto control de las costas orientales de la Península de Yucatán.

Es importante recordar que después de la primera mitad del siglo XIX, el estado de Yucatán vivió un proceso de desmembramiento que inició con la

creación, en 1862, del entonces Distrito de Campeche en estado libre y soberano con una extensión de 50,953 km². Para Yucatán fue un duro golpe ya que había perdido una región próspera en materia agrícola y forestal así como el puerto más importante de la época para el comercio con Europa, sobre todo de palo de tinte. Otra importante segregación que sufrió Yucatán fue la cesión de 36,033km² de la zona del Petén Itzá cedidas a Guatemala con base en el Tratado del 27 de septiembre de 1882.

En 1893, los gobiernos de México y la Gran Bretaña firman un Tratado de límites para la zona que dividía a la nación mexicana con la entonces Honduras Británica mediante la cual Yucatán perdió una extensión de 22,353 km². El análisis de este Tratado se abordará con más detalle en páginas siguientes. Para 1902, el gobierno federal destinó 50843 km² del estado de Yucatán para la creación del Territorio Federal de Quintana Roo lo cual también se abordará con detalle más adelante.

De esta forma y en tan sólo 40 años, la Península de Yucatán y el antiguo estado del mismo nombre, habían sufrido una importante metamorfosis territorial y una nueva fisonomía geopolítica, metamorfosis que no terminaría ahí, al menos para los tres estados mexicanos peninsulares.



Mapa 6.- Proceso de desmembramiento de Yucatán.
(Elaboración propia).

Para entender mejor los cambios que se suscitaron una vez integrada la península de Yucatán en tres entidades político-administrativas (2 estados, un territorio) así como los cambios que se suscitaron en los primeros 35 años del siglo XX, es importante retomar los albores del conflicto social iniciado en 1847. Este hecho histórico denominado Guerra de Castas fue el resultado de la explotación económica de la que eran objeto los mayas mediante el pago de excesivos impuestos, del trabajo excesivo y mal remunerado, la carencia de poder político, la manipulación en las luchas partidistas en la península así como la agresión física hacia un pueblo considerado racialmente inferior, además del triunfo de los Liberales sobre los Conservadores y el surgimiento del Imperio entre los años de 1855 y 1867, a partir del cual el país se encontraba en una situación de agitación e inestabilidad política, económica y social. Todo ello permeó de manera directa en

las condiciones prevalecientes en la Península de Yucatán, sobre todo en la parte oriental lo que actualmente es el estado de Quintana Roo.

Con la Guerra de Castas se genera una nueva fisonomía territorial y el surgimiento o repoblamiento de lugares anteriormente habitados y abandonados de manera posterior a la colonización española (entre ellos Cozumel e Isla Mujeres). Al respecto, César y Arnaiz (1998, 75), señalan: “La nueva distribución de la población y organización espacial-administrativa derivada de la Guerra de Castas tiene, además de la zona liberada de los mayas, la denominada República de los Macehuales y la colonia de Belice, las nuevas poblaciones mexicanas de las islas del mar Caribe”.

A partir de estos sucesos es importante señalar que la presencia mexicana en el Caribe en forma efectiva comienza a darse en el sur, por medio de un repoblamiento en el cayo San Pedro, hoy territorio beliceño, que por su distancia fue un refugio perfecto en 1848, para quienes huían de la Guerra de Castas. De igual forma es pertinente mencionar que en el mismo período se repueblan Cozumel e Isla Mujeres, ambas despobladas a causa de su falta de seguridad frente a los piratas y tiempo después sucede lo mismo con Holbox.¹³ No obstante, el proceso de repoblamiento de las costas fue muy lento por una serie de problemas, como el aislamiento, el conflicto armado con los mayas y los huracanes.

En 1850 y casi de manera inmediata al inicio de la Guerra surge el culto a la *Cruz Parlante* y con ello la fundación de Chan Santa Cruz (hoy Felipe Carrillo Puerto) y, en torno a ello, una estructura social basada en una relación religiosa-militar que contribuyó de manera importante a que los mayas se fortalecieran ideológica y espiritualmente; con ello se prolongó el conflicto por más de medio siglo. Es importante establecer que al concentrarse los indios en los bosques de

¹³ Este núcleo de poblaciones emerge como consecuencia de la expulsión de la población yucateca y sus servidumbres mayas de sus ciudades y tierras en el centro de la Península. Esta situación genera un importante grupo de población que no decide salir del Estado ni regresar a Mérida, la zona más protegida, pero considera como opción las islas, lo cual lleva al redoblamiento del Caribe mexicano en forma definitiva, en esa época la costa oriental de Yucatán. La isla de Holbox, frente a Yalahau, en las costas mexicanas del canal de Yucatán y las islas de Cozumel, Mujeres y Ambergris, en el Caribe, son el destino de estos grupos que logran repoblarlas a comienzo de 1850 (César y Arnaiz, 1998, 75).

Chan Santa Cruz y teniendo el paso libre hacia Bacalar, se inició una estrecha relación de éstos con los colonos ingleses establecidos al otro lado del río Hondo y comenzó un comercio ilegal basado fundamentalmente en el intercambio de pertrechos de guerra (municiones, pólvora, armas, etc.) para los mayas, a cambio de la explotación de los recursos forestales por parte de los ingleses, en territorio controlado por los mayas. Al respecto, Toussaint (2004, 123-124) menciona:

Desde antes de consumarse la independencia nacional, una insignificante colonia inglesa tomó posesión de una pequeña parte del territorio yucateco en la costa sureste de la península; pero la funesta guerra a que se ha hecho referencia (*Guerra de Castas*, las cursivas son mías), imposibilitando la vigilancia de nuestras fronteras naturales e históricas, ha acrecentado ilegalmente el territorio de esa colonia. El espíritu mercantil, absorbente por naturaleza, no ha sido allí contenido en los justos límites en que las sociedades cultas lo mantienen, y tal parece que la metrópoli inglesa no ha fijado su atención en la naturaleza de ese comercio que mantiene el salvajismo de una masa de infortunados mexicanos, poniendo en sus manos las armas fraticidas para recibir en cambio inmensos bosques de maderas preciosas, que impunemente se arrebatan a la riqueza nacional, haciendo jirones el territorio de la patria.

El texto anterior es parte de la solicitud realizada por la Legislatura del Estado de Yucatán al presidente Porfirio Díaz el 28 de septiembre de 1892 para que se dé una intervención del poder Federal para erradicar por completo el conflicto indiciado en 1847 estableciendo, de común acuerdo con la corona británica, los límites fronterizos proponiendo que sea el Río Hondo la línea divisoria natural.

Por otro lado, la Junta auxiliar de Mérida de la Sociedad Nacional de Geografía y Estadística emitió una solicitud, en septiembre de 1892, al presidente Díaz en la que pide también la definición de los límites alegando, al igual que en el caso anterior, que solo la definición de límites podría coadyuvar al sometimiento de los “indios rebeldes” y cuya conclusión reza:

[...] ocurrimos suplicando, se sirva definir los tratados diplomáticos que tiendan al arreglo final de las cuestiones pendientes con la Gran Bretaña, respecto a los derechos que puedan quedarse sobre el territorio de Belice y sus límites ciertos, dejándolo todo, por nuestra parte, encomendando a su justificación, unida al conocimiento cierto que tiene de todos los antecedentes sobre este particular, y del conocimiento también del territorio que indiscutiblemente corresponde a la nación, y que en todo caso nunca será menos del que se extienda hasta el conocido río Hondo, hacia el sur de este estado (Toussaint, 2004, 130).

Estas propuestas y solicitudes, entre otras más, dieron fruto cuando el 8 de julio de 1893 los gobiernos de México y de la Gran Bretaña, a través de sus representantes plenipotenciarios Ignacio Mariscal, Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Sir Spenser St. John, caballero comendador de San Miguel y San Jorge, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de su majestad británica en México, concluyen y firman el Tratado de Límites entre los Estados Unidos Mexicanos y Honduras Británica conviniendo:

Artículo 1°. Queda convenido entre la república mexicana y su majestad británica, que el límite entre dicha república y la colonia de Honduras Británica, era y es como sigue:

Comenzando en boca de Bacalar chica, estrecho que separa al estado de Yucatán del cayo Ambergrís y sus islas anexas, la línea divisoria corre en el centro del canal entre el referido cayo y el continente con dirección al suroeste hasta el paralelo 18°9' norte, y luego al noroeste a igual distancia de dos cayos, como está marcado en el mapa anexo, hasta el paralelo 18°10' norte; torciendo entonces hacia poniente, continúa por la bahía vecina, primero en la misma dirección hasta el meridiano de 88°2' oeste; entonces sube al norte hasta el paralelo de 18°25' norte; de nuevo corre hacia el poniente hasta el meridiano 88°18' oeste, siguiendo el mismo meridiano hasta la latitud 18°28.5' norte, a la que se encuentra la embocadura del río Hondo, al cual sigue por su canal más profundo, pasando al poniente de la isla Albión y remontando el arroyo Azul hasta donde éste cruce el meridiano del Salto de Garbutt, en un punto al norte de la intersección de las líneas divisorias de México, Guatemala y Honduras Británica, y desde ese punto corre hacia el sur hasta la

latitud 17°49' norte, línea divisoria entre la república mexicana y Guatemala; dejando al norte en territorio mexicano el llamado río Snosha o Xnohha.

Artículo 2°. La república mexicana y su majestad británica, con el fin de facilitar la pacificación de las tribus indias que viven cerca de las fronteras de México y Honduras Británica, y para prevenir cualquier futura insurrección entre las mismas, convienen en prohibir de una manera eficaz a sus ciudadanos o súbditos y a los habitantes de sus respectivos dominios, el que proporcionen armas o municiones a esas tribus indias.

Artículo 3°. El gobierno de México y el gobierno británico convienen en hacer toda clase de esfuerzos para evitar que los indios que viven en los respectivos territorios de los dos países, hagan incursiones en los dominios de la otra parte contratante; pero ninguno de ambos gobiernos puede hacerse responsable por los actos de las tribus indias que se hallen en abierta rebelión contra su autoridad.

El Tratado de Límites Mariscal-St. John fue ratificado 4 años después, en 1897, añadiendo algunos aspectos importantes como el aseguramiento, a perpetuidad, para que los buques de la marina mercante de México pudiesen navegar libremente en las aguas territoriales de la colonia Británica en una zona ubicada al sur del cayo Ambergrís. Para ello se añadió, al Art. 3 del Tratado de 1893, el Artículo siguiente:

Artículo 3° bis. Su majestad británica garantiza a perpetuidad a los barcos mercantes mexicanos, la libertad absoluta, que disfrutan al presente, de navegar por el estrecho que se abre al sur del cayo de Ambergrís, conocido también como isla de San Pedro, entre este cayo y el continente, así como la de navegar en las aguas territoriales de Honduras Británica (Toussaint, 2004, 160).

La intención de establecer, de una vez por todas, los límites definitivos entre Belice y México, erradicar el saqueo de la riqueza forestal, apaciguar el conflicto iniciado en 1847 y controlar el tráfico de pertrechos de guerra entre los súbditos de la corona y los indios insurrectos, se estaba cumpliendo gradualmente. Un paso importante fue el establecimiento de una fortaleza militar y de una aduana en la

nueva frontera mexicana por lo que, una vez ratificado el Tratado de Límites, la Armada de México empezó a tener presencia permanente en la zona.

Hacia finales del siglo XIX el gobierno federal promovió la idea de crear un centro de población a las orillas de la bahía de Chetumal, en la frontera con la colonia británica, y es así como surge la Población de Payo Obispo¹⁴ (hoy Chetumal) fundada por el comandante Othón P. Blanco el 5 de mayo de 1898.¹⁵ No obstante, las condiciones prevalecientes en la época, eran de total carencia por lo que la vida de los primeros pobladores de Payo Obispo transcurrió en la mayor penuria. Las mercancías de consumo diario, ropa, calzado, implementos agrícolas rudimentarios y muy escasos medicamentos, venían de la población beliceña de Corozal. La comunicación cablegráfica con el interior del país solamente era posible enviando pequeñas embarcaciones hasta algún puerto importante de las Repúblicas de Guatemala y Honduras (Hoy, 1998, 43).

Es fundamental tomar en cuenta, en esta nueva fisonomía regional, la fundación del poblado de Xcalak el 19 de mayo de 1900, como estrategia adicional del gobierno federal para controlar la frontera sur y para garantizar la soberanía nacional, tomando en consideración que Xcalak era prácticamente el punto fronterizo marítimo con la entonces Honduras Británica. Una de las primeras acciones a partir de la fundación de Xcalak, fue la construcción de un puerto, siendo éste el primer astillero del Caribe mexicano, cuya finalidad consistía en ejecutar la campaña militar de ocupación definitiva de esta zona para suspender el suministro de armas a los mayas rebeldes de Quintana Roo. El puerto de Xcalak se constituyó desde entonces en un punto de entrada hacia Payo Obispo (Chetumal) lo cual resultó decisivo para el paso de mercancías o provisiones que venían desde Veracruz (Daltabuit, 2006, 233-234).

Otro aspecto importante durante la conformación territorial en el sur de Quintana Roo fue la construcción, a principios del siglo XX, del *canal de Zaragoza* (en honor a la corbeta de guerra *Zaragoza*) cuyo objeto era el de establecer un

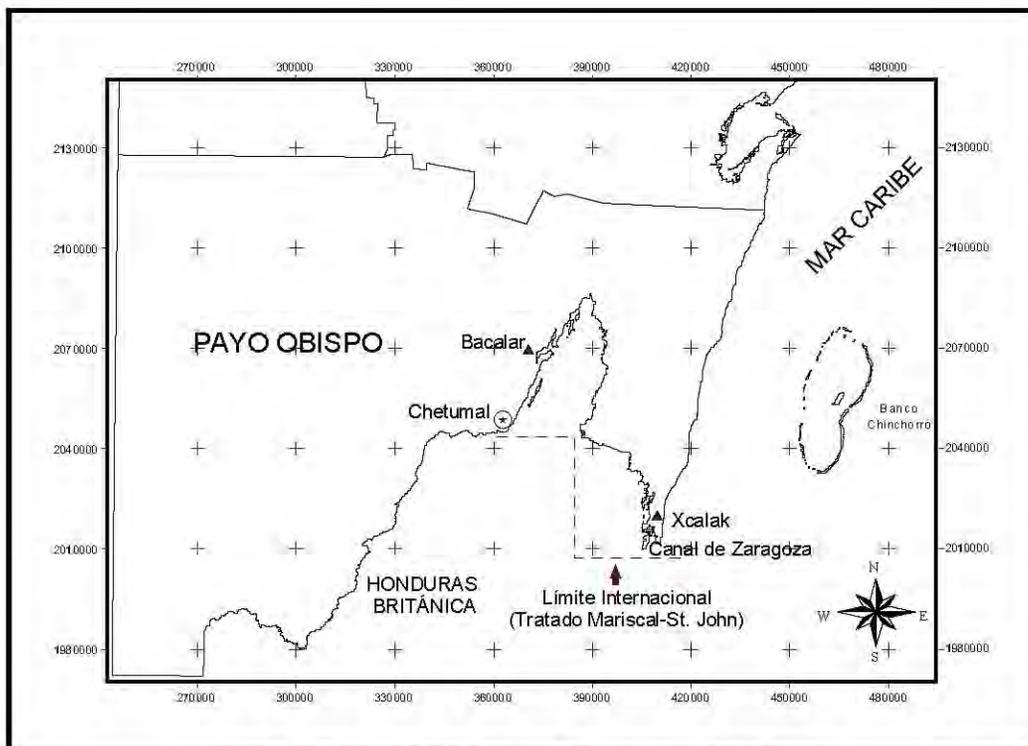
¹⁴ El nombre de Payo Obispo se da en honor de Fray Payo Enríquez, obispo de Guatemala y posteriormente virrey de la Nueva España, quien visitó la zona en la época Colonial.

¹⁵ Aunque se maneja esta fecha como la fecha oficial de fundación de Payo Obispo, fue el 22 de enero de 1898 cuando el pontón Chetumal, una pequeña embarcación entamborada y de bajo calado, llegó a la bahía de Chetumal procedente de Nueva Orleans.

paso más corto desde el mar Caribe hacia la bahía de Chetumal evitando que las embarcaciones nacionales tuvieran que transitar por aguas de dominio inglés, sobre todo las embarcaciones militares ya que, de acuerdo al artículo 3 bis del Tratado Mariscal-Saint John, se establecía que la garantía de tránsito era solo para los barcos mercantes por lo que se excluía a las embarcaciones militares las cuales eran importantes y necesarias para las operaciones militares relativas al moribundo movimiento de los mayas rebeldes en la frontera sur.

Este canal fue dragado utilizando explosivos en 1909, durante el Gobierno de Porfirio Díaz, y los sedimentos resultantes del dragado se bombearon al mar Caribe, quedando una tubería de hierro fundido de 8 pulgadas como constancia de la ejecución de esta obra inconclusa, que tenía unos 4 m de ancho y 1.50 m de profundidad con un fondo lodoso de unos 2 m de espesor. Esta obra, sin embargo, no fue concluida debido a que la obra era demasiado costosa y poco práctica..¹⁶

¹⁶ En los años 90's del siglo XX este canal se encontraba completamente azolvado y cubierto de vegetación, sin embargo la Secretaría de Marina encabezó un proyecto para la reapertura del canal e interconectar la Bahía de Chetumal con el mar Caribe bajo el supuesto de establecer un puente de comercio entre Chetumal y el resto del país, así como también con puertos centroamericanos. La obra consistiría en realizar la reapertura del denominado *Canal de Zaragoza*, la sección del canal se estimó de 20.0 x 2.5 m, con un desarrollo de aproximadamente 1.3 kilómetros en la zona continental.



Mapa 7.- Ubicación de Payo Obispo, Bacalar, Xcalak, Canal de Zaragoza y frontera limítrofe con la Honduras Británica hacia 1910.

3.2 LA CREACIÓN DEL TERRITORIO DE QUINTANA ROO Y LOS PROCESOS DE ANEXIÓN Y DESANEXIÓN TERRITORIAL: 1902-1935.

La llegada de Othón P. Blanco a la zona propició que la Armada de México iniciara el control de la soberanía territorial a partir del cual la costa oriental regresó al control efectivo de la Federación por lo que, sobre esta base, se comenzó a gestar la creación del Territorio Federal de Quintana Roo lo cual acaeció por decreto del presidente Porfirio Díaz el 24 de noviembre de 1902 mediante el cual se reformó el Artículo 43¹⁷ de la Constitución mexicana, quitándole a Yucatán una extensión de 50,843 km² para la conformación del nuevo territorio, siendo la capital de Quintana Roo Santa Cruz de Bravo (antigua Chan Santa Cruz) y el primer encargado de la

¹⁷ El Decreto establece: “El territorio de Quintana Roo se formará de la porción oriental de la península de Yucatán, la cual quedará limitada por una línea divisoria que, partiendo de la costa norte del Golfo de México, siga el arco del meridiano 87°32' (longitud oeste de Greenwich), hasta su intersección por el paralelo 21°, y de allí continúe a encontrar el paralelo que pasa por la torres sur de Chemax, veinte kilómetros al oriente de este punto; y llegando después al vértice del ángulo formado por las líneas que dividen a los estados de Yucatán y Campeche, cerca de Put, descienda al sur hasta el paralelo de las repúblicas de México y Guatemala” (Careaga, 1979).

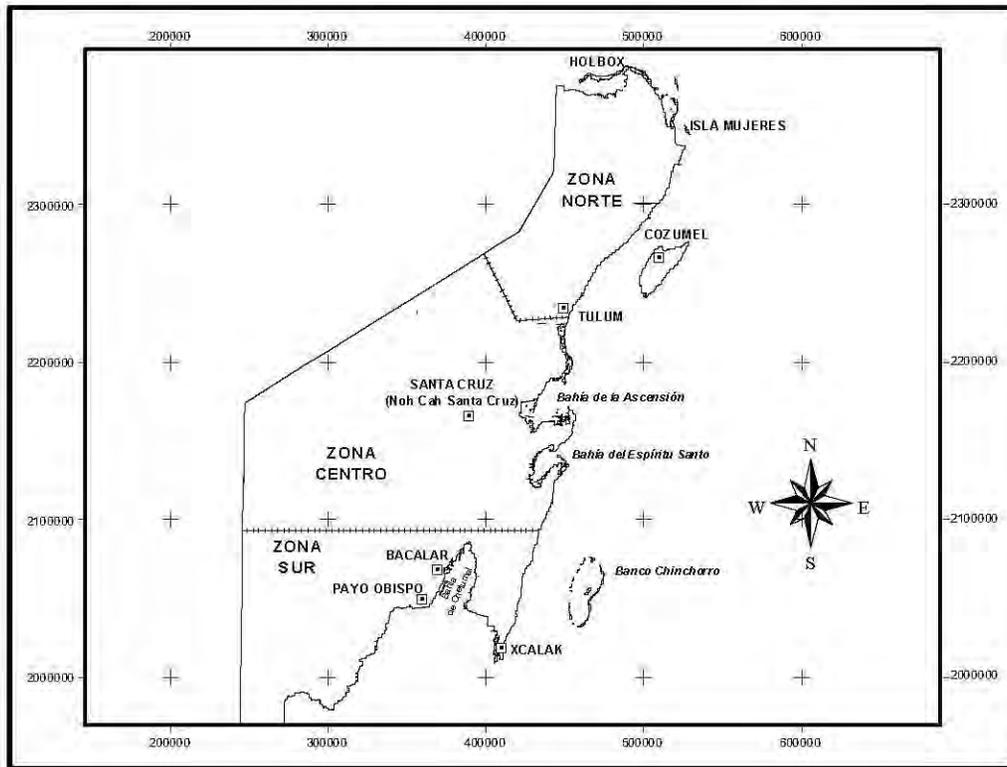
administración territorial el General Ignacio Bravo llegado a la región como jefe militar y como encargado de llevar a efecto el apaciguamiento final de los mayas *cruzo'ob*.¹⁸

El Territorio es organizado sobre la base de un tipo de división administrativa, plasmado esto en la Ley de Organización Política y Municipal del Territorio de Quintana Roo hecha pública el 23 de enero de 1904. Se da una división en tres grandes zonas, cada una subdividida, a su vez, en municipios y comisarías quedando de la siguiente manera:

Zonas	Municipios	Comisarías
I.- Norte	-Isla Mujeres -Cozumel -Yalahau (Holbox)	Puerto Morelos
II. Centro	-Santa Cruz (capital del Territorio)	Petcacab, Yodzonot, Xanchen, Tabi, Sabán
III. Sur	-Payo Obispo -Bacalar -Xcalak	Santa Cruz Chico, Ramonal, Estévez, Río Huach, Cantón de Icaiche

Tabla 16.- Primera división del Territorio de Quintana Roo. 1904.
(Fuente: César y Arnaiz, 1998).

¹⁸ Se denomina mayas *Cruzo'ob* a los que a partir del surgimiento del culto a la Cruz Parlante, iniciaron todo un movimiento ideológico y de organización religiosa-militar fundando la antigua Chan Santa Cruz y creando centros ceremoniales mayas en varias zonas de la geografía central de lo que es hoy Quintana Roo. Actualmente sobreviven cuatro importantes centros ceremoniales mayas que son custodiados celosamente por los descendientes de los mayas *Cruzo'ob*. Dichos centros se localizan en Tixcacal (X-cacal) Guardia, Chanchah Veracruz (de la cruz), Chumpón y Tulum Pueblo.



Mapa 8. - Conformación político-territorial de Quintana Roo en 1904.
(Elaboración propia con base en César y Arnaiz, 1984)

En 1910 se efectúa el primer censo en el Territorio y las condiciones de organización espacial se mantienen prácticamente igual aunque lo que inicialmente se denominó como zonas, en el censo se señalan como distritos. Asimismo, se da un importante incremento de población así como el surgimiento de muchas localidades en toda la geografía de Quintana Roo:

Distritos	Municipalidades	Localidades (total)	Población		
			H	M	T
I.- Norte	-Isla Mujeres -Cozumel -Holbox	34	1928	1431	3359
II. Centro	-Santa Cruz de Bravo (capital del Territorio)	4	2197	250	2447
III. Sur	-Payo Obispo -Bacalar -Xcalak -Icaiche	10	1967	1341	3308
Total			6092	3022	9114

Tabla 17.- División territorial y población de Quintana Roo. 1910.
(Fuente: Censo de Población de 1910. Dirección General de Estadísticas).

Es importante señalar el surgimiento, casi paralelo con la creación del territorio de Quintana Roo en 1902, de empresas latifundistas como la Compañía Agrícola de la hacienda de El Cuyo en lo que era el antiguo poblado de Labcah (hoy Solferino) o la Compañía Colonizadora de Santa María (hoy Leona Vicario), cuyo propietario era Faustino Martínez, la cual arrendaba sus tierras al Banco de Londres y México. Ambas empresas ocupaban grandes extensiones de tierra para realizar actividades de aprovechamiento de los recursos consistentes en la siembra y cultivo de caña de azúcar, explotación chiclera y del palo de tinte, sobre todo.

El estallido del movimiento revolucionario en el México central tuvo sus efectos en el nuevo territorio federal al grado que se sucedieron, desde 1910, una serie de eventos beligerantes como la rebelión armada de Valladolid en 1910 así como una serie de disturbios en las comunidades de Peto, Temax y Yaxcabá lo que ocasionó que en junio de 1911 Francisco I. Madero enviara a José María Pino Suárez como gobernador del estado y al general Manuel Sánchez Rivera para acabar con la hegemonía y el desorden que imperaba en la región peninsular, sobre todo en su parte oriental donde el general Bravo tenía a la zona maya “controlada” bajo métodos poco ortodoxos y poco humanos. Las condiciones de Santa Cruz de Bravo (Chan Santa Cruz) eran precarias, tan es así que el antiguo templo de la Cruz Parlante, elemento identitario de los mayas cruzo'ob, se encontraba en condiciones deplorables fungiendo como establo y los habitantes así como los mismos militares de la zona vivían sin siquiera medicamentos básicos. Sánchez Rivera hizo una tregua con Máximo Cauich, jefe maya, para apaciguar la región y para reivindicar a su sagrado centro ceremonial.

No obstante, el posterior asesinato de Madero y Pino Suárez, la usurpación de poder por parte de Victoriano Huerta y el levantamiento en armas del ejército constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza generaron una serie de condiciones desfavorables para el territorio de Quintana Roo, sobre todo porque los latifundistas, quienes veían amenazados sus intereses, influyeron en el ánimo de Carranza lo que ocasionó que el 10 de junio de 1913 se emitiera un decreto mediante el cual Quintana Roo se anexaba nuevamente a Yucatán.

Lo anterior generó una serie de inconformidades y de reacciones y sublevaciones por parte de los mayas de Chan Santa Cruz sin que fuesen suficientes para anular el decreto de desaparición del territorio de Quintana Roo. Sin embargo, y después de una serie de sucesos que implicaron rebeliones y hasta movimientos separatistas en Yucatán, fue la toma de la ciudad de Mérida por parte del General Salvador Alvarado primero, y posteriormente el desembarco de éste en la costa oriental de Yucatán hacia principios de 1915, lo que marcó que el 26 de junio de 1915 el presidente Carranza derogara el decreto de 1913 expidiendo un nuevo ordenamiento que determinó que Quintana Roo volviese a surgir como Territorio Federal siendo designado gobernador provisional el general Carlos Plank. Dicho ordenamiento fue mantenido vigente por el Congreso Constituyente de 1917 por lo que la extensión y límites de Quintana Roo serían los mismos con los que surgió por primera vez en 1902.

Es importante no pasar por alto que en 1915 Payo Obispo, que se desarrolló velozmente debido principalmente al abundante comercio de importaciones y de maderas preciosas como la caoba, se convirtió en la capital del territorio de Quintana Roo en sustitución de Santa Cruz de Bravo la cual fue devuelta a los mayas para su establecimiento.

Para esas fechas Chetumal (Payo Obispo) contaba con aproximadamente 1000 habitantes así como una gran cantidad de campamentos chicleros en la ribera del río Hondo; de igual forma era evidente la abundancia y riqueza en cuanto a maderas preciosas, fauna, cocales, etc., pero al mismo tiempo se manifestaban una serie de inconveniencias para los habitantes de la región ya que existía carencia de agua potable así como condiciones de insalubridad y de enfermedades como el paludismo.

Para 1921 y con base en un censo realizado en la época, Quintana Roo contaba con cuatro municipios y una población aproximada de casi 11,000 habitantes (véase tabla 18) y se había desarrollado una importante diversificación de actividades económicas, destacando los cultivos tradicionales, la explotación

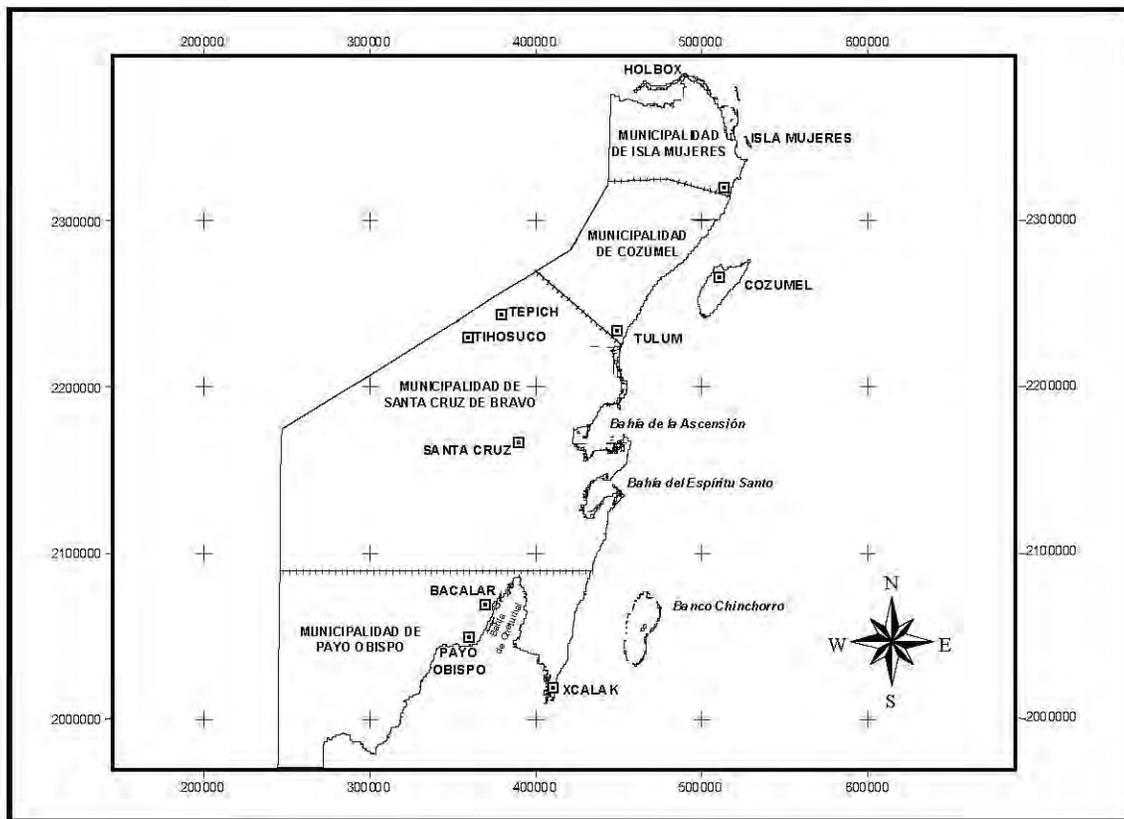
de chicle¹⁹, el palo de tinte, la caña de azúcar, etc., aunque también se evidenciaba una importante actividad de importación sobre todo de telas, ropa, calzado, maquinaria, herramientas, armas, municiones así como alimentos en conserva. Sin embargo en 1929, la actividad chiclera sufrió un gran tropiezo ya que los precios disminuyeron por lo que la producción se redujo afectando gravemente a dicha economía.

Municipalidades	Localidades (total)	Población		
		H	M	T
Cozumel	16	935	734	1669
Isla Mujeres	20	856	731	1587
Payo Obispo	44	2226	1484	3710
Santa Cruz de Bravo ²⁰	-	2200	1800	4000
Total		6217	4749	10966

Tabla 18.- División territorial y población de Quintana Roo. 1921.
(Fuente: *Censo de Población de 1921. Dirección General de Estadísticas*).

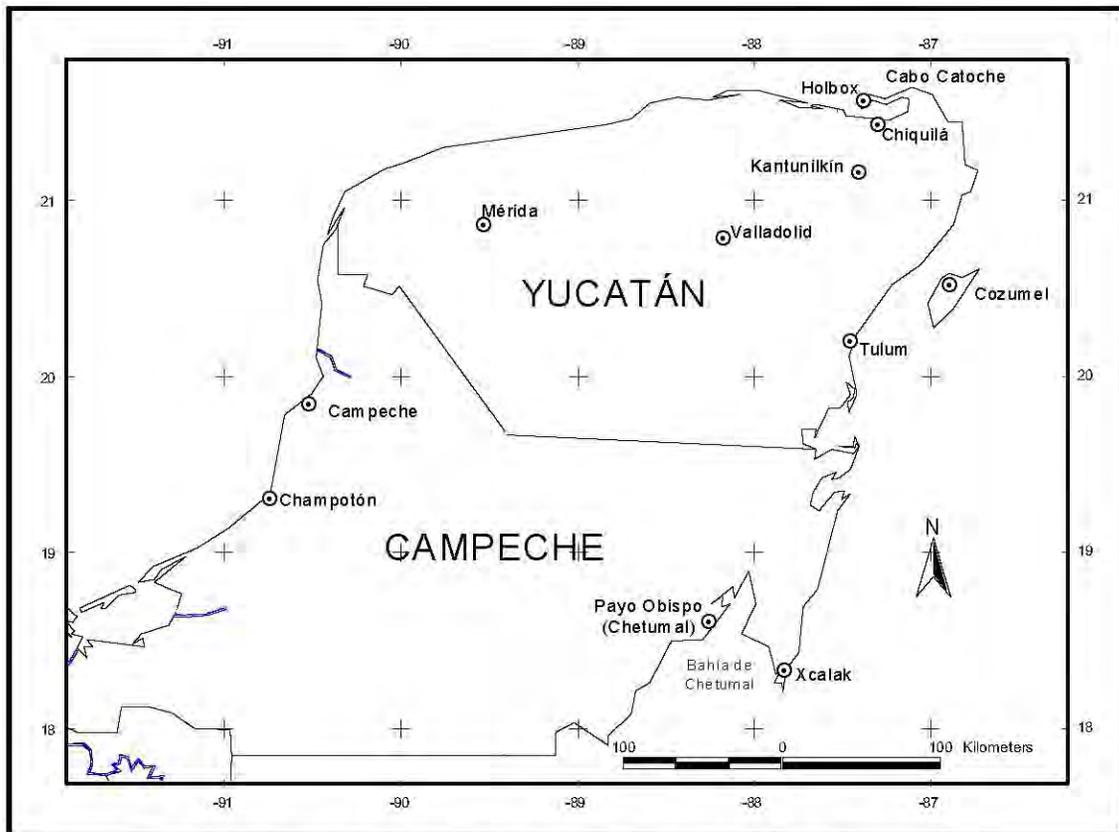
¹⁹ El chicle tuvo una época de auge a partir de la creciente demanda del producto durante la primera guerra mundial, utilizado como sustituto del tabaco, calmante de nervios y mitigante de la sed. En la zona se empezó a dar un gran auge de explotación chiclera siendo el primer gran contratista el cubano Julio Martín siguiéndole otros importantes concesionarios como la compañía Wrigley, la compañía Mexicana, la compañía Explotadora Mexicana así como personajes como Mr. Turton, Nervado de la Torre, Joseph Rihani y Antonio Baduy. No obstante, no se podía hacer ningún movimiento sin el consentimiento del General Francisco May quien era el gran intermediario y negociador con los contratistas y las compañías explotadoras del chicle además de haber sido reconocido por el presidente Carranza como general de todas las tribus mayas y jefe supremo de la región, controlando y monopolizando la compraventa de la producción chiclera.

²⁰ Para el censo de 1921, las tribus mayas no fueron censadas por el gobierno del territorio por lo que las cifras de su población son estimadas; como consecuencia no se tiene tampoco el dato del número de poblaciones que habían en dicha municipalidad.



Mapa 9.- Conformación político-territorial de Quintana Roo en 1921.
(Elaboración propia con base en César y Arnaiz, 1984)

Con la llegada de Pascual Ortiz Rubio a la presidencia de la república y argumentando cuestiones económicas, Quintana Roo sufrió un nuevo desmembramiento ya que el 14 de diciembre de 1931 el territorio desaparece como tal y se divide entre los estados de Yucatán y Campeche. Lo que es hoy Othón P. Blanco (antes Payo Obispo) pasó a formar parte de Campeche, mientras que el resto (Santa Cruz de Bravo, la zona maya circundante, Isla Mujeres y Cozumel) se anexa a Yucatán.



Mapa 10.- División de Quintana Roo entre Yucatán y Campeche en 1931.
(Elaboración propia con base en Gob. de Quintana Roo, 1981).

Sin embargo este desmembramiento tuvo un efecto importante para la historia de Quintana Roo ya que marca el surgimiento, del *Comité Proterritorio* (Pro defensa del Territorio de Quintana Roo) bajo el argumento de que los habitantes de Quintana Roo estaban forjando una tradición común, un conjunto de valores culturales y un sentimiento de comunidad así como un sentido de pertenencia lo que conlleva a una identidad propia.²¹ Dicho Comité realizó una serie de presiones y propuestas al gobierno federal para restituir el territorio de Quintana Roo lo cual comenzó a tener una luz de esperanza para los habitantes del desmembrado territorio cuando, en una gira realizada por el entonces candidato presidencial Lázaro Cárdenas a la zona, recibió de parte del *Comité Pro Territorio Federal de*

²¹ Desde que se tuvieron las primeras noticias, o rumores, sobre el nuevo desmembramiento territorial, surgió la inconformidad y el firme propósito de oponerse a tal situación. La totalidad de la población (comerciantes, obreros, pescadores, campesinos, mujeres) se agruparon en una organización cívica denominada Comité Pro-territorio de Quintana Roo, constituido como tal el 6 de octubre de 1931.

Quintana Roo la petición de crear nuevamente el territorio federal, comprometiéndose Cárdenas a llevar a efecto dicha propuesta. Cárdenas cumplió su promesa y el 11 de enero de 1935 hizo llegar al Congreso de la Unión la iniciativa de ley para restituir a Quintana Roo su calidad de territorio federal, expidiéndose el decreto correspondiente el 16 de enero del mismo año y designándose como gobernador del territorio al General Rafael E. Melgar.

Por otro lado y como consecuencia de la fusión del territorio con las entidades vecinas entre 1931 y 1935, la ciudad de Payo Obispo sufrió una gran decadencia, sin embargo, al reconstruirse éste reanuda su crecimiento, instalándose allí los poderes de gobierno. En 1936 el gobernador Rafael E. Melgar resuelve modificar las denominaciones geográficas de origen religioso, y con ellas, la ciudad de Payo Obispo cambia su nombre por el de Chetumal, en recuerdo al pontón capitaneado por Othón P. Blanco que permitió la fundación de la ciudad y que es una forma modificada del maya Chactemal, aunque la delegación municipal mantuvo el nombre original (Payo Obispo). A partir de entonces Quintana Roo inició un importante despegue económico, político y social con una estructura territorial basada en cuatro delegaciones: Payo Obispo, Felipe Carrillo Puerto (sustituye en el nombre a Santa Cruz de Bravo), Cozumel e Isla Mujeres quienes eran administradas por un delegado político el cual era nombrado directamente por el gobernador del territorio.

Delegaciones municipales	Localidades (total)	Población		
		H	M	T
Cozumel	40	1531	1374	2905
Isla Mujeres	25	1213	1046	2259
Payo Obispo	129	5309	3891	9200
Felipe Carrillo Puerto	93	2400	1988	4388
Total		10453	8299	18752

Tabla 19.- División territorial y población de Quintana Roo. 1940.
(Fuente: *Censo de Población de 1940. Dirección General de Estadísticas*).

3.3 LA DEFINITIVIDAD TERRITORIAL COMO PUNTO DE PARTIDA HACIA LA CONVERSIÓN EN ENTIDAD FEDERATIVA.

Una vez resuelto el asunto territorial, Quintana Roo vivió un auge en materia de explotación forestal y, fundamentalmente, en la producción del chicle, sobre todo por la demanda generada a raíz de la segunda Guerra Mundial llegando la producción a una suma histórica de 2'250,000 kg en el año de 1942 la cual fue adquirida, en su totalidad por Robert S. Turton, agente beliceño, y las compañías norteamericanas Wrigley's y Freiberg Mahogany Company (SEP, 1985, 227). En cuanto a a la agricultura, esta era prácticamente de subsistencia por lo que, además, del chicle, la riqueza del territorio se sustentaba en la explotación de maderas preciosas y de maderas duras tropicales, aunque de manera irracional afectando severamente dichos recursos.

Aunado a la explotación excesiva de los bosques, Quintana Roo fue presa, en septiembre de 1955, de uno de los desastres naturales más devastadores de su corta historia, al menos del que se tenga registro: el huracán Janet. La noche del 27 de septiembre de 1955 la ciudad de Chetumal y la costa sur del territorio fueron azotados por dicho meteoro así, la mañana del 28 de septiembre, cuando los pocos sobrevivientes fueron saliendo de sus refugios o de lo que quedó de sus endebles casas de madera, muchas de ellas de estilo victoriano por la influencia de la colonia inglesa, se dieron cuenta que lo que habían construido en medio siglo había prácticamente desaparecido. Hoy (1998) narra:

El colmo de la desgracia para la población de Chetumal y la región sur del Territorio fue el embate del horripilante ciclón Janet la noche del 27 de septiembre de 1955. Todas las propiedades prediales, muchas vidas, incluso muebles y modestísimas pertenencias de la población se perdieron. Hubo cuerdas de dolor inmenso y de tragedia indescriptible. Huérfanos, viudas, madres que perdieron a sus hijos y todos sin alimento ni agua potable ni techo. Así, desolador, fue el amanecer de Chetumal aquél 28 de septiembre.

Y es que no sólo fueron las pérdidas humanas -en este caso lo más importante- sino también las pérdidas materiales, la destrucción de una ciudad, la emigración

que ello provocó y la pérdida de la mayor parte forestal de la región sur que quedó en el suelo. Janet marcó el destino de la actividad económica más importante, la forestal, ya que decayó la actividad chiclera en la región por lo que se impuso la necesidad de rescatar las maderas finas derribadas y dañadas que quedaron en pie. Los costos de explotación subieron de manera considerable por lo inaccesible que se tornó la zona. En términos generales, hubo que partir de cero y reconstruir la ciudad de Chetumal y la economía regional.

Hacia el ocaso de los años 60, pasado ya el complicado proceso de anexión y desanexión territorial, Quintana Roo, entonces territorio federal, se encontraba ante un panorama incierto con una economía en crisis debido al declive de la producción forestal. Aunado a lo anterior, la infraestructura estatal era casi nula y el número de población total no era mayor a los 80,000²² habitantes. Sin embargo la federación inició un proceso de repoblamiento fronterizo lo que trajo consigo que, hacia finales de los 60 y principio de los 70, se iniciara la apertura de caminos y el desarrollo de tres grandes proyectos encaminados a retener a la población que estaba llegando al territorio pero al mismo tiempo sentar las bases para un desarrollo en dicha región. Estos tres grandes proyectos se resumen a continuación:

- En la costa, frontera marítima, se desarrollaría un proyecto para la ampliación y creación de nuevas cooperativas pesqueras y la construcción de infraestructura carretera y créditos a las mismas, para poder romper con el gran aislamiento que las limitaba en su desarrollo.
- En la zona sur, frontera con Belice, se inicia un amplio plan de colonización dirigida propiciando el surgimiento de Nuevos Centros de Población (NCP) sobre todo en la zona ribereña del río Hondo la cual tiene como centro una agroindustria: el Ingenio azucarero de Álvaro Obregón.²³

²² De acuerdo con los datos dados a conocer por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el documento *Síntesis de Población 1930-1980*, en 1970 la población total del estado era de 88,150.

²³ Es pertinente no perder de vista que en la zona sur también se dio el surgimiento de una actividad económica fronteriza que llegó a ser de suma importancia y que dio a conocer a la ciudad de Chetumal en el escenario nacional. Dicha actividad se sustentó en la apertura de una zona libre

- En la zona norte, el proyecto turístico que tiene como epicentro a Cancún como nuevo destino turístico nacional en el marco de la política de Centros Integralmente Planificados impulsada por el gobierno federal y que abarca Isla Mujeres y Cozumel.

Lo anterior trajo como consecuencia el desarrollo, en la zona norte del estado, del proyecto turístico más importante del país no sólo por la magnitud de la inversión y de la infraestructura hotelera, sino por su aportación al PIB nacional. Dicho proyecto de gran envergadura impulsado por un grupo de banqueros con el apoyo del gobierno federal concebido bajo el esquema de *Desarrollo Integralmente Planeado*, es Cancún.

Paralelamente en los años setenta, el gobierno federal inició un programa de colonización de zonas de baja densidad mediante la distribución de tierras ejidales o nacionales para el fomento y desarrollo de actividades primarias con lo cual inicia un auge migratorio hacia el territorio de Quintana Roo de personas de diversas partes del país (Veracruz, Tabasco, Michoacán, Durango, Morelos, etc.). De esta forma se inicia la colonización de la ribera del Río Hondo así como el surgimiento de los Nuevos Centros de Población (NCP) y de los Nuevos Centros de Población Ejidal (NCPE), sobre todo en la Delegación (hoy municipio) de Othón P. Blanco.

Con el crecimiento poblacional desatado a partir de los dos procesos señalados anteriormente, se suscita la conversión de territorio a estado libre y soberano, como establece el decreto publicado en el Diario Oficial de la

para el comercio (importación) de mercancías extranjeras sobre todo vinos y licores, cigarros, telas finas, productos electrónicos, perfumería, carnes enlatadas, productos lácteos y sus derivados, entre otros. El gobierno federal otorgó a la ciudad de Chetumal, mediante decreto oficial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1972, un permiso para fungir como zona libre bajo el argumento de que los campos potenciales de actividad económica del Territorio requerían de la libre importación de bienes para impulsar un mejor aprovechamiento de las riquezas naturales, especialmente las pesqueras y turísticas y, que en ese sentido, era necesario acelerar las actividades económicas para elevar el nivel de vida de sus pobladores a través de un mecanismo más eficiente. Dicho régimen de zona libre coadyuvaría, conjuntamente con las inversiones federales y privadas, en el desarrollo económico del Territorio para propiciar su incorporación progresiva a la economía nacional (Diario Oficial... 1972)

Federación, el ocho de octubre de 1974 y que en su artículo primero establece lo siguiente:

Se reforma el Artículo 43 ...

... Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Una vez constituido como entidad federativa, el 12 de enero de 1975 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el decreto de creación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo donde su extensión y cabecera se concretaron en los siguientes artículos:

Art. 46.- El Territorio del Estado de Quintana Roo comprende:

I.- La porción oriental de la Península de Yucatán, limitada por una línea divisoria que partiendo de la costa norte del Canal de Yucatán, sigue el meridiano 87 grados, 32 minutos, longitud oeste de Greenwich, hasta cortar el paralelo 21 grados, y de allí continúa hasta encontrar el paralelo que pasa por la torre sur de Chemax veinte kilómetros al oriente de este punto, llega después al vértice del ángulo formado por las líneas que dividen los Estados de Yucatán y Campeche -cerca de Put-²⁴ que se

²⁴ PUT, que significa *Punto de Unión Territorial*, es un área geográfica que delimita a los tres estados de la península de Yucatán. Actualmente se ha convertido en un punto de discordia ya que el estado de Campeche pretende despojar a Quintana Roo, de manera ilegal y arbitraria, de aproximadamente 10,000 km², en la frontera entre ambos estados, ante lo cual Quintana Roo ha iniciado un proceso de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho proceso se inició durante la administración del entonces gobernador Mario Villanueva y después de más de 10 años, no hay nada resuelto y todo apunta a que se le pretende dar una solución política y no jurídica al asunto lo cual beneficiará al estado de Campeche legitimando el despojo territorial que ya presume en sus mapas geográficos. Si la SCJN resuelve a favor de Campeche, el estado de Yucatán también saldrá ganando una porción territorial de Quintana Roo ya que al moverse el original punto PUT a favor de Campeche, la línea de unión de los tres estados se moverá también a favor de Yucatán. Así, Quintana Roo no solo perderá miles de kilómetros de frontera con sus vecinos peninsulares, sino también perderá la frontera que actualmente tiene con Guatemala ya que la línea divisoria vertical se correrá hasta unirse con la vertical que divide la frontera entre Guatemala y Belice.

localiza en el meridiano 19 grados, 39 minutos, 07 segundos de latitud norte y 89 grados, 24 minutos, 52 segundos de longitud oeste de Greenwich y desciende al sur hasta el paralelo límite de las Repúblicas de México y Guatemala, y

II.- Las islas de Cozumel, Cancún, Mujeres, Blanca y Contoy, situadas en el Mar Caribe y la de Holbox en el Golfo de México, así como las islas, islotes, cayos, y arrecifes adyacentes a su litoral.

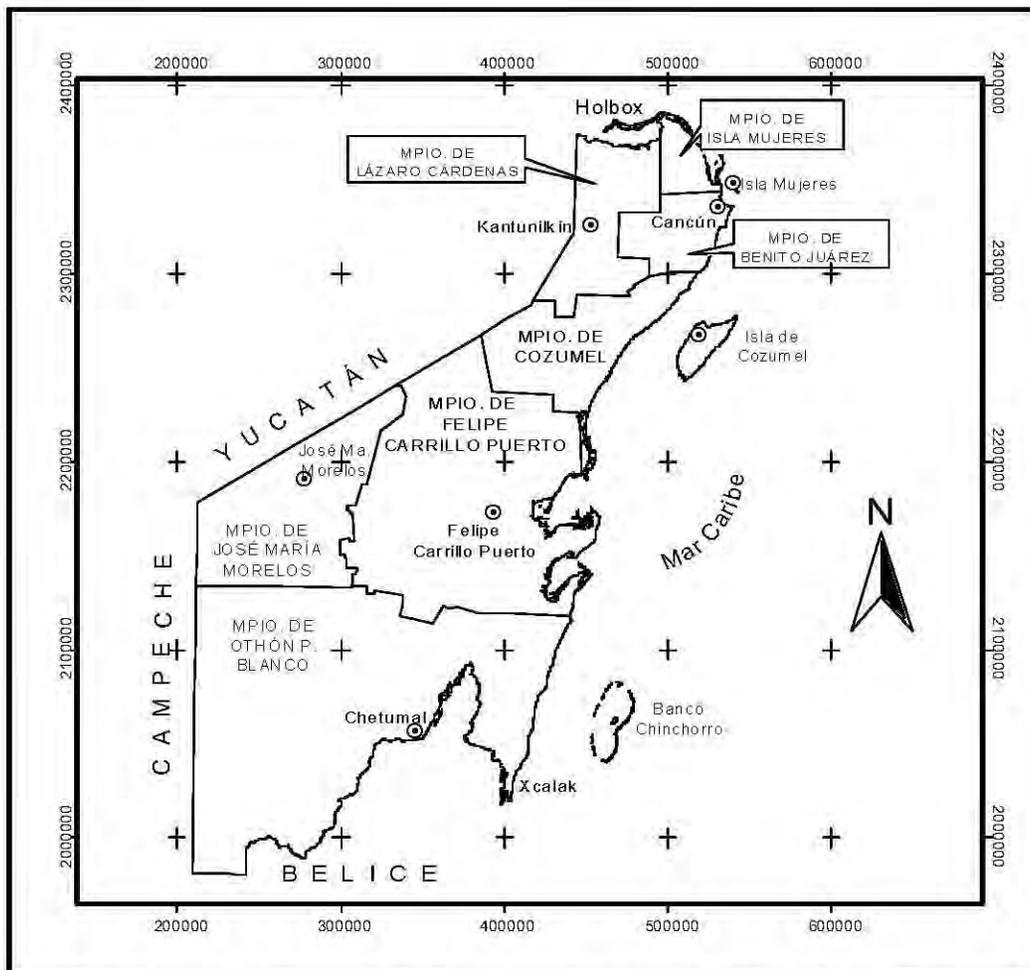
Art. 48.- La ciudad de Chetumal es la capital del Estado y la residencia oficial de los Poderes Estatales.

Asimismo es importante mencionar que el artículo 129 consignó la división municipal en siete municipios: Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, Benito Juárez, José María Morelos y Lázaro Cárdenas. El artículo 130 señaló las cabeceras, extensión y límites de cada municipio y el 131 indicaba que los municipios se dividirían en “Cabeceras, Alcaldías, Delegaciones y Subdelegaciones.”

El artículo 131 se reformó el 30 de septiembre de 1992, con la adición de las alcaldías, quedando de la manera siguiente:

Art. 131.- Los Municipios se dividirán en:

- I.- Cabeceras,
- II.- Alcaldías,
- III.- Delegaciones y,
- IV.- Subdelegaciones.



Mapa 11.- Primera división territorial de Quintana Roo como Entidad Federativa en 1974.
(Elaboración propia).

Los artículos 129 y 130 se reformaron el 28 de julio de 1993 para incluir el octavo municipio:

Art. 129.- El Estado de Quintana Roo, se integra con los siguientes municipios: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez, Isla Mujeres y Solidaridad.

Art. 130.-...

VIII.- Municipio Solidaridad, con cabecera en la Ciudad de Playa del Carmen...

El Bando Solemne para la creación del octavo municipio establece:

“Se crea el municipio Solidaridad, con la extensión y límites que determine la Constitución Política del estado libre y soberano de Quintana Roo y con cabecera en la ciudad de Playa del Carmen...”

Los artículos 132, 133, 134 y 135 regulan los requisitos para la creación y supresión de los municipios; la fusión de comunidades y la resolución de los conflictos de límites, respectivamente.

Este precepto gubernamental reconoce la existencia del Municipio Libre en sus artículos 47, 126 y 127, tal y como lo precisa el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otro aspecto importante en el marco de integración regional de Quintana Roo fue la primera Ley Orgánica Municipal del Estado que fue publicada el 31 de mayo de 1975 y derogada en 1986. Posteriormente el 5 de junio de 1986 se aprobó la segunda Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la cual se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 9 de junio de 1986 y entró en vigor el 12 de junio del mismo año y es la que a la fecha rige.

Esta Ley reglamenta la administración y organización territorial de los municipios con base en los siguientes artículos:

Artículo 1.- Esta ley es de interés público por la que se da cumplimiento a los postulados del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reglamentan las disposiciones contenidas en el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos, de la Administración Pública y de los demás organismos de colaboración municipales.

Artículo 2.- El Municipio Libre, base de la organización política, social y administrativa de la división territorial del Estado de Quintana Roo, es una entidad de carácter público; con personalidad jurídica propia en los términos de los artículos 115 Constitucional y 29 fracción II del Código Civil del Estado de Quintana Roo;...

Artículo 3.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento al que le corresponde la representación política y jurídica del Municipio, la administración de

los asuntos municipales y el cuidado de los intereses de la comunidad dentro de su circunscripción territorial...

Artículo 4.- El Estado de Quintana Roo se divide territorialmente en los Municipios que se señalan en el Capítulo II del Título Séptimo de la Constitución Política del Estado, los cuales tienen la extensión, límites y cabeceras que la misma establece.

Artículo 5.- La Legislatura del Estado es la única facultada para decretar la creación, cuando se dan los supuestos del artículo 132 de la Constitución del Estado, la supresión o fusión de un Municipio. Para cambiar los límites de los Municipios del Estado y para aprobar los convenios que a este respecto acuerden los Ayuntamientos respectivos...

El artículo 6º se reformó el 30 de septiembre de 1992, en los siguientes términos:

Artículo 6.- Los Municipios del Estado contarán con una Cabecera Municipal que será el lugar donde resida el Ayuntamiento, y podrán dividirse además en:

a).- Alcaldías; que se constituirán en diversas localidades cuando en razón de su tamaño, nivel de las actividades económicas y localización geográfica así lo determine el Ayuntamiento y se prevea en el Presupuesto de Egresos;

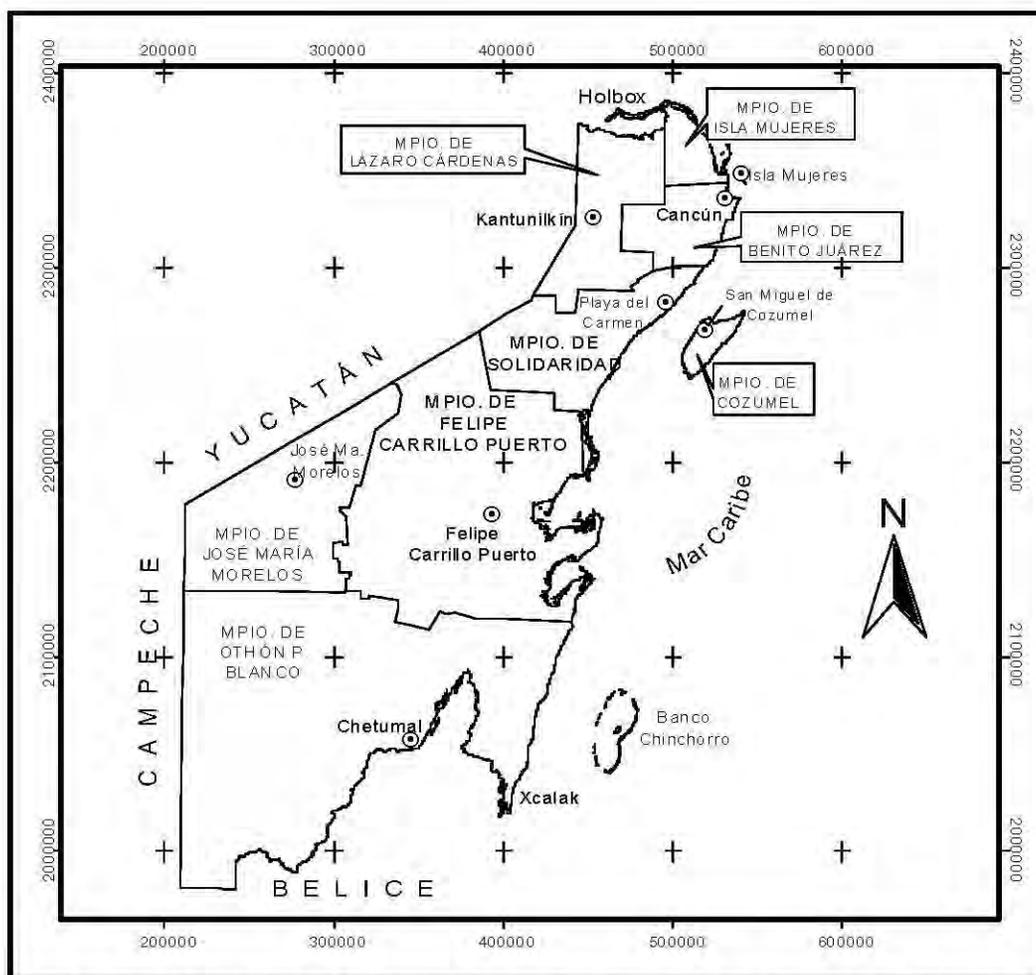
b).- Delegaciones; que se constituirán en las villas y pueblos, cuando así lo determine el Ayuntamiento y se prevea en el Presupuesto de Egresos; y

c).- Subdelegaciones; que se constituirán en las rancherías y congregaciones, cuando así lo determine el Ayuntamiento y se prevea el Presupuesto de Egresos.

La extensión y límites de cada una de las subdivisiones, se ajustarán al contorno que determine la mancha poblacional y deberán plasmarse en un plano autorizado por el Ayuntamiento Municipal que se actualizará cada dos años.

Estos ordenamientos constituyen el esfuerzo más reciente para instrumentar los principios federales sobre la investidura que tiene el municipio libre: personalidad jurídica propia, base de la división territorial y de la organización político-administrativa del Estado. En este sentido forman parte de la historia de la entidad desde la publicación de la Ley de Organización Política y Municipal del Territorio

de Quintana Roo en 1904, y se derivan a su vez del perfeccionamiento de las leyes para adecuarse a la dinámica y exigencias de una sociedad dinámica y cambiante como la de esta joven entidad.



Mapa 12.- Modificación a la estructura político-territorial de Quintana Roo en 1993 con la incorporación del octavo municipio. (Elaboración propia).

Retomando los albores constitucionales del estado de Quintana Roo en 1975, es importante mencionar que Cancún como centro turístico nacional e internacional ya había recorrido cierto trecho (aproximadamente 5 años) y las inversiones estaban llegando cada vez con mayor fuerza. Fue oportuna la creación del estado de Quintana Roo como también lo fue el establecimiento de un marco jurídico que definiera la división político-administrativa. En el caso de Benito Juárez como nuevo municipio así como el de Cancún como nueva ciudad, fue fundamental la

promulgación del *Bando Municipal de Benito Juárez* para el periodo 1975-1978, aunque dado a conocer el 10 de enero de 1976 en el cual se establecieron las disposiciones que regularían en materia de gobernabilidad, organización e integración municipal, población, vecindad, servicios públicos, entre otros. Estaban sentadas ya las bases para el despegue de una actividad económica importante como lo es el turismo, así como las bases estructurales de la administración pública y de la organización político-institucional con la que la nueva ciudad turística iniciaría su recorrido hacia su consolidación.

3.4 SURGIMIENTO DE CANCÚN COMO CENTRO INTEGRALMENTE PLANEADO.

3.4.1 La “fantasía de banqueros” hecha realidad.

El año de inicio de Cancún es un aspecto incierto, como lo ha sido el mismo proyecto que se ha quedado corto debido a la magnitud e impacto de este importante centro turístico. Para algunos Cancún surge desde finales de los 60 cuando, en las oficinas del Banco de México y del Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR), ya se vislumbraba la creación de un gran emporio turístico. No obstante es preciso señalar que como población pesquera Cancún ya existía con una población estimada en 100 personas en 1969.

El Plan para desarrollar un proyecto turístico de gran envergadura comenzó a cobrar fuerza durante la administración presidencial de Gustavo Díaz Ordaz cuando un grupo de banqueros delineó la posibilidad de desarrollar un proyecto atrevido para la época. Dicho plan parecía no tener forma y se constituía, más bien, en una utopía para la cual se eligió al territorio de Quintana Roo, uno de los más alejados del centro del país y con condiciones nulas en materia de infraestructura lo que lo hacía el peor comunicado del país.

Algunos retos parecían inalcanzables para el proyecto Cancún, por ejemplo, de dónde saldría el medio millón de personas que habría de colonizar la ciudad en lo que quedaba del siglo XX, y más aún, cómo convencer a los pobladores para que llegaran a dicho destino. Aunado a lo anterior, había un detalle que justificaba cualquier clase de escepticismo hacia el proyecto Cancún: los autores del plan

eran banqueros de carrera y ninguno tenía experiencia alguna en la actividad turística. Por si esto fuera poco, la opinión de los organismos oficiales relacionados con el sector turístico –Departamento de Turismo y Consejo Nacional de Turismo–, no solamente no había sido requerida, sino que fue totalmente ignorada.

Sin embargo, los banqueros mostraron una tenacidad extraordinaria: convencieron a Ernesto Fernández Hurtado, director del Banco de México, al Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena –padre del Desarrollo Estabilizador–,²⁵ y finalmente al presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz. El proyecto se puso en marcha aunque al siguiente presidente –Luis Echeverría– no le gustó el asunto, así que de entrada congeló los fondos. Parte del gabinete se opuso abiertamente al plan, mientras otra parte intentaba boicotearlo (Martí, 1985, 8).

Pese a lo anterior, los banqueros insistieron y fueron haciendo aliados para el proyecto de manera que con el paso del tiempo el mismo presidente Echeverría que en un principio había dudado, terminaría no sólo convencido, sino enamorado del proyecto al grado que durante la etapa final de su administración su apoyo al proyecto y sus visitas a la isla de Cancún fueron constantes e, incluso, en algunos círculos de la clase política nacional e incluso, de la sociedad civil, a Cancún se le llamó también ciudad Echeverría.

Es importante señalar que en los años sesenta del siglo pasado, el Desarrollo Estabilizador funcionó con cierto éxito reflejándose lo anterior en un crecimiento del PIB a razón del 6% al año con el imponderable que el esquema económico vigente propiciaba la concentración de la riqueza en unos cuantos, aunque desde la perspectiva de los banqueros el asunto era crear riqueza, primero, y posteriormente resolver el asunto de la distribución. Sin embargo, las importaciones siempre superaban a las ventas y el asunto de la estabilidad del peso frente al dólar se convirtió en una obsesión y en una prioridad. Con ese escenario, la captación de divisas era un asunto de prioridad para el Banco de

²⁵ Fernández Hurtado y Ortiz Mena constituyeron un importante equipo de banqueros sensatos y prudentes, tratando de conducir al país por una brecha económica de pocas sorpresas y menos sobresaltos. Paradójicamente, sería este grupo de conservadores quienes promoverían la realización de un proyecto tan audaz como Cancún (Martí, 1985, 11).

México y ante la imposibilidad o poca capacidad para lograrlo el gobierno mexicano adoptó una política defensiva mediante la sustitución de importaciones.

Como resultado de lo anterior, el país estaba viviendo un escenario en el que existía una industria sobreprotegida y dependiente, verdadera parásita de un mercado cautivo que debía soportar, simultáneamente, los estragos combinados de los precios altos y la baja calidad. Ambos factores impedían su participación en los mercados internacionales, de modo que el viejo anhelo de captar divisas por este conducto se había esfumado (Martí, 1985, 12).

Ante este escenario, lo único que quedaba por hacer era buscar nuevas alternativas para captar divisas razón por la cual se volteó hacia una actividad que estaba cobrando importancia a partir de la posguerra: el turismo de masas. El mismo Fernández Hurtado señaló: “no sabíamos mucho de turismo, pero teníamos una idea clara de su potencialidad como generador de divisas”. Sin embargo, era importante incorporar al grupo de trabajo a nuevos miembros que se encargaran de manera específica de la dirección del proyecto para decidir qué se iba a hacer y, sobre todo, en dónde se iba a hacer. Dicha responsabilidad recayó en Antonio Enríquez Savignac, otro banquero joven posgraduado en Harvard cuya experiencia como oficial de préstamos en el Banco Interamericano de Desarrollo, su paso fugaz por Wall Street y su papel de alto funcionario del Banco de México en esa época, le conferían la confianza necesaria de Fernández Hurtado para recorrer por los principales centros turísticos de México y del mundo con el objetivo de desarrollar un diagnóstico de la importancia pero sobre todo, del impacto económico del turismo masivo en las cuentas nacionales.

En 1967 y después de 18 meses de viajes por el mundo, Enríquez Savignac tuvo en sus manos los resultados de la encomienda los cuales sometió a los altos funcionarios del Banco de México quienes quedaron sorprendidos de sus conclusiones: A nivel internacional la actividad turística crecía más aceleradamente que las exportaciones por lo que regiones como Hawai, el Mediterráneo, las islas del Pacífico, el lejano Oriente y el Caribe, estaban teniendo un renombre y una demanda creciente de sus recursos turísticos. A diferencia del turismo en México donde entre 1961 y 1967 el turismo había crecido solo el 12%

lo cual era muy bajo comparado con el 24 % del lejano Oriente y el 46% de las islas del Pacífico, por citar ejemplos, aunado a la falta de capacidades en materia pública debido a que no existía un organismo rector de la actividad turística, más bien habían dos organismos: el Departamento de Turismo y el Consejo Nacional de Turismo.

Respecto a la definición de cuáles serían las zonas en las que se desarrollarían los proyectos turísticos que impulsarían la captación de divisas, esta responsabilidad recayó también en Enríquez Savignac, pero con la constante participación de otros funcionarios del Banco de México, como el propio Fernández Hurtado, y de algunos empresarios en materia turística como el español Juan March. Para la elección de los lugares sobre los cuales se tomaría la decisión final era importante considerar la importancia de vincular a los nuevos destinos con las zonas marginadas del país, buscando con ello distensionar los conflictos sociales derivados del proceso de migración campo ciudad iniciado en los años cincuenta del siglo pasado. Con base en ello el equipo de trabajo centró sus esfuerzos en cinco áreas clave (Martí, 1985, 17):

- Península de Baja California, especialmente en la porción sur, que con una débil economía y una escasa población había sido motivo de preocupación para varias administraciones federales.
- Costa de Jalisco-Colima, en la porción que va de Manzanillo a Chamela, que podría funcionar como válvula de escape a la zona serrana de occidente.
- Costa de Michoacán-Guerrero, de Acapulco para arriba, aliviando la congestión sobre el puerto y abriendo nuevas alternativas a la ciudad.
- Costa de Oaxaca-Chiapas, una de las zonas agrícolas más empobrecidas del país.
- Península de Yucatán y, es especial, la zona del Caribe, en donde la presencia mexicana brillaba por su ausencia.

Durante los años de 1967 y 1968 se realizaron los análisis en dichas regiones donde se tomaron en consideración aspectos como días de sol al año, vientos

dominantes días promedio y magnitud de la precipitación pluvial, posibilidades de acceso, infraestructura existente, calidad de los recursos turísticos (playas sobre todo), fauna nociva existente en la zona, tenencia de la tierra, riesgos naturales, etc. En el caso de la península de Yucatán los estudios y el diagnóstico se realizó en 6 puntos: Celestún, donde el inconveniente fueron los vientos dominantes; Progreso, cuyo problema residía en la configuración de la costa y la tenencia de la tierra; Isla Mujeres, cuya limitante principal fue su limitado tamaño par un proyecto de gran envergadura; Cozumel donde el abastecimiento de agua potable implicaba costos muy elevados; Akumal donde la presencia de fauna nociva se constituyó en el principal problema; y Cancún.

Así, para finales de 1968, el grupo de trabajo tenía ya definidos los 6 sitios en los que se construirían sendos megadesarrollos turísticos:

- El corredor de los Cabos en la parte sur de la Península de Baja California.
- Loreto, aproximadamente a 200 kilómetros al norte de La Paz, Baja California Sur.
- Puerto Escondido, en Oaxaca.
- Huatulco, Oaxaca. Constituido por una cadena de bahías. Este sitio fue en su momento el proyecto preferido por los banqueros debido a su sabor histórico.
- Ixtapa, muy cercano a Zihuatanejo, en Guerrero.
- Cancún, en el entonces Territorio de Quintana Roo.²⁶

En el caso de Cancún, el lugar pasó de manera favorable todas las pruebas: la calidad de sus playas; la temperatura del agua; la intermediación de las lagunas entre tierra firme y la isla, permitiría controlar a la fauna nociva; los hoteles podrían, gracias a su formación topográfica, ser alineados uno tras otro frente a la playa, etc.

²⁶ Martí narra la visión que los banqueros tuvieron de Cancún: *"una finísima lengua de tierra con forma de 7, prendida como un bivalvo a la costa oriental de Quintana Roo, había seducido al grupo en forma contundente y arrebatada. Técnicamente se trataba de una isla puesto que dos estrechos canales la separaban del continente, alojándose en el hueco interior del 7 una serie de lagunas salobres, alimentadas tanto por el mar como por una cantidad incontable de cenotes"*.

Enríquez Savignac invitó a Fernández Hurtado conocer el nuevo paraíso y sus cálculos fueron acertados: el banquero tradicional se prendió de amor a la primera. Los estudios de factibilidad estaban bien elaborados, las calificaciones para cada rubro era satisfactoria y el lugar era excelente. Fernández Hurtado expresó; “la gran cantidad de playa utilizable me impresionó, porque era lo que necesitábamos para justificar la cuantiosa inversión que requiere un aeropuerto internacional. Pero lo que realmente me sedujo fue el lugar donde desembarcamos, la caleta natural de Punta Cancún. Era el mismísimo paraíso”.

La decisión estaba tomada por parte de los banqueros, Cancún sería el nuevo proyecto turístico a partir del cual dicha industria crecería en gran medida en nuestro país. El único inconveniente era el de convencer al presidente de la República por lo que Antonio Ortiz Mena convenció primero a Javier Rojo Gómez, gobernador del Territorio de Quintana Roo, quien aprobó el proyecto y así, a principios de 1969, el presidente Díaz Ordaz dio luz verde al asunto: Cancún estaba por nacer.

No obstante, un año antes de la aprobación presidencial al proyecto Cancún y en el marco de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en abril de 1968, el Secretario de Hacienda y Crédito Público de México propuso al presidente del BID la posibilidad de participar en el financiamiento de un programa de obras que coadyuvara al desarrollo del turismo en el país; esta propuesta siguió en la mesa de discusión tanto al interior del país así con las mismas autoridades del BID durante 1969 hasta que en agosto de este año el gobierno Federal, por intermediación del Banco de México, expresó de manera oficial la intención de someter a la consideración del BID una propuesta para financiar un desarrollo turístico en la costa del Caribe mexicano, en el territorio de Quintana Roo, de manera particular en la isla de Cancún; lo anterior en el marco del *Plan Integral de Desarrollo Turístico* formulado en 1968 el cual se constituyó en un instrumento de política pública del gobierno Federal para, entre otros aspectos, mejorar y diversificar los centros de atracción turística nacionales de la época, crear nuevos centros que permitieran atraer hacia México al mayor

número posible de turistas y fomentar el turismo interno, con el consiguiente beneficio para la economía nacional.

Finalmente, en marzo de 1970 Nacional Financiera, a nombre del gobierno mexicano, sometió a la consideración del BID una solicitud de préstamo por un monto de 17 millones de dólares (12.8 millones de los recursos ordinarios de capital y 4.2 millones del Fondo para Operaciones Especiales) para el financiamiento de un ambicioso proyecto denominado: *Desarrollo Turístico Cancún* el cual tendría como organismos ejecutores al Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR), fideicomiso del Banco de México, S. A., constituido el 22 de mayo de 1969 que, además actuaría como organismo supervisor de las obras y coordinador de las otras entidades participantes; la Secretaría de Obras Públicas (SOP); y la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH).²⁷

Los trabajos de gestión y cabildeo fueron intensos y en diversas ocasiones se reunieron las autoridades mexicanas y del BID para realizar los ajustes necesarios al proyecto. En 1971 se realizó un ajuste presupuestal y la solicitud se incrementó primero a 23.8 millones de dólares y posteriormente a 25 millones. Sin embargo es importante mencionar que la inversión inicial programada dentro del Proyecto Cancún equivalía a 47.1 millones de dólares de los cuales 25 millones se estaban solicitando al BID.

Estos recursos se aplicarían fundamentalmente para el desarrollo y construcción de las facilidades de infraestructura y los servicios necesarios para el proyecto y que consistirían en (INFRATUR, 1970, 47):

- Zona Turística. Comprendería las obras de infraestructura en la Isla Cancún, para facilitar la ubicación de hoteles, condominios, áreas residenciales, casa-club de golf, centro de convenciones y campo de golf.
- Ciudad de Servicios. Comprendería las obras de infraestructura necesarias para la construcción de un centro urbano para los empleados de la zona

²⁷ En 1969 INFRATUR otorgó prioridad a la inversión a dos proyectos turísticos: Cancún, en Quintana Roo; e Ixtapa-Zihuatanejo, en Guerrero.

turística. La ciudad estaría localizada en la zona continental y a unos seis kilómetros de la Isla Cancún, tendría una población estimada en 4,000 habitantes.

- Aeropuerto Internacional. Se construiría un aeropuerto internacional situado en el área continental a 17 kilómetros de la Punta Cancún.

Como se puede ver, en el caso de la ciudad de servicios se hablaba de un centro urbano para los empleados de la zona turística sin contemplar por lo menos al sector obrero de la construcción. Esto es un reflejo que desde su concepción el proyecto presentaba ya serias omisiones que resultarían posteriormente en problemas sociales en su zona urbana.

No obstante que el grueso del financiamiento continuaba en negociaciones, es una realidad que la maquinaria para el inicio de los trabajos comenzó a llegar a principios de 1970 por lo que marzo de ese mismo año INFRATUR dio inicio a la construcción de varias obras preliminares para permitir el acceso a la isla de Cancún con la intención de concluir los estudios de detalle de los diversos componentes del proyecto propuesto así como dar inicio a los trabajos preparatorios para llevar a cabo las acciones programadas. Respecto a los trabajos preparatorios, estos se llevaron a cabo a través del proceso de adjudicación directa es decir, sin licitación, a partir de un contrato celebrado entre INFRATUR y el Consorcio Caribe. Las primeras obras desarrolladas tuvieron un costo de 1.4 millones de dólares y consistieron en camino de acceso desde Puerto Juárez a Cancún; terracerías, protección y puente provisional; movimiento de tierra; desmonte y despalme de calles; introducción de agua potable; campamento provisional para trabajadores e ingenieros el cual incluía 15 casas. Poco tiempo después se inició la construcción de calles; el acondicionamiento de la zona turística, la ciudad de servicios así como la zona comercial y cívica; y la introducción de energía eléctrica cuyo proyecto principal consistía en la construcción y operación de la línea de transmisión de Tizimín a Puerto Juárez.

Por otro lado, para la liberación de los primeros recursos del BID, INFRATUR debía demostrar que contaba con la posesión y el dominio de todos los terrenos relacionados con el proyecto por lo que el informe respectivo decía lo siguiente:

...se tiene el control del 100% de los terrenos de la isla Cancún, en donde se ejecutarán las obras contempladas en el proyecto. Dichos terrenos fueron adquiridos o están siendo adquiridos sobre la base de tasaciones realizadas para la Comisión Nacional Bancaria por peritos evaluadores. Dichas tasaciones ascendieron al equivalente de 960 mil dólares. Por otra parte, debe señalarse que INFRATUR se encuentra negociando la compra de terrenos adicionales en la zona continental y gestionando el traspaso de los terrenos que son propiedad del Gobierno Federal, que se consideren necesarios para el desarrollo integral del centro turístico (INFRATUR, 1970, 66).

Aunque el sueño y los cimientos virtuales de Cancún por parte de banqueros como Fernández Hurtado, Enríquez Savignac, Ortiz Mena, entre otros, había iniciado a principios de los años sesenta del siglo XX, los cimientos físicos de Cancún iniciaron en 1970, y cobraron mayor vigor a partir de 1972 con el inicio de la construcción del aeropuerto internacional -cuyo primer vuelo comercial fue en 1973-, con la apertura del primer banco de la naciente ciudad, con el inicio del trazado y construcción de las primeras supermanzanas y de la principal avenida (Tulum), y con la llegada de cientos de trabajadores de la construcción y decenas de profesionistas que se encargarían de desarrollar tanto la zona turística como la zona urbana.

Sin embargo, para mucha de la gente relacionada con el tema de Cancún, el surgimiento formal de este importante polo turístico se da en 1974 con la creación del estado de Quintana Roo, con la inauguración del primer hotel en la zona turística, con la construcción del parque Miguel Hidalgo –mejor conocido como de Las Palapas-, y con la creación del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), fideicomiso de Nacional Financiera, mediante la fusión del Fondo de

Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR)²⁸ y del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (FOGATUR),²⁹ fusión que propicia la adquisición de aproximadamente 12,700 hectáreas de las cuales el 50% correspondían al sistema de lagunas y zonas de conservación y el resto se distribuía entre las zonas turísticas y urbana.³⁰

3.4.2 El Plan Maestro del Cancún turístico (tres etapas). Un Centro Integralmente Planeado.

Como referente fundamental del Plan Maestro Cancún es necesario remitirnos a los lineamientos generales del Plan Global de Desarrollo el cual se constituyó en su momento en un elemento indispensable en la construcción del Sistema Nacional de Planeación. De esta forma el Ejecutivo Federal adoptó el proceso de planeación como un instrumento para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública.

El Plan unificaba las actividades de todos los sectores y presentaba el marco para el desarrollo armónico de la nación siendo así el instrumento orientado hacia la integración coherente del conjunto de objetivos con los que la sociedad podría avanzar con la mayor solidez y eficiencia.

Por su parte el Sistema Nacional de Planeación Turística (SIPLANTUR) concebía al Plan global de Desarrollo como el instrumento que define un marco

²⁸ Fideicomiso del Banco de México, S. A., constituido el 22 de mayo de 1969 como mecanismo financiero con las facultades necesarias para llevar a cabo un Programa Integral de Centros Turísticos. Los objetivos principales de INFRATUR, según el contrato de fideicomiso que formalizó institucionalmente su creación fueron: a) La promoción y realización de obras de infraestructura turística complementarias de otras inversiones del Gobierno Federal; b) Fomento de la inversión privada como complemento de las inversiones en infraestructura de turismo; c) La adquisición, urbanización, fraccionamiento, venta y arrendamiento de bienes inmuebles; y, d) La colaboración con dependencias del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y Municipios para el fomento de la actividad turística general.

²⁹ Organismo creado en 1956 como fideicomiso de Nacional Financiera, S. A., con el fin de otorgar ayuda financiera a la hotelería mexicana, para fomentar nuevos centros turísticos y para desarrollo los existentes de la época.

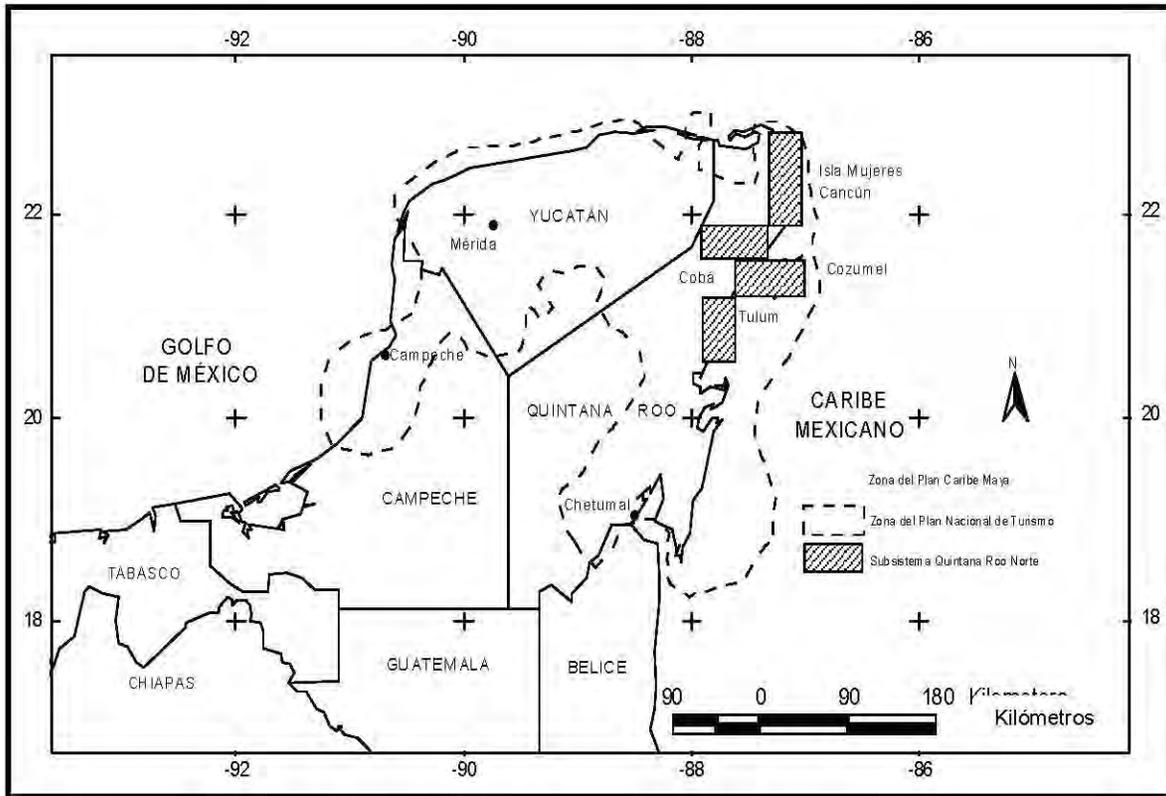
³⁰ FONATUR sería el organismo responsable de asesorar, desarrollar y financiar planes y programas de fomento a la actividad turística nacional. FONATUR es uno de los fideicomisos importantes que en forma directa o indirecta ha impulsado la actividad turística. Es un Fondo de Fomento y redescuento de créditos a la oferta turística así como para crear desarrollos turísticos integrales o polos turísticos.

metodológico general; los parámetros macroeconómicos donde se debe desenvolver el turismo; los lineamientos de política sectorial y, las metas que la inversión pública debe alcanzar en ese sector. En ese sentido, el Plan Nacional de Turismo refería a la estrategia de desarrollo nacional, en la que se le reconocía al turismo su capacidad para contribuir significativamente a los grandes objetivos nacionales de la época: reafirmar y fortalecer la independencia de México, en lo económico, en lo político y en lo cultural; proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, con prioridad en la alimentación, la educación, la salud y la vivienda; promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores productivos y las regiones geográficas (FONATUR, 1982,13).

En cuanto a sus objetivos, el Plan Nacional de Turismo buscaba, entre otros, contribuir al crecimiento del producto nacional y al equilibrio de la balanza de pagos; generar oportunidades de inversión para el sector privado; crear empleos; alcanzar la autodeterminación y la comercialización de la oferta turística nacional en el exterior; lograr la autonomía tecnológica en los servicios turísticos, etc.

Es fundamental señalar que la Planeación Regional del Desarrollo Turístico, se ubicaba en el contexto de la estrategia diseñada para el Plan Nacional de Turismo buscando primordialmente la explotación integrada de las áreas de concentración de atractivos, con el objetivo de racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas turísticas del país con mayor potencial. Dicho planteamiento era coincidente con el primer objetivo a largo plazo Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Con base en lo anterior, se determinaron cuatro subsistemas prioritarios para la península de Yucatán (zona Caribe-Maya) los cuales ordenan la actividad en el espacio turístico de esta importante región cultural del país: la región maya. La subdivisión quedó de la siguiente manera: Quintana Roo norte; Quintana Roo sur; Yucatán, que comprendía la mayor parte de dicho estado y; Campeche, que abarcaba la parte oeste de dicha entidad (mapa 12).



Mapa 13.- Propuesta de regionalización de la Zona Maya-Caribe.
(FONATUR, 1982).

En la figura 14 se presenta una breve descripción de los alcances que tenía cada uno de los subsistemas planteados, para el estado de Quintana Roo, por el Plan Nacional de Turismo partiendo, básicamente, de un análisis detallado de las posibilidades y análisis de integración:

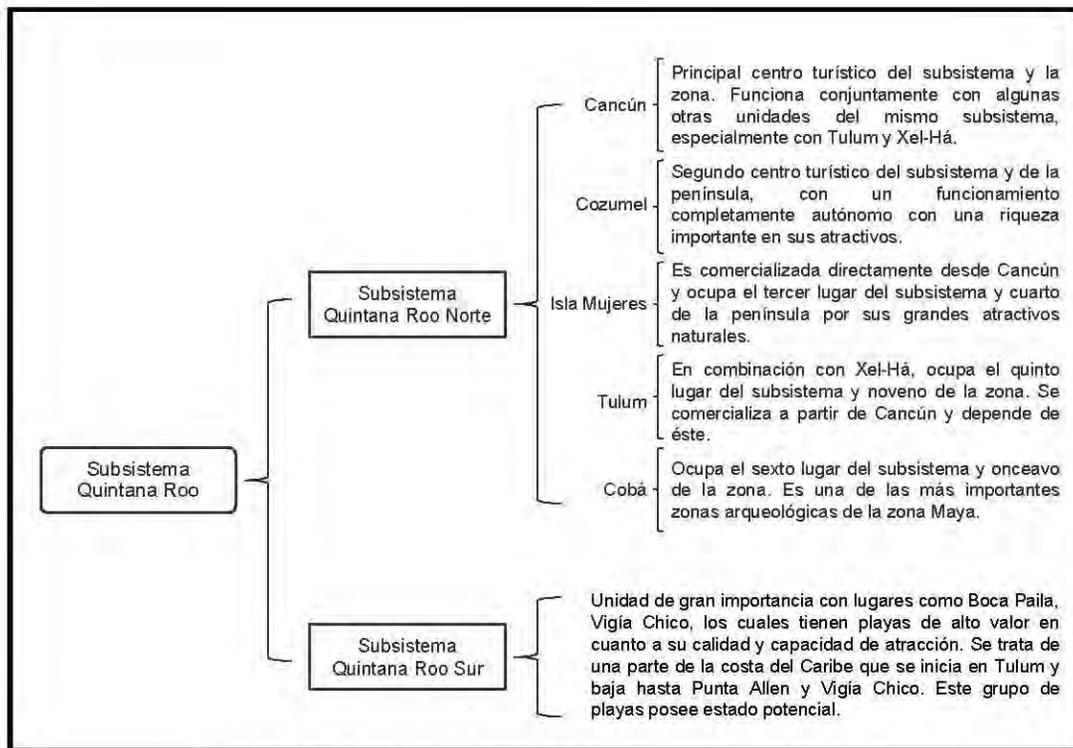


Figura 14.- Subsistema turístico de Quintana Roo a finales de los años 70 y principios de los 80.
(Fuente: FONATUR, 1982).

Actualmente este esquema ha variado y, aunque Cancún sigue siendo el principal polo regional en materia turística y Cozumel e Isla Mujeres no han perdido su lugar como destinos insulares con características muy específicas en cuanto a su oferta, la zona norte ha presentado un crecimiento expansivo desde Cancún hacia Tulum con destinos intermedios como Playa del Carmen, Xcaret, Paamul, X-puhá, Puerto Aventuras, Playa Aventuras, Xcacel, Chemuyil, Xel-há, entre otros sitios, dando origen a lo que en su momento se denominó corredor turístico Cancún-Tulum, hoy día Cancún es un destino independiente quedando todos los sitios entre Playa del Carmen y Tulum integrados en lo que ha denominado como Riviera Maya.

Retomando el aspecto de la planeación de Cancún como destino turístico, es importante reconocer que FONATUR jugó un papel estratégico en el éxito económico de dicho destino. Basta señalar que FONATUR ha sido uno de los fideicomisos importantes que en forma directa o indirecta ha impulsado la actividad turística en México. Se trata, pues, de un Fondo de Fomento y redescuento de créditos a la oferta turística, cuya función ha sido la de financiar a

la hotelería y el desarrollo de infraestructura con objeto de ampliar la oferta de espacio buscando con ello el desarrollo del sector turístico de manera que dicho sector encuentra en el Fondo Nacional de Fomento al Turismo un mecanismo de financiamiento y apoyo a la infraestructura que ha permitido combinar recursos presupuestales y bancarios, de origen local y externo, para adecuar el financiamiento en forma flexible, a las necesidades de monto, plazo y tasa de interés de los diversos proyectos turísticos nacionales donde ha incidido.

Otra de sus funciones primordiales ha sido la de crear *Desarrollos Turísticos Integrales* como los polos turísticos de Cancún, en el estado de Quintana Roo; e Ixtapa en el estado de Guerrero; San José del Cabo y Loreto-Nopoló en Baja California sur y Puerto Escondido en el estado de Oaxaca (FONATUR, 1982, 16); y más recientemente, Huatulco, la Escalera Náutica y, a futuro, muy probablemente la Costa Maya. Es importante atender lo anterior no en cuanto a los destinos señalados, sino en la concepción de los mismos como “Desarrollo Turísticos Integrales” o como se la ha denominado con más constancia: *Centros Integralmente Planeados*.

Por otro lado, FONATUR, como apoyo a la actividad turística se ha caracterizado como un organismo que adquiere, urbaniza, fracciona, vende, administra y arrenda bienes inmuebles; de igual forma tiene la atribución de otorgar garantías sobre préstamos concedidos por instituciones de crédito a personas físicas y morales; invierte en fideicomisos turísticos; está facultado para descontar a las instituciones de crédito los títulos de crédito otorgados a las actividades turísticas; ha concedido préstamos, entre otras funciones, buscando que mediante todas las atribuciones señaladas se apoyara a la política de desconcentración y fomento regional que buscaba en los años setenta y ochenta equilibrar el desarrollo urbano del país.

En ese sentido es muy importante no perder de vista que aún cuando Cancún surge como un proyecto turístico de alcance regional y como imán a la inversión nacional y extranjera buscando equilibrar la balanza de pagos e incrementar la captación de divisas, una de las razones centrales del proyecto Cancún era también el de crear una ciudad que, a partir de su inminente éxito

económico, se constituyera en una pequeña válvula de escape para las ciudades que ya mostraban una alta densidad o concentración poblacional y marginación en su periferia. Esa fue tal vez una de las razones por las que Javier Rojo Gómez, en su etapa de gobernador del territorio de Quintana Roo a finales de los años sesenta del siglo pasado, apoyó el proyecto de los banqueros; la única manera de que el territorio de Quintana Roo pudiese aspirar a alcanzar la categoría de estado de la Federación y dejar de ser un área geográfica de castigo, era la de impulsar un proyecto colonizador. Cancún fue una ventana oportuna para ello, tan es así que debido al incremento poblacional en la entidad, debido sobre todo al proyecto turístico Cancún, en octubre de 1974 Quintana Roo alcanza la categoría de Entidad Federativa.

Pero, ¿Qué son los Desarrollos Turísticos Integrales o los Centros Integralmente Planificados?

Para responder a esta pregunta es importante señalar que la actividad turística comenzó a tener un auge en México en los años cincuenta, coincidentemente con el proceso de desruralización y urbanización social en el país. El turismo comenzó a tener un impacto positivo en la economía debido a su incidencia directa en la balanza de pagos, en el PIB nacional y en el nivel de empleo. A raíz de ello, el gobierno Federal elaboró en 1968 un Plan Integral de Desarrollo Turístico, cuyos objetivos fundamentales se concretaron en los aspectos siguientes:

- Ampliar y mejorar la infraestructura de los centros turísticos en operación en esos años.
- Promover y realizar obras de infraestructura en nuevos centros turísticos con el propósito, entre otros, de obtener mayor ingreso de divisas al país, que permitieran compensar en el corto y mediano plazos, los desequilibrios en la balanza en cuenta corriente.

Posteriormente, en 1969, se crea INFRATUR y con ello una serie de objetivos en materia de fomento y financiamiento al turismo que orientaron el surgimiento de

los Desarrollos Turísticos Integrales. Los objetivos fundamentales de INFRATUR eran:

- La promoción y realización de obras de infraestructura turística complementarias de otras inversiones del gobierno Federal.
- Fomento de la inversión privada como complemento de las inversiones en infraestructura de turismo.
- La adquisición, urbanización, fraccionamiento, venta y arrendamiento de bienes inmuebles.
- La colaboración con dependencias del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los estados y municipios para fomento de la actividad turística general.

Bajo estos argumentos, el Gobierno Federal, a través de INFRATUR, Nacional Financiera y el Banco de México impulsaron, como ya se señaló, una estrategia contenida en el Programa Integral de Centros Turísticos siendo Cancún la punta de lanza de dicha iniciativa. Obviamente el desarrollo de los centros turísticos integrales no solo buscaban generar beneficios hacia el interior; más bien la estrategia, para ser realmente integral debería de buscar el desarrollo local al mismo tiempo que el desarrollo regional, es decir, tener efectos positivos fuera del área geográfica de incidencia directa en materia de construcción de infraestructura y de oferta de espacios naturales. En ese sentido, el desarrollo de Cancún representó, para el Gobierno mexicano, la posibilidad de lograr tres objetivos esenciales:

- Fomento de nuevas fuentes de trabajo, aprovechando que la zona de Cancún tiene un alto potencial turístico y que la Península de Yucatán cuenta con una importante población rural o semi-rural de bajos ingresos, con limitadas alternativas viables para el desarrollo de otras actividades económicas proveedoras de empleo.
- Impulso del desarrollo regional a través de la diversificación de las actividades agrícolas, industriales, artesanales y comerciales.

- Captación de una mayor corriente de turistas provenientes del exterior e incremento a corto y mediano plazos de los ingresos de la balanza de pagos.

En términos cualitativos es importante retomar algunos de los aspectos o criterios que incidieron en la selección de Cancún para el establecimiento del primer polo de Desarrollo turístico Integral:

- La concentración de las inversiones en áreas situadas en las costas del Pacífico, el Golfo de México y el Caribe Mexicano, en razón de que la gran mayoría del turismo tradicionalmente visita zonas de playa.
- El número de nuevos centros turísticos debería ser reducido, aprovechándose al máximo las ventajas comparativas de los atractivos inventariados y jerarquizados.
- Cada nuevo centro turístico se desarrollaría dentro de un plan integral procurándose la habilitación de una planta turística que ofreciera la mayor variedad de atracciones.
- La excepcional calidad de los atractivos naturales de Cancún y sus paisajes,³¹ así como las características de la tenencia de la tierra, su virtual ausencia de asentamientos humanos y, la relativa cercanía a las fuentes abastecedoras de agua y a la población de servicios conocida como Puerto Juárez.
- La ubicación de Cancún en la Península de Yucatán, su posición geográfica en relación con las islas del Caribe y su cercanía a los principales centros emisores de turismo de los Estados Unidos de América.

³¹ En el caso de la Isla de Cancún, esta contaba entonces con recursos naturales muy favorables, principalmente sus playas externas que tienen una extensión aproximada de 25 kms. De arena blanca y fina bañada por aguas muy claras que, al mismo tiempo, se caracterizan por las diversas tonalidades de color turquesa. Respecto a su forma, la isla tiene una forma de "U" abierta, separada de la parte continental por Boca Nizuc y Boca Nichupté haciéndose más angosta en la parte central y los extremos; en la zona de playa se encuentran dunas con alturas máximas de 15 msnm; la vegetación es caducipolia y baja, aunque existe una zona de palmar y una zona de mangle extendiéndose en los litorales de la laguna Nichupté.

SUBPROYECTO	METAS
Subproyecto de Transportes	Comprendería la construcción de: <ul style="list-style-type: none"> - Un aeropuerto internacional localizado aproximadamente a 17 kms. del empalme de las carreteras Puerto Juárez-Tulum y Puerto Juárez-Mérida. - Un puente de aproximadamente 80 mts. De longitud para unir la isla con la zona continental. - Ampliación y mejoramiento del muelle de Puerto Juárez. - Dragado y relleno. - Adquisición de un aliscafo para el servicio de pasajeros.
Subproyecto de Ingeniería Sanitaria	Incluiría la construcción de: <ul style="list-style-type: none"> - Un sistema de agua potable diseñado para atender las necesidades de una población, en el periodo de maduración del proyecto, de 40 000 personas. - Sistema de alcantarillado sanitario con tratamiento completo para igual población. - Erradicación de la flora y fauna nocivas., así como el control de plagas de insectos, la recolección y disposición de desechos sólidos en Cancún y el saneamiento ambiental de Isla Mujeres.
Subproyecto de Electrificación	Construcción de una línea de transmisión de 150 kms. De longitud, las subestaciones y estaciones terminales de los puntos de origen y terminación de la línea de transmisión y las redes aéreas y subterráneas de distribución que permitieran efectuar unas 5000 conexiones domiciliarias y alumbrado público.
Subproyecto de Teléfonos	Instalación de una central telefónica con capacidad final de 1000 líneas con conexiones de larga distancia.
Subproyecto de Urbanización	Incluiría: <ul style="list-style-type: none"> - Construcción de calles y avenidas. - Trabajos de urbanización incluyendo la construcción y pavimentación de calles perimetrales e interiores. - Acondicionamiento de la zona turística que incluye, pavimentación de calles, habilitación de plazas, jardines y parques. - Acondicionamiento de la zona comercial turística que comprendería la construcción de un Centro de convenciones y los servicios conexos.
Otros	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de un campo de golf de 18 hoyos con su correspondiente casa-club. - Trabajos de restauración arqueológica de las ruinas de origen maya de Tulum y de la zona.

Tabla 20.- Subproyectos iniciales del Proyecto Cancún.
(Fuente: FONATUR).

Para la realización de los trabajos iniciales, era importante definir, antes que nada, la posesión de los terrenos donde se desarrollarían las obras. Así, la adquisición de los terrenos para el Desarrollo Turístico Integral, se fundamentó en un estudio de tenencia de la tierra y, posteriormente en la negociación entre el organismo nacional ejecutor y los propietarios, sobre la base de tasaciones realizadas para la

Comisión Nacional Bancaria por peritos evaluadores. De manera complementaria, el Gobierno Federal realizó el traspaso de terrenos de su propiedad con lo cual, en suma, INFRATUR, –posteriormente FONATUR–, se posesionaron de aproximadamente 12,700 hectáreas las cuales se constituyeron en patrimonio federal para el desarrollo del megaproyecto Cancún.³² La conformación de dicha posesión estuvo de la siguiente manera: 53.2% correspondían al sistema lagunar y áreas de conservación; el otro 46.8% se distribuyó entre las zonas turística y urbana.

En cuanto al Desarrollo Turístico Integral de Cancún, este se dividió, para cuestiones de uso de suelo, en tres grandes áreas: zona turística, zona urbana y zona de conservación.

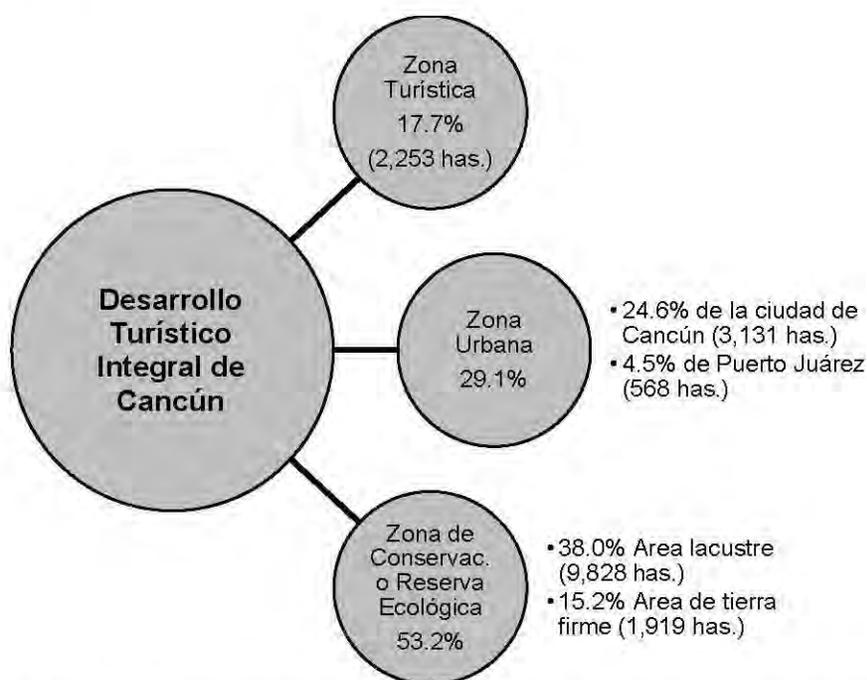


Figura 16.- Distribución espacial del Desarrollo Turístico Integral de Cancún
(Elaboración propia con base en PM-FONATUR)

Por otro lado, el financiamiento del proyecto Cancún recaería, principalmente, en la Federación y en el financiamiento proveniente de organismos internacionales de

³² Las 12,700 has. donde se asienta el proyecto Cancún, colindan al norte con el ejido Isla Mujeres y con terrenos nacionales que son propiedad del Gobierno Federal; hacia el sur y poniente, con el ejido Alfredo V. Bonfil y, hacia el oriente con el Mar Caribe, siendo Punta Cancún la saliente que configura con la parte continental y que da forma a la Bahía de Mujeres.

crédito. En ese sentido, del total de inversión requerida, según la propia evaluación financiera del proyecto, el 22.05% correspondió ejercerse a través de los presupuestos de las secretarías de Obras Públicas; Recursos Hidráulicos; y, comunicaciones y Transportes; además de organismos como Aeropuertos y Servicios auxiliares (ASA) y la Comisión Federal de Electricidad. A través de INFRATUR se invirtieron en proyectos y construcciones, el 32.30%; el restante 45.65% de la inversión total se financió mediante un préstamo solicitado al Banco Interamericano de Desarrollo.

Por lo que respecta a su aspecto conceptual, el Proyecto de Desarrollo Integral de Cancún, se basó en la construcción de un conjunto urbano turístico, cuidando que los grados de densificación no deterioraran la imagen turística preconcebida y diseñada para destacar las cualidades del lugar, por el contrario, se buscaba lograr un conjunto armónico claramente diferenciado por características propias de lo que es una ciudad y una zona turística. En ese sentido, la configuración, distribución de usos del suelo, traza vial y densidad de construcción y de habitantes, tanto para la zona urbana como para la zona turística, conforman una estructura físico-espacial armónica e integrada al entorno natural.

Dicha concepción a partir del desarrollo de la zona urbana en la parte continental y de la zona turística en la isla de Cancún, se integra por una importante zona de conservación ecológica, sobre todo lo referente al espacio ocupado por el sistema laguna y su zona de manglares.

Respecto a los alcances del Proyecto Maestro, estos se pueden traducir en los siguientes aspectos:

- La realización de la infraestructura necesaria para desarrollar la oferta de hospedaje en condiciones que propicien el amplio aprovechamiento del lugar, sin alterar las condiciones del ambiente.
- Establecer un núcleo de población que aparte de ser considerado como ciudad de servicios de apoyo, sea el centro de concentración de diversas actividades de tipo turístico.

- Lograr que el conjunto urbano-turístico, además de cumplir con las metas de desarrollo regional, captación de divisas y generación de empleo, sea un sitio que, desde el punto de vista de diseño urbano, garantice que el hombre pueda vivir en un ambiente agradable sin perder la comunicación, la convivencia y la escala humana.

Aunado a los puntos anteriores, fue importante tomar en cuenta algunas bases de diseño para normar el carácter y la fisonomía del proyecto. Dichas bases se referían básicamente a tres elementos: estructura urbana, relativa a la integración e interrelación de las partes que conformaban el proyecto; función, relativa a la distribución y zonificación del uso del suelo; y, forma urbana, lo cual tiene que ver con la imagen visual y la morfología arquitectónica del gran conjunto.

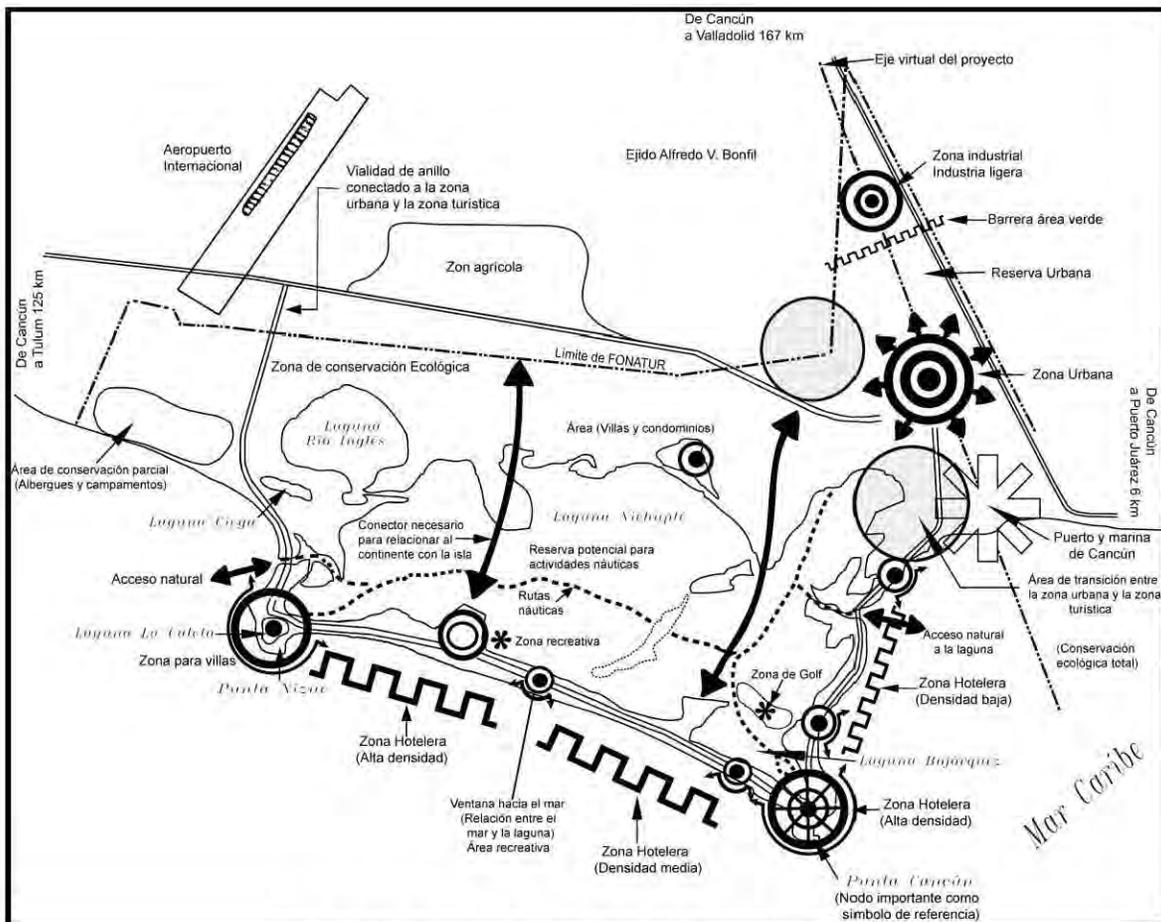


Figura 17.- Criterio Conceptual del Proyecto Cancún.
(FONATUR, 1982).

Respecto a los usos del suelo, podemos resumir en el cuadro siguiente los principales aspectos a considerar dentro del Plan Maestro:

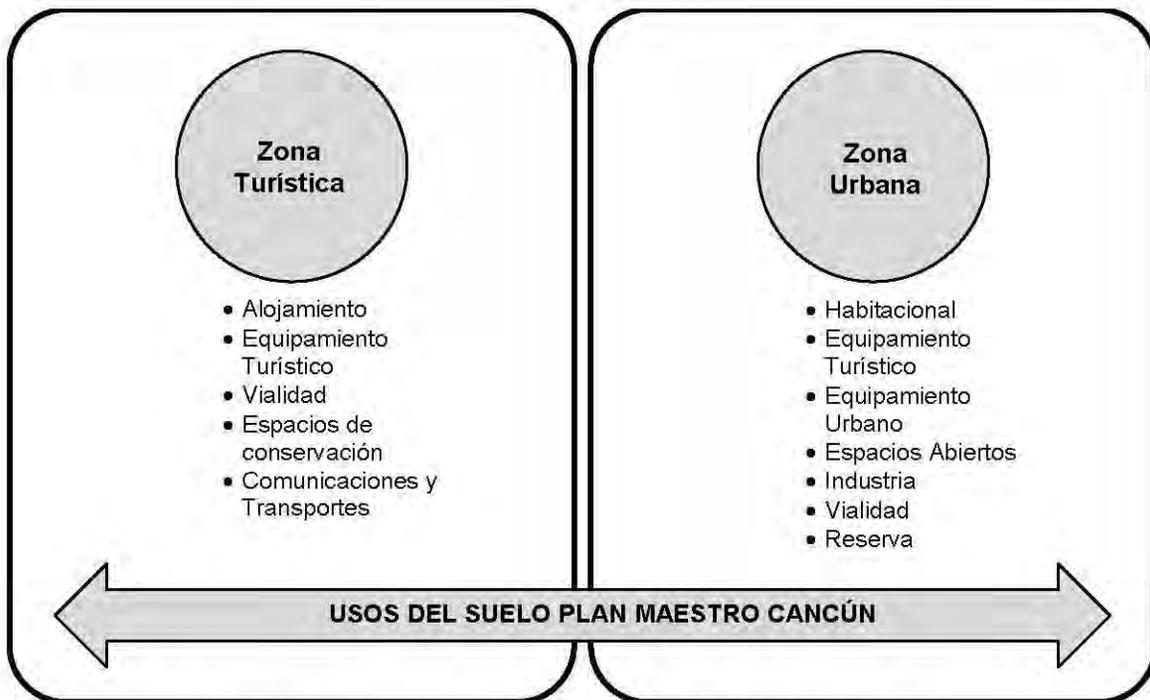


Figura 18.- Criterios de Uso del Suelo del Plan Maestro Cancún.
(Elaboración propia con base en PM-FONATUR).

ZONA	SECTOR	ÁREA TOTAL		
		Hectáreas	%	
TURÍSTICA	Cancún	2190.00	17.20	
	Puerto Juárez	63.00	0.50	
URBANA	Ciudad Cancún	3131.00	24.60	
	Puerto Juárez	568.00	4.50	
CONSERVACIÓN	Tierra	Cancún Turístico	1226.00	9.70
		Cancún Urbano	174.00	1.40
		Puerto Juárez Urbano	519.00	4.10
	Agua	Laguna	4829.00	38.00
TOTAL		12700.00	100.00	

Tabla 21.- Distribución espacial por zona para el desarrollo inicial de Cancún.
(Elaboración propia con base en PM-FONATUR).

Por otro lado, el Plan Maestro contempló inicialmente el Desarrollo Integral de Cancún en tres grandes etapas de manera que el avance fuese gradual comenzando por parte de norte de la isla la cual está más próxima a la ciudad.

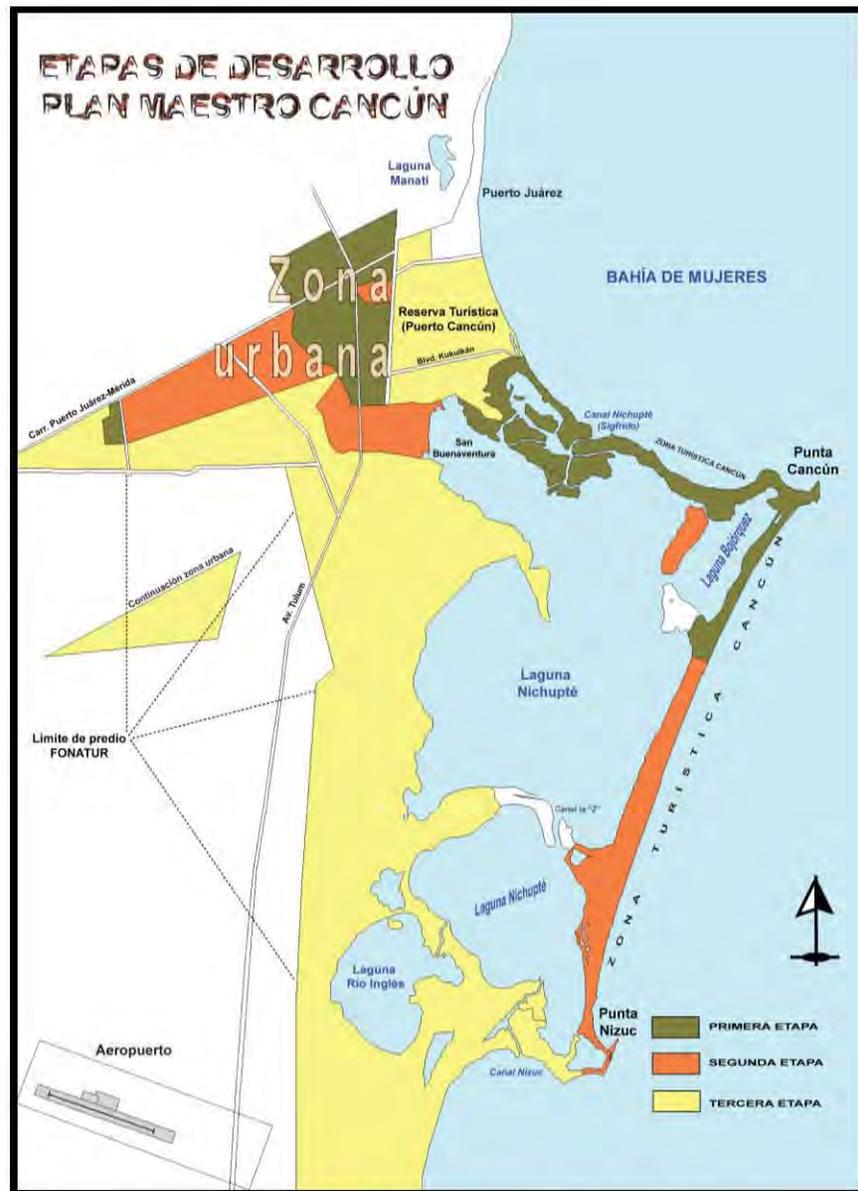


Figura 19.- Etapas de desarrollo del Proyecto Cancún.
(Elaboración propia con base en PM-FONATUR).

La primera etapa estaría conformada por una superficie aproximada de 228 hectáreas de las cuales 38% corresponden a lotes hoteleros; 4% a villas y condominios; 6% a lotes residenciales; 21% al campo de golf; 20% a vialidad y

11% a comercios, club náutico y playas recreativas, áreas verdes y servicios. La zona que abarca la primera etapa posee una extensión de playas de aproximadamente 10 kilómetros y se dividió en 4 secciones (A, B, C. y D). La zona D es la más cercana a la zona urbana la cual se fue desarrollando de manera paralela a esta primera etapa de la zona turística. La primera etapa de la zona urbana se desarrolló a lo largo de la avenida Tulum y del cruce de la misma con la carretera Puerto Juárez-Mérida, siendo esta zona el centro cívico-comercial y cultural de Cancún. Posteriormente el crecimiento de la ciudad se extendió hacia el oriente y poniente de dicha avenida y a lo largo de la carretera mencionada. Estas zonas se desarrollaron para uso habitacional con mezcla de usos mixtos de tipo comercial y equipamiento urbano.

La segunda etapa de la zona turística está comprendida desde los linderos de la sección a de la primera etapa, hasta la caleta de Punta Nizuc con una superficie aproximada de 292 hs. de las cuales el 45% corresponderían a lotes hoteleros; 7% a vialidad; 0.8% a comercio; 4% a recreación; 6.8% a zona de palmar; 3.8% a zona arqueológica; 30% reserva turística; y, 2.6% a servicios y primeros auxilios. En esta zona se podrían desarrollar hasta 15,700 cuartos de hotel, villas y condominios.

Respecto a la segunda etapa de la zona urbana, está se constituyó por la urbanización de seis supermanzanas ubicadas al poniente de la ciudad, así como la prolongación de la avenida Tulum en un tramo de 800 mts. y ocho carriles de circulación, la construcción de numerosos entronques viales y el libramiento temporal de la ciudad con una longitud de 3.2 kms. Después de esta etapa vino el gran problema de deterioro del proyecto urbano original y que más adelante se abordará.

En cuanto a la tercera etapa de la zona turística, esta realmente se enfocó hacia la conservación de zonas naturales, aunque se construyó la ampliación del boulevard Kukulcán para conectar la zona hotelera con el aeropuerto internacional. Dentro de esta etapa, pero fuera del complejo turístico (zona hotelera) y más hacia la zona de la avenida Bonampak y Puerto Juárez, se está

desarrollando el proyecto de Puerto Cancún y de San Buenaventura lo cual aparecía en la tercera etapa como zona de marina de Cancún.

3.4.3 El modelo urbano de Cancún: Del “plato roto” a las regiones marginales.

El surgimiento del proyecto Cancún vino acompañado de nombres y personajes claves para el desarrollo del proyecto así como para la vida política de la naciente ciudad: Ernesto Fernández Hurtado, Rodrigo Gómez, Carlos Nader, Antonio Enríquez Savignac, Javier Solórzano, Wenceslao Salas, Alfonso Alarcón y Rafael Lara, entre otros. Para la vida política de Cancún destacan estos dos últimos y que hoy poseen tres afinidades: ambos fueron visionarios pioneros de Cancún, representaban en sus inicios los intereses de FONATUR y fueron presidentes municipales. En el caso de Alfonso Alarcón destaca el hecho de que él era el responsable ante FONATUR del desarrollo de la zona urbana que surge bajo un esquema novedoso denominado por diversos autores como modelo del *Plato Roto*, concepto en el cual las áreas urbanas se van repartiendo en bloques independientes, cada uno con su propio equipamiento: escuelas, comercios, servicios, áreas verdes. Tal traza prescinde de la tradicional cuadrícula regular, sustituyéndola por avenidas perimetrales en donde desembocan los retornos, concebidos para desalentar la circulación de vehículos a altas velocidades. Tales bloques, conocidos como supermanzanas, cuentan con numerosas zonas exclusivamente peatonales, que facilitan el funcionamiento de programas de protección ambiental (Martí, 1985, 28).

Una percepción parecida a la de Martí, la hace Medina (1985) al establecer lo siguiente: “...casi hacia el centro de la zona urbana la planificación se hizo conforme al esquema de lo que los arquitectos llaman el *Plato Roto*, fragmentos o partes que convergen al epicentro de lo que resultó un exágono dentro del cual se aloja el área destinada a casas habitación de ingresos medios, bordeada por avenidas comerciales y/o turísticas como Palenque, Chichén Itzá, Uxmal,

Yaxchilán y Cobá que son aristas del exágono. Sus seis segmentos limitan con las calles Tan Kah, Xel-Há y Sunyaxchén”.

El modelo de urbanización del *Plato Roto* bien pudiera ser el híbrido entre dos modelos: el de la distribución de Radburn y el de la configuración Rectilínea. En el primero la base conceptual recae en una configuración del espacio urbano a partir bloques residenciales denominados supermanzanas en el cual las viviendas se alinean alrededor de zonas verdes reservadas para el uso exclusivo de los peatones; en el segundo las viviendas se agrupan alrededor de retornos con el fin de dejar un espacio abierto central propiciando al mismo tiempo que dichos retornos cumplan con una doble función: por una parte propiciar que el tránsito que circule sea fundamentalmente el de los residentes, de sus amigos y de los vehículos de servicio, lo que permite que los peatones se puedan desplazar con seguridad y que existan zonas quietas además de promover la interacción social de los residentes.

En ese sentido, el Plan Maestro de Desarrollo Integral de Cancún establece, en cuanto a lo que propone conceptualmente como vialidades, lo siguiente:

Referente a la vialidad, se puede decir que el concepto es innovador, hasta cierto punto, ya que pone en práctica el sistema de vialidad jerarquizada de acuerdo a la distribución de usos del suelo y que se manifiesta por vías primarias que forman una red orientada a puntos cardinales, vías perimetrales y supermanzanas para distribuir el tráfico hacia las zonas habitacionales, vías secundarias de tipo local en forma de retornos, cerradas y rinconadas que permiten privacidad para los habitantes y evitan el tránsito de vehículos comerciales (FONATUR, 1982, 70).

Independientemente de ello, el modelo del *Plato Roto* consideró todo menos la diversidad cultural, laboral y de condición socioeconómica de las personas que comenzaron a llegar a Cancún, de manera específica a la zona urbana de FONATUR. El modelo buscaba que los habitantes de cada supermanzana tuvieran prácticamente todo en su espacio. Consideraba que las casas estuvieran en la parte interna de la supermanzana y en su parte externa se pudiera ir conformando un área de comercios y de abasto para que los vecinos tuvieran la facilidad de

abastecimiento básico. En la parte interna habría también áreas verdes y centros educativos. Finalmente el modelo sobrevivió pero perdió su cometido de integrar y de respetar su razón de ser ya que comenzaron a aparecer pequeñas tiendas de abarrotes o de otro tipo de comercio menor en la parte interna de las supermanzanas rompiendo con la intención de lograr un espacio integral ordenado.

Si retomamos el análisis del modelo urbano a partir del Plan Maestro Cancún podemos percibir que en ningún momento se hace mención al *Plato Roto*, aunque sí describe plenamente la forma y la estructura urbana, por lo que el concepto del *Plato Roto*, es una aportación que los propios ingenieros de FONATUR hicieron cuando se comenzó la traza urbana y que quedó como parte de la historia de este polo turístico. Así pues, el Plan Maestro refiere a dos elementos de diseño los cuales tenían por objeto normar el carácter y la fisonomía del proyecto como se presenta a continuación:

ESTRUCTURA URBANA	FORMA URBANA
<p>Consistió en definir la zona urbana y turística por una red vial perfectamente jerarquizada, que enlazara los diferentes elementos primarios que conforman la estructura espacial del gran conjunto. De esta manera, la vialidad primaria la integran los boulevares, paseos y avenidas; la vialidad secundaria está integrada por las calles y la vialidad local son los retornos, rinconadas, cerradas y andadores peatonales. Cabe destacar que la geometría de la vialidad en la zona turística es ondulante y se adapta a la topografía y al medio ambiente. En la zona urbana la estructura está dada por la propia vialidad que forma circuitos y supermanzanas y relaciona las principales funciones urbanas con el centro de gobierno, la zona comercial, la zona deportiva, habitacional e internacional.</p>	<p>En este renglón, con el fin de establecer la imagen más adecuada del centro turístico y urbano, se partió de la base de desarrollar un conjunto que aprovechara al máximo la combinación de los recursos mar, tierra y sol para lograr los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Imagen urbana basada en las características de la arquitectura de la región y del Caribe. • Distribución físico-espacial de los diferentes usos del suelo de tal forma que se logre un conjunto armónico, ordenado, legible y diferenciado; empleando, como recursos básicos, remates visuales; hitos de referencia e identidad urbana; nodos de confluencia de personas y actividades; sendas y andadores peatonales y, la clara diferenciación de barrios o zonas habitacionales, por sus características de vivienda y tipo de arquitectura.

Tabla 22.- Criterios de diseño urbano del Plan Maestro Cancún.
(Fuente: FONATUR).

En ambos casos, varios de sus elementos conceptuales originales no se cumplieron cabalmente debido al rompimiento del modelo urbano original causado por la gran afluencia y “paracaidismo” en el norte de Cancún.

Así pues, Cancún surgió con el estigma de la anarquía urbana, de la irregularidad en la tenencia de la tierra y de la polarización social donde se

comenzó a evidenciar un marcado precarismo entre los obreros y las personas que llegaban a Cancún en busca de nuevas oportunidades basando sus esperanzas de desarrollo social en sus manos y en sus espaldas. Una anécdota de lo anterior es narrada por Martí (1985) "...la atracción de colonos y trabajadores había superado todas las expectativas. Hacia 1973, casi 6 mil gentes estaban viviendo en campamentos o, peor aún, se estaban asentando irregularmente en los límites de los terrenos controlados con INFRATUR e, incluso, dentro de los mismos".

Muchos de estos colonos se comenzaron a dedicar al comercio informal y a establecer pequeños mercados o comedores populares en el más completo desorden y falta de higiene. El propio Alarcón describe la problemática: "A los primeros hubo que convencerlos, a los siguientes presionarlos, a unos más amenazarlos y, a los últimos sacarlos con la policía" (Martí, 1985, 52).

La tendencia ante esta situación fue voltear los ojos hacia zonas no controladas por FONATUR. Los llamados precaristas volcaron sus intenciones colonizadoras hacia el otro lado de la avenida Chichén Itzá, hacia la parte exterior del *Plato Roto*, hacia el norte de Cancún.

En su inicio, el Plan Cancún consideraba fundamentalmente el desarrollo de dos secciones perfectamente independientes y perfectamente definidas: la sección de recreo turística y la sección denominada como ciudad modelo donde estaría asentada la población permanente y que contaría con todos los servicios, incluyendo urbanización, hospitales, iglesias, escuelas, centros comerciales así como hoteles de menor categoría a los que se establecería en la zona turística.

En la sección urbana se buscaba, a base de una planeación urbana, evitar el crecimiento anárquico que se presentaba en aquellos sitios donde el desarrollo de cierta actividad provoca una gran atracción de población y con ella fenómenos como el paracaidismo, despojo de tierras, especulación con el valor de la tierra, aumento artificial del precio de los productos de consumo, etc. (García, 1979, 90).

Sin embargo dicha situación, como se comentó anteriormente no se pudo evitar.

Durante la primera administración municipal de Alfonso Alarcón (1975-1978), se desarrolló prácticamente en el periodo de consolidación de la ciudad de Cancún,

sobre todo porque Alarcón era el encargado del desarrollo de la zona urbana de esta naciente ciudad, desde antes de ser designado como alcalde. El problema para Alarcón era el ser representante de los intereses de FONATUR y que su llegada a la presidencia municipal obedecía más al peso y al interés de dicha institución en el ámbito federal, que a las buenas relaciones y al visto bueno del entonces primer gobernador del estado Jesús Martínez Ross. Al respecto Trejo (1998) señala: “Desde que Cancún era prácticamente un campamento de ingenieros, arquitectos y albañiles, se convirtió en la cabecera municipal de Benito Juárez, siendo su primer alcalde en 1975, quien se desempeñaba como el responsable del proyecto de la ciudad, Alfonso Alarcón Morali, en contra de la voluntad de Martínez Ross, quien lo veía más como un empleado de INFRATUR que como un político”.

Obviamente existía un gran reto de por medio en virtud de que no se tenía una política de planeación del desarrollo definida desde el ámbito municipal o estatal y con una perspectiva más allá de lo que FONATUR venía desarrollando. Es importante no perder de vista que el desarrollo de Cancún fue concebido con la visión fundamental de ensanchar la potencialidad turística del país lo cual implicaba, de inicio, un gran reto y a la vez un gran compromiso.

No obstante, el imán que resultó de dicho proyecto para la llegada de inversiones, sobre todo externas, para el desarrollo de la infraestructura turística, hizo todavía más complicado el asunto relativo a la creación de infraestructura y servicios básicos que demandaba el ya creciente *boom* turístico y que de alguna forma implicaba la participación del nuevo gobierno municipal. De igual forma, y paralelamente a la creación de la infraestructura turística se fue dando un importante crecimiento en la población cancenense al grado que en 1974 vivían aproximadamente 6,000 personas en campamentos y asentamientos irregulares en los límites de los terrenos de INFRATUR. Por ello, y con la intención de solucionar este problema, se creó en noviembre de 1975 el Fideicomiso Puerto Juárez que propició un desarrollo paralelo al corredor turístico, un área urbana destinada a la vivienda y los servicios para los residentes (Topelson, 2001).

Este fideicomiso contó en un principio con 104 hectáreas que aumentaron a 260 en 1977 con terrenos de la exhacienda Santa María (ejido de Leona Vicario) destinados básicamente a la transmisión de lotes, construcción de viviendas de interés social, lotificación, urbanización. No obstante, el proceso de crecimiento poblacional se mantenía en ascenso lo que propició que mucha de la nueva población de Cancún no fuera sujeta a aprobación de créditos para construcción o adquisición de viviendas lo que derivó en que se comenzara a dar un proceso de asentamientos irregulares y de invasiones.

El gobierno estatal de Jesús Martínez Ross no había olvidado que el primer presidente municipal de Benito Juárez había sido impuesto desde el centro del país y que había recaído en un “empleado de FONATUR” como él mismo le denominaba. No olvidaba que Alarcón Morali negociaba directamente con el gobierno federal y que nunca tomó en cuenta al gobernador del estado. Por eso era necesario que el sucesor de Alarcón para el trienio 1978-1981 fuese una persona del patio, con arraigo, pero sobre todo con la venia del ejecutivo estatal; no podía ser de otra forma. La persona designada para tal fin fue Felipe Amaro Santana quien se había desempeñado como Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado; Martínez Ross había logrado que las intenciones de FONATUR por llevar a la alcaldía a Rafael Lara, *Pionero* de Cancún, se vinieran abajo.

Sin embargo el desempeño de Amaro Santana en la presidencia municipal ha sido considerado como el menos destacado, tal vez por su permanente preocupación en torno a FONATUR, preocupación que en ciertos momentos se convirtió en persecución tal y como narra Martí (1985): “...lo que nunca se acabó fue la actitud beligerante de Amaro, súbitamente transformado en guerrero medieval en su cruzada contra FONATUR. El nuevo munícipe trocó la conciliación por el enfrentamiento directo, con pésimos resultados para la ciudad”.

La autoridad y la imagen de Felipe Amaro estaban dañadas no solo ante el propio FONATUR sino ante la propia población cancanense; no era extraño, entonces, que FONATUR siguiera llevando la batuta en materia de inversiones, sobre todo en la zona turística y en la zona centro de la ciudad.

Ante el fenómeno de inmigración que se estaba dando y ante la reducción de los espacios habitacionales en la zona urbana céntrica, se estaba dando un importante proceso de concentración poblacional en la colonia Puerto Juárez o, como plantea Anda (1986), en la supercolonia Puerto Juárez donde se vivía día con día invasiones a terrenos del gobierno del estado, ejidales y del propio FONATUR.

Durante la administración de José Irabién, tercer presidente municipal de Benito Juárez para el periodo 1981-1984, Cancún se enfrentó a un gran problema iniciado en años anteriores, pero agudizado en los 80: su crecimiento acelerado y un marcado proceso de aculturación debido a la diversidad de orígenes de sus habitantes. En un discurso político dirigido a los benitojuarenses, Irabién señaló:

Somos una comunidad en constante integración social; año con año llegan hombres y mujeres de diferentes regiones del país a establecerse a Cancún con un valeroso espíritu de lucha, a enfrentar duros retos de adaptación con el medio ambiente donde contrasta lo urbano y lo rural, lo moderno y lo rudimentario, que en un mosaico de costumbres está configurando la identidad de nuestra nueva sociedad. Hemos asumido la alta responsabilidad de gobernar este importante polo de desarrollo, que surgió en 1970 como parte de los grandes proyectos nacionales (*Informe...1982*, 13).

Y es que es digno de mencionar que a tan solo ocho años de distancia Cancún se había convertido en una de las principales zonas turísticas del mundo pasando en el mismo lapso, de tener una población de dos mil a cincuenta mil habitantes, lo cual trajo como resultado que Cancún se transformara en una ciudad cosmopolita con una tasa de crecimiento del 15% anual, -la más alta del país³³- que rebasó la planeación urbana y provocó, en consecuencia, un desborde de los asentamientos humanos que exigían más y mejores servicios y nuevas formas de desarrollo.

³³ De hecho la tendencia sigue siendo prácticamente la misma, por lo menos en cuanto al liderazgo de crecimiento poblacional anual frente a otras ciudades y/o destinos turísticos nacionales y frente a la media nacional. Desde luego, Playa del Carmen tiene actualmente la tasa más alta, pero ello es producto de lo que Cancún detonó.

Se ha mencionado que Cancún presentaba una dinámica poblacional vigorosa no solo en cuanto al flujo de afuera hacia adentro o viceversa, sino también en el crecimiento interno de su población en función de los nuevos habitantes de Cancún, nacidos en Cancún; así como del surgimiento de nuevas familias nucleares y extensas que consolidaban cada día más la estructura social tanto de la ciudad como del municipio en su conjunto. Ante este fenómeno, la colonia Puerto Juárez y sus áreas colindantes se habían constituido en una especie de “válvula de escape” aunque ficticia, para enfrentar el desmedido crecimiento poblacional. Esta misma colonia se había convertido en una especie de globo al que diariamente se le inyectaba aire lo cual hacía que se mantuviera en constante expansión, aunque de manera desordenada, para recibir a miles de obreros y trabajadores que se insertaban en dos mundos diferentes: como trabajadores en un mundo de derroche, comodidad y elitismo, como era el turismo; y por el otro, su propio mundo impregnado de carencias, anarquía y enajenación. Anda (1986) hace una interesante descripción: “...llegaban miles de trabajadores que venían a contratarse en restaurantes de lujo con aire acondicionado y por la noche regresaban a una pocilga antihigiénica a mal comer. Que triste desempeñarse en la mañana en un sitio de lujo bajo un cielo esplendoroso, al lado de un mar multicolor y habitar en la noche en un pantano. Que decepción que los doctores al servicio de los hoteles no pudieran aliviar el dolor de los niños en casa”.

En esa época era tal el desorden y la anarquía que imperaba en las zonas de asentamientos irregulares, específicamente la colonia Puerto Juárez, que la población de dicha zona estaba asentada en aproximadamente 8,400 predios de los cuales solo 3,500 estaban regularizados, es decir, había 4,900 predios que estaban habitados de manera ilegal, ello representaba un porcentaje del 58.33% de predios invadidos.

Desde el inicio de su administración Irabién Medina pudo ver los primeros pasos de uno de los compromisos adquiridos por el gobernador Pedro Joaquín Coldwell durante su campaña a la gubernatura del estado en 1981: el proyecto *Nuevos Horizontes*. De hecho el propio Irabién Medina reconoció que era casi imposible pensar que los problemas de irregularidad en la tenencia de la tierra en

la colonia Puerto Juárez pudieran resolverse. No obstante era impensable que la sola regularización de la tenencia de la tierra pudiera resolver el problema de precariedad en la que vivían los obreros y trabajadores asentados en el norte de Cancún; había que pensar en construir otra ciudad dentro de la zona urbana de Cancún. *Nuevos Horizontes* abrió nuevas expectativas de justicia y desarrollo social para las familias asentadas al norte de Cancún al grado que la magnitud de las obras de urbanización realizadas en la fase inicial por este programa y hasta principios de 1984, representaba casi tres veces el área que poseía la ciudad de Cancún.

Para el periodo 1984-1987 en el que gobernó al municipio de Benito Juárez Joaquín González Castro, los trabajadores y sus familias, que no encontraban donde vivir, tuvieron que recurrir a la ocupación de tierras en desorden y sin servicios; la marginación urbana había aparecido casi de la noche a la mañana. El contraste se hizo cada vez mayor entre la zona turística y la zona urbana; y dentro de la zona urbana dos mundos diferentes: el Cancún de la zona de FONATUR con su modelo de “plato roto” y el Cancún con sus regiones anárquicas y marginales del otro lado de la avenida López Portillo o a partir del “cruce”.³⁴

Una alternativa lo era, sin duda, el programa *Nuevos Horizontes*, concebido tres años antes y que estaba teniendo un importante impacto social al establecer un proceso continuo de regularización de tenencia de la tierra, introducción de redes de agua potable, introducción de energía eléctrica así como la pavimentación de calles, construcción de casas, de escuelas, consultorios comunitarios, fosas sépticas, áreas deportivas, parques infantiles; prácticamente todo en la colonia Puerto Juárez.³⁵

Es importante mencionar que la visión que existía por parte del gobierno municipal y estatal era en el sentido de que sin dichas obras el Programa *Nuevos*

³⁴ El “cruce” es la zona donde intersectan la avenida López Portillo y la avenida Tulum. Anteriormente el referente de esta zona era el extinto cine Juárez; hoy día, la referencia más conocida es el mercado conocido como El Parián o el parque Nuevos Horizontes.

³⁵ El propio gobierno municipal, a través del Cabildo, emitió en 1985 un reconocimiento a la política de los gobiernos federal y estatal por el apoyo brindado al municipio a través de inversiones para el desarrollo municipal a través de instrumentos como el programa “Nuevos Horizontes”, el Convenio Único de Coordinación, el Comité de Planeación para el Desarrollo, el Programa Integral de Desarrollo Rural, el Plan de Desarrollo Urbano, entre otros.

Horizontes, donde participaban los gobiernos federal, estatal y municipal así como los sectores social y privado, la problemática de irregularidad territorial y de falta de servicios se hubiera constituido en una situación caótica e irreversible para el importante centro turístico que representaba Cancún. Según González Castro Nuevos Horizontes era el programa de un gobierno revolucionario de origen y de esencia popular que aglutinaba acciones congruentes destinadas a fortalecer la confianza y la dignidad de las clases marginadas de Cancún por lo que dicho programa debía eliminar las invasiones de terrenos, la marginación así como las carencias sociales. En pocas palabras: *Nuevos Horizontes* se había constituido en la base más sólida del Cancún en progreso.

Y es que no podía ser de otra forma ya que existía una palabra empeñada por Pedro Joaquín Coldwell quien, siendo candidato a la gubernatura de Quintana Roo, en enero de 1981 durante una gira realizada a Cancún se había comprometido con los más de 30,000 habitantes de la colonia Puerto Juárez quienes vivían sumergidos en la penumbra y en el fango. Joaquín Coldwell había realizado un pronunciamiento histórico y que sentó las bases para el surgimiento de *Nuevos Horizontes*:

No queremos en Cancún ciudadanos de primera y mexicanos de segunda. No queremos convertir la lacerante realidad de la colonia Puerto Juárez, en promesa tramposa de campaña política. Estamos aquí para dejar nuestra promesa, pero no para regresar con ella; estamos aquí para dejar nuestra promesa y volver por ella, cuando se puedan inaugurar las obras y los servicios. Uniremos nuestros esfuerzos para llevar los servicios públicos elementales, el agua potable, la luz eléctrica, la pavimentación, escuelas, campos deportivos y centros de salud. No se podrá declarar ningún gobernador ni presidente municipal realmente satisfecho de su labor si no mejora las condiciones de vida y si no se superan las carencias que afrontan los habitantes de la colonia Puerto Juárez.

Este mismo pronunciamiento ideologizó también la creación del Frente Único de Colonos (FUC) el cual era una agrupación clientelar del PRI creada en 1983 por Magali Achach Solís, una profesora yucateca vecindada en la entidad, con el aval

y respaldo del gobernador Pedro Joaquín Coldwell, con el objeto de establecer y amalgamar una serie de relaciones directas con las familias de escasos recursos asentadas en las colonias de Cancún. Esta agrupación creció de tal forma que comenzó a ocupar espacios importantes en el municipio de benitojuarenses y posteriormente en el escenario estatal y nacional. Tan influyente ha sido el FUC desde sus inicios, que en el cabildo de Benito Juárez siempre se le había respetado una posición importante en las regidurías, en la sindicatura y en la misma administración municipal, desde que participó la profesora Achach Solís como octava regidora del ayuntamiento que presidió José Irabién Medina entre 1981 y 1983. La lideresa del FUC, desde entonces ha sido dos veces diputada local, en la IV y VI Legislaturas, y una federal, la que ganó a los croquistas en 1991 (Trejo, 1998, 50).

Con base en las tendencias de crecimiento poblacional que venía presentando Cancún desde su creación, los problemas de desequilibrio en el desarrollo de la comunidad impactaron de manera negativa en el ritmo de crecimiento del bienestar social de la población, esto en comparación con el ritmo de crecimiento económico. Lo anterior presentaba graves contrastes comunitarios y propició deficiencias en la infraestructura urbana la cual seguía siendo insuficiente. Entre los problemas más graves estaba el marcado déficit de vivienda popular y de financiamiento para la autoconstrucción. Otro problema asociado al anterior era, sin duda alguna, el cada vez más reducido espacio circunvecino de la ciudad para fraccionar y brindar suficientes terrenos a los nuevos y numerosos colonos que arribaban día a día.

La propia escasez de vivienda obligaba a los nuevos colonos a vivir en condiciones de hacinamiento, promiscuidad y a pagar una alta renta por una inadecuada habitación para las familias. Este problema de insuficiencia en la vivienda popular creaba tensiones sociales y propiciaba muchos actos delictivos que dañaban el entorno social. Como consecuencia de lo anterior en abril de 1988, siendo presidente municipal José González Zapata, un grupo de colonos, ante la necesidad de obtener terrenos donde vivir e instigados por cierto líderes de colonos o agitadores profesionales que se dedicaban a comerciar con las

carencias de la población, los llevaron a invadir indebidamente zonas privadas en la región 76 de la colonia Puerto Juárez. En primera instancia, la administración municipal trató, a través del diálogo, la comprensión, el razonamiento y el derecho, de convencer a los colonos para que desalojaran dichos predios. Como estrategia, el gobierno municipal en coordinación con funcionarios del INVIQROO, propuso y se comprometió con las comisiones representantes de éstos colonos para que se otorgaran lotes en la región 95 tomando como base la antigüedad de sus solicitudes y a una demostrable prioridad familiar para evitar el acaparamiento. La respuesta fue en su mayoría favorable, sin embargo algunos grupos tergiversaron las propuestas y mediante acciones represivas amedrentaron a quienes estuvieron a favor del ofrecimiento hecho por las autoridades.

Según las propias autoridades municipales esta demanda social mal encauzada fue planeada con premeditación como parte de una campaña política preelectoral por parte de partidos de oposición al PRI y con el apoyo discreto de algunas organizaciones sociales para provocar desde un principio el enfrentamiento, la violencia y un clima de agitación social.³⁶

Paradójicamente a los problemas de vivienda y de espacios urbanos óptimos en las zonas marginales de Cancún, durante la madrugada del 14 de septiembre de 1988 Cancún sufrió uno de los acontecimientos más amargos de su corta existencia: El huracán *Gilberto*. Este acontecimiento que profundizó la conciencia social y el deber cívico de la población cancanense alcanzó dimensiones realmente catastróficas debido a la fuerza de los vientos del meteoro que en ciertos momentos rebasó los 300 kilómetros por hora y que tenía un radio que mediaba en los 500 kilómetros. Este huracán ha sido considerado como el meteoro más grande del siglo XX.

³⁶ Frente a este conflicto, González Zapata se pronunció de la siguiente forma: "...las diversas comisiones con las que personalmente sostuve pláticas y acordamos la entrega ordenada de nuevos lotes, fueron amenazadas para no informar debidamente a los colonos de la propuesta hecha por INVIQROO y esta autoridad municipal, así, los provocadores a sueldo lograron como parte de su plan inicial, instigarlos para cerrar el boulevard Kukulcán, no con el afán de presionar a las autoridades para llegar a una solución pacífica, sino por el contrario, para propiciar el caos como parte de una intriga y maquinación a nivel nacional en contra de la estabilidad y la imagen de Cancún". (Informe... 1989, 12).

Con la llegada de Mario Villanueva Madrid a la presidencia municipal de Benito Juárez para el trienio 1990-1993, se da inicio a una forma diferente de hacer política basada en el populismo disfrazado de acercamiento a la población. Así, como parte de esta política populista Villanueva Madrid se caracterizó, al menos durante su campaña política, por estar cerca de la población y mostrando plena preocupación por las asimetrías que presentaba Cancún, sobre todo entre la zona hotelera y la ciudad (incluyendo desde luego su zona marginal). Villanueva convocó constantemente a la ciudadanía para que ésta participara junto con el gobierno municipal en la solución de los problemas existentes en el municipio. De hecho, uno de los primeros compromisos fue la de poner en marcha proyectos que revirtieran los desequilibrios existentes en Cancún a partir de estrategias y programas que integraron un plan de gobierno para todo el trienio y que se reflejó en un documento denominado *Cancún-Solidaridad 1990-1993*, el cual fue aprobado por el Cabildo una vez que Villanueva Madrid asumió la presidencia municipal. En dicho documento, la instancia municipal se concibe como la responsable de coordinar esfuerzos de los tres niveles de gobierno y de la ciudadanía para la atención y solución de los problemas.

La tendencia de crecimiento de la ciudad así como las cada vez mayores restricciones territoriales en función del espacio que inicialmente estaba considerado para el desarrollo urbano de Cancún hicieron necesario analizar la posibilidad de solicitar expropiaciones del ejido Isla Mujeres para incorporar los nuevos terrenos a la creación de reservas territoriales.

Sin embargo, es importante mencionar que la tendencia inicial de crecimiento de Cancún apuntaba hacia la zona poniente, es decir, siguiendo de manera natural el trazo de la carretera Cancún-Mérida por lo cual se realizaron una serie de estudios técnicos para conocer la viabilidad o no de continuar con dicha tendencia. Los resultados finales, según las condicionantes del suelo y elementos ecológicos determinaron prever que el crecimiento de la ciudad se diera hacia el norte y hacia el sur, sobre terrenos del ejido Isla Mujeres y del ejido Alfredo V. Bonfil, respectivamente. En esencia, estas medidas evitarían que nuevos inmigrantes se asentaran de manera irregular o anárquica en suelo cuyas

condiciones no fueran aptas para procesos de urbanización ya sea por ausencia o incumplimiento de la normatividad establecida para la creación de nuevos asentamientos humanos. Asimismo se trataría de evitar el poblamiento en áreas sin el mínimo de infraestructura básica.³⁷

La nueva versión del Plan de Desarrollo Urbano tenía ante sí el reto de atender y dar solución a los procesos anárquicos que ciertas zonas de la ciudad estaba presentando. Respecto a ese plan, es importante destacar el proceso de elaboración mediante la participación y coordinación de diversas instancias del gobierno municipal, del gobierno estatal así como del gobierno federal³⁸. Igualmente fue significativa la consulta y respuesta ciudadana y de algunos miembros representativos del sector académico y empresarial para integrar sus propuestas a dicha iniciativa; propuestas que se resumen en siete importantes consensos:³⁹

- En la constitución de las reservas territoriales de la ciudad de Cancún, el Ayuntamiento promoverá las gestiones necesarias para conformar alrededor de la mancha urbana sus reservas, las cuales formarán parte de su patrimonio e intervendrá en su administración.
- De conformidad con las condiciones naturales, las reservas territoriales susceptibles de desarrollo, quedarán condicionadas estrictamente a la dotación previa de los servicios e infraestructura básicos.
- El corredor Cancún-aeropuerto tanto en la zona comprendida en las propiedades privadas a ambos lados de la carretera, estará sujeto a plan

³⁷ Independientemente de estas buenas intenciones, no sería sino hasta 1994 cuando se llevarían a cabo la tercera y cuarta expropiaciones al ejido Isla Mujeres lo cual apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio y el 4 de julio respectivamente.

³⁸ Entre las instancias que participaron de manera directa en este proceso están, por parte del gobierno estatal, el Instituto de Vivienda de Quintana Roo, la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado y la Secretaría Estatal de Obras Públicas y Desarrollo Urbano; mientras que por parte del gobierno federal se encontraban la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Comisión Nacional del Agua, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y la Secretaría de la Reforma Agraria.

³⁹ Con base en estos lineamientos se integró el Plan Director de Desarrollo Urbano de Cancún cuyo horizonte de planeación, al menos durante este trienio, estaba contemplado hasta el año 2010 y su vigencia a corto plazo era hasta 1993, fecha en la que efectuaría una nueva actualización.

parcial a fin de regular el uso del suelo y proceder a su rehabilitación y mejoramiento.

- El plan maestro lagunar estará condicionado al plan municipal de ordenamiento ecológico y a la posibilidad real de dotación de infraestructura y servicios, tomando en consideración la vocación turística de Cancún.
- Los planes parciales serán elaborados por profesionistas colegiados de la localidad, coordinados por el Ayuntamiento.
- Es necesario optimizar la ocupación y densidad de las áreas urbanas, evitando las tierras ociosas.
- Debemos reforzar la conciencia de que Cancún es una ciudad eminentemente turística y uno de los motores del desarrollo económico estatal, regional y nacional.

En una parte de su discurso político durante la presentación del primer informe de gobierno municipal, Villanueva pronunció lo siguiente:

Los extraordinarios esfuerzos en pro de la democracia y del consenso para reordenar nuestra ciudad serían estériles si no se acompañan con instrumentos legales concretos, a fin de garantizar que lo establecido por el plan se cumpla en la práctica. Uno de los renglones más importantes para la aplicación del Plan Director Urbano en nuestra ciudad es la utilización del suelo urbano para los propósitos establecidos en el plan. El Cabildo otorgó por ello prioridad a la aprobación de las declaratorias de usos y destinos del suelo de la ciudad de Cancún y a la aprobación del Reglamento de Construcciones en el municipio (*Informe...* 1991, 4).

El Fideicomiso Fondo de Solidaridad Cancún, se constituyó en una iniciativa de corte social sobre la cual se sustentaban todas las acciones de esta administración. Obviamente al ser Solidaridad⁴⁰ la bandera de Carlos Salinas de

⁴⁰ El Programa nacional de Solidaridad implicaba para Salinas de Gortari y para el propio Villanueva Madrid, algo más que la canalización de recursos económicos. Solidaridad contenía una profunda filosofía: impulsar la participación ciudadana en la solución de los problemas. El pueblo aporta mano de obra, materiales y recursos para las obras públicas, haciéndose responsable del proceso de urbanización.

Gortari, los gobiernos estatales y municipales, sobre todo los de origen priísta, enarbolaban dicha iniciativa como parte de su compromiso de lealtad hacia el presidente de la república. Respecto a esto podemos rescatar un pronunciamiento emitido durante el primer informe de actividades de Mario Villanueva:

Quiero hacer, a nombre de todos nosotros, un especial reconocimiento al Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari. Fue en Cancún donde creó y dio inicio al Programa Nacional de Solidaridad, y ha sido Cancún un lugar privilegiado por el monto de las inversiones que el Gobierno federal, a través del Fideicomiso Fondo de Solidaridad Cancún, ha destinado para urbanizar las zonas más rezagadas de Benito Juárez. No hay mejor prueba para demostrar la voluntad política del Presidente Salinas, de hacer avanzar “en los hechos” la reforma municipal, que la de canalizar recursos para otorgar a los municipios la oportunidad real de coordinar y ejecutar obras públicas esenciales para el bienestar de sus habitantes. (*Informe...* 1991, 8).

Con base en la dinámica de crecimiento de Cancún, era obvio que la concentración de asentamientos humanos, sobre todo en el norte de la ciudad, había generado graves problemas que trajo como consecuencia la conformación de un núcleo poblacional con severa ausencia de satisfactores básicos sobre todo porque las áreas territoriales en las que estaba asentando eran consideradas no aptas para encauzar el desarrollo urbano.⁴¹ Aún así el Ayuntamiento realizó un importante programa de reubicación y reacomodo de colonos de la Franja Solidaridad (Franja Ejidal) que inicialmente desarrolló el Comité Interinstitucional para la Regularización y Reordenamiento del Crecimiento Urbano de la ciudad (COIRCU)⁴² y a la que se sumó posteriormente la Dirección de Servicios Públicos.

⁴¹ La poca aptitud para encauzar el desarrollo urbano se debía a varios factores: irregularidad o ilegalidad en la tenencia de la tierra (en la mayoría de los casos pertenecía al ejido Isla Mujeres), existían otras prioridades para el desarrollo de infraestructura, carencia o insuficiencia de recursos por parte del Ayuntamiento, lentitud en los trámites de expropiación de las tierras ejidales entre los más importantes. No obstante. Durante el periodo 1993-1994 se efectuaron un total de 5,601 acciones de regularización de la tenencia de la tierra en las regiones 77, 96, 97, 99, 100, 101, 102 y 103.

⁴² Este Comité se puso en marcha en junio de 1993 mediante la instalación de cuatro módulos ubicados de manera estratégica en la Franja Solidaridad. El objetivo fundamental era elaborar un censo socioeconómico de las familias asentadas en dicha franja y con base en la información

El dinámico crecimiento de Cancún requería de acciones permanentes, sobre todo en aspectos de desarrollo urbano y servicios públicos. Las asimetrías entre la zona turística y el Cancún urbano se acentuaban cada día más; incluso el Cancún urbano estaba ya segmentado siendo la Avenida López Portillo el límite entre dos realidades urbanas diferentes y antagónicas. Cancún mostraba las dificultades propias del crecimiento de las grandes urbes, caracterizada fundamentalmente por la oleada de personas que diariamente arribaban a este polo turístico. No obstante los esfuerzos por continuar la construcción del Cancún ideal, equilibrado y menos asimétrico, siguió siendo uno de los grandes retos y compromisos.

Ante este reto, el tema de las expropiaciones ejidales para establecer zonas de reserva para el crecimiento urbano propiciaron que entre 1993 y 1995 se llevaran a cabo tres expropiaciones de terrenos ejidales, mediante lo cual se dotó a la ciudad de una superficie de 3,495.96 hectáreas distribuidas en la Franja Ejidal expropiada del Ejido Isla Mujeres (Reserva Norte 2,004.59 has.), Reserva Sur (707.88 has.) y Reserva Sascaberías (783.49 has.), estas dos últimas provenientes del Ejido Alfredo V. Bonfil. Esta amplia reserva no estaba considerada en su totalidad para ser utilizada en aspectos urbanos, ya que incluye una gran extensión que se encuentra destinada a la preservación ecológica, por lo que debe resaltarse que para 1999 se encontraba prácticamente agotada la reserva territorial de uso habitacional de la ciudad de Cancún. Ello vislumbró la necesidad de ampliar la reserva territorial, particularmente hacia el sur en tierras del Ejido Alfredo V. Bonfil en dirección al aeropuerto internacional, buscando con ello absorber la tendencia natural de crecimiento que está experimentando esta mancha urbana.

Al inicio de su tercer año de gobierno municipal, Carlos Cardín puso énfasis en la regularización de los asentamientos irregulares y a partir de ahí generar programas e inversiones en materia de servicios públicos.

Estos esfuerzos se enmarcaron en el Plan Director de Desarrollo Urbano poniéndose especial atención en la introducción de servicios básicos en las zonas

obtenida, dimensionar la magnitud del problema y así poder plantear las alternativas de solución pertinentes.

de reserva territorial norte y sur para establecer las bases para su crecimiento a mediano y largo plazo. De igual forma, y en el marco del mismo Plan de Desarrollo Urbano, se efectuaron una serie de estudios y diagnósticos que permitieran identificar las necesidades prioritarias en materia de infraestructura, vivienda y servicios en zonas populares que era donde se evidenciaban los más severos desequilibrios en comparación con el Cancún céntrico y turístico.

De 1996 a 1999, siendo presidente municipal Rafael Lara y Lara, *Pionero* de Cancún y de FONATUR Cancún, continuaron las labores de ordenación y regularización de asentamientos irregulares, sobre todo de la Franja Ejidal, así como la paulatina introducción de servicios básicos e infraestructura urbana para la disminución de los rezagos sociales de la zona.

Hacia el ocaso del siglo XX, los tiempos políticos que vivía Quintana Roo con la convulsa sucesión gubernamental derivada del escándalo generado por el caso Villanueva Madrid, se incrementaron con la llegada a la presidencia municipal de Benito Juárez de Sonia Magaly Achach Solís, exlíderesa aunque todavía líder moral, de una de las organizaciones de colonos más fuertes, organizadas y conflictivas de la corta historia de Cancún: el Frente Único de Colonos (FUC). Es sumamente interesante ver como en tan poco tiempo la posición de Magaly Achach pasó de impulsor de acciones ilegales como la invasión masiva de espacios geográficos violentado incluso el estado de derecho, a la de responsable de gobernar mediante la adecuada impartición de la autoridad y el orden función de la aplicación y respeto del marco jurídico⁴³. Era el típico caso de ver una misma realidad desde dos ópticas diferentes. A Magaly Achach no la caracterizaba precisamente su presencia, su personalidad o su investidura como autoridad municipal sino su capacidad de organización y de movilización de la base social así como el respaldo que tuvo desde los años 80's del exgobernador Pedro Joaquín Coldwell, quien impulsó la regularización y dotación de servicios a las

⁴³ De hecho en uno de sus mensajes políticos Magaly Achach hizo el siguiente pronunciamiento: *“El ordenamiento de los asentamientos humanos, la regulación de la tenencia de la tierra en la geografía municipal, y sobre todo la actualización de los instrumento jurídicos son requisitos indispensable para evitar las irregularidades urbanas y la destrucción del medio ambiente”*.

zonas ocupadas de manera ilegal por los seguidores de Achach mediante el Programa *Nuevos Horizontes*.

Desde luego que el estigma que acompañó a Magaly Achach durante su gestión al frente del municipio de Benito Juárez fue la de seguir siendo la lideresa popular, más que la autoridad municipal, tras la cual siempre estuvo el FUC. De hecho el FUC había evolucionado al grado que de agrupación de colonos se había convertido en una organización política de filiación priísta donde las cuotas de poder se habían constituido casi en una obligación de los gobernadores en turno. A estas alturas el FUC había logrado cuotas de poder para el Congreso de la Unión, para el Congreso Estatal, y a partir de 1999 la de la presidencia de uno de los municipios más importantes del país.

El reto para Achach era serio ya que no era lo mismo manipular a un grupo de colonos y de “paracaidistas” para presionar o chantajear a la autoridad municipal mediante cualquier tipo de movilización social, violentando incluso el estado de derecho, que investirse de autoridad municipal para hacer cumplir la ley.

El crecimiento dinámico de la población y el desplazamiento irregular de la mancha urbana hacia los cuatro puntos cardinales, habían puesto a prueba la capacidad gubernamental –de los tres niveles- para dar atención y solución a la problemática derivada de dicha situación. No obstante los resultados plasmaban una realidad: ninguna autoridad había podido contra el desfase que existía entre planeación del desarrollo y desarrollo real⁴⁴. Y es que planear el destino de las áreas destinadas para el desarrollo –sean a corto, mediano o largo plazos- y para su adecuado equipamiento urbano protegiendo jurídicamente los destinos y usos del suelo así como de la propiedad, acompañado de un acelerado crecimiento poblacional, era una tarea compleja y titánica.

⁴⁴ En su tercer informe de gobierno Magaly Achach reconoce que si algo había rebasado al municipio, esto eran los planes y programas sobre los que se había concebido su creación. Con ello justificaba las acciones de actualización de los instrumentos de planeación, la ampliación de las reservas territoriales y las inversiones para mantener en estado óptimo a la infraestructura urbana de la ciudad; aunque había también el pleno reconocimiento de que los recursos para obras de urbanización, sea mantenimiento o construcción, no era suficiente, de hecho nunca lo era debido al desfase entre la planeación y el crecimiento poblacional.

Se elaboró un diagnóstico de la problemática urbana general a nivel municipal identificándose y definiendo las zonas cuya dinámica urbana demandaban atención prioritaria para prevenir la pérdida de control sobre el crecimiento urbano espontáneo y anárquico⁴⁵. En este sentido, se identificaron las zonas siguientes:

- El crecimiento irregular en el Ejido Alfredo V. Bonfil.
- Asentamientos humanos irregulares puntuales desarrollándose a lo largo de los ejes carreteros primarios: Blvd. Luis donaldo Colosio, tramo comprendido entre la ciudad de Cancún y el Aeropuerto Internacional; el libramiento de la autopista Cancún-Mérida y la carretera federal 180 Cancún-Mérida, en el tramo comprendido entre Cancún y Leona Vicario.
- La franja de desarrollo turístico lineal en la costa, desde la tercera etapa de FONATUR hasta el sur de Puerto Morelos.
- La falta de actualización del Programa Director de Puerto Morelos.
- La falta de normatividad que prevea el crecimiento ordenado de Central Vallarta con una visión dirigida hacia un turismo ecológico y alternativo al modelo tradicional de sol y playa.
- La carencia de un Programa Director que regule el crecimiento que se está generando en la zona de Leona Vicario debido al proyecto de instalación de una central de almacenamiento de combustibles de la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX).
- Las presiones que está ejerciendo el proyecto de desarrollo turístico de la zona continental de Isla Mujeres en la zona norte de la ciudad de Cancún.

Otra de las iniciativas que buscaban darle un orden a Cancún era el de atender los problemas de conurbación de Puerto Juárez con Isla Mujeres y de Puerto Morelos con Cancún y Playa del Carmen, buscando que este proceso prácticamente irreversible, se diera en un marco de integralidad.

⁴⁵ No obstante es importante reconocer que la pérdida de control sobre el crecimiento urbano se había dado prácticamente desde el surgimiento de Cancún.

Precisamente en términos de integración no había que perder de vista que a pocos años de distancia se pretendía generar la integración al crecimiento urbano de la ciudad de la Reserva Norponiente⁴⁶, de las regiones en la Franja Sur, de los nuevos asentamientos en la Franja Ejidal y de aquellos que se localizaban a la salida de la carretera Cancún-Mérida. Esto generó una mayor demanda de servicios públicos básicos para un nivel de vida adecuado a los tiempos actuales, sobre todo en una ciudad como Cancún donde la polarización social se había convertido en otro problema, aunque nada ajeno a lo que los grandes destinos turísticos han generado históricamente. No había que perder de vista que el alto crecimiento demográfico de la ciudad propició el rápido agotamiento de las áreas que inicialmente habían sido consideradas como reserva urbana por lo que se presentó el surgimiento de asentamientos humanos carentes de servicios o con servicios en vías de ser proporcionados.

El crecimiento urbano de Cancún hacía necesario ir poniendo en uso parte de las reservas territoriales destinadas precisamente para enfrentar dicho crecimiento, por ello durante el periodo 1999-2000 se iniciaron los trabajos de acondicionamiento en la región 227, ubicada dentro de la Reserva Norte, para proyectar la construcción de viviendas populares.

Sin embargo, hay que señalar que durante la administración de Magali Achach surgieron nuevos asentamientos en regiones como las 500's y las 200's así como nuevos fraccionamientos en diferentes zonas de la ciudad.

Al cierre de su administración Magali Achach quedó a deber a los benitojuarenses, pero de manera muy particular a los cancenenses. El sentimiento casi generalizado era en el sentido de que el gobierno de Achach no había

⁴⁶ En esta administración se promovió la entrada en vigor del Programa Parcial de la Reserva Territorial Urbana Norponiente mediante el cual se pretende dar certidumbre a la inversión destinada a satisfacer fundamentalmente la demanda de vivienda de Cancún. Es un hecho que esta reserva territorial constituye la dotación más importante de terreno para enfrentar el crecimiento urbano planificado integralmente y en el cual se establecen dos importantes subcentros urbanos así como una importante estructura de equipamiento urbano donde se tenían ya acuerdos sustanciales con CAPA, CFE, AGUAKÁN y TELMEX. También es pertinente mencionar que una de las características de este Programa Parcial contempla la dosificación en la creación de espacios urbanos y de vivienda así como la constitución de un fideicomiso para la compra de los terrenos y para la construcción de vivienda. De hecho con la aprobación de este Programa de Reserva Norponiente instituciones como el INFONAVIT y el INVIQROO otorgaron 4,303 créditos de vivienda por un monto total de 601.3 millones de pesos.

cumplido cabalmente con los compromisos y con la atención a las necesidades y demandas que un centro turístico de la magnitud de Cancún requería. Durante tres años consecutivos Cancún padecía no solamente de basura sino también de retórica, anarquía, nepotismo y corrupción. Una realidad totalmente diferente a lo que la propia Achach manifestaba en su último informe donde trató de convencer a todos de su sensibilidad y de su compromiso social:

Una de las actividades que más satisfacción me brindó en estos tres años de gestión fue la realización de la obra pública; al momento en que puse en operación el alumbrado público de una colonia que había vivido a oscuras durante años, o cuando vi jugar a los niños y jóvenes en un parque que antes era un montón de piedras, hierba y polvo, o cuando di el banderazo para iniciar una obra de pavimentos en medio de una gran polvareda o lodasal, y que a los dos o tres meses vi convertido en una avenida perfectamente trazada y señalizada, fue en esos momentos cuando sentí que el servicio público es un trabajo al que verdaderamente vale la pena entregarse por completo (*Informe... 2002, 7*).

El costo de improvisar a políticos, de confundir las habilidades de líder con la capacidad de gobernar, de anteponer el servirse al servir, de administrar lo público como patrimonio personal, entre otros tantos errores, tuvo un alto costo político: Por primera vez en su historia, Quintana Roo tendría para el ejercicio 2002-2005 una presidencia municipal emanada de un partido diferente al PRI. Juan Ignacio García Zalvidea, conocido en el medio como “el chacho”, había obtenido la victoria, para el Partido Ecologista Verde de México⁴⁷, en las elecciones para presidente municipal de Benito Juárez y con ello ganaba para la “oposición” a uno de los municipios más importantes de México incluyendo el destino turístico de playa más importante de México y tal vez de toda Latinoamérica.

⁴⁷ En el caso de García Zalvidea, el partido político al que representaba era lo de menos. Cancún vivió un proceso muy parecido al del fenómeno Fox en las elecciones presidenciales del 2000, donde no fue el PAN quien ganó sino fue Vicente Fox. En el caso de Benito Juárez García Zalvidea ganó aún cuando el partido al representaba hubiese sido otro. El voto de castigo y de desaprobación hacia gobernantes como Achach se reflejaron en los comicios municipales de 1999 en una ciudad cuyo pluralismo social, diversidad de origen y ausencia de nativismo radical, la hacen la menos priísta de Quintana Roo.

México había vivido en el 2000 un proceso de transición política y social debido a los errores prístas del pasado; Cancún, en su corta historia, estaba viviendo su propia transición.

CAPÍTULO IV

POLARIZACIÓN REGIONAL Y CRISIS DEL MODELO TURÍSTICO EN QUINTANA ROO.

4.1 ANÁLISIS DE LA POLARIZACIÓN REGIONAL EN QUINTANA ROO CON BASE EN LA METODOLOGÍA PARA EL DIAGNÓSTICO ECONÓMICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

A más de treinta años de haberse constituido como entidad federativa podemos referirnos hoy a Quintana Roo como un estado donde el turismo es la más importante actividad económica a partir de un gran proyecto, por el cual es conocido el país en el contexto mundial: Cancún. No obstante, los retos de Quintana Roo no han concluido con la consolidación de un gran centro turístico, por el contrario, requiere de una reflexión sobre los retos del futuro ante los cambiantes escenarios y los complejos problemas que presentan un mundo globalizado y un planeta alterado, sociedades asimétricas y complejos caminos para una integración.

Para los políticos locales, el principal objetivo es “consolidar” el desarrollo del Estado, teniendo como eje el turismo, lo cual es, de cierta manera, una difícil tarea cuando en el discurso también se habla de equilibrar el desarrollo de la entidad. Entonces, ¿cómo lograr el desarrollo equilibrado cuando se le apuesta todo a un sólo sector? Aquí está el problema y el reto para los tomadores de decisiones.

Lo más contradictorio del asunto es que en los ámbitos políticos se reconoce que existe un problema de asimetrías en términos del desarrollo entre las regiones de Quintana Roo: el norte desarrollado, el centro marginado y el sur mínimamente desarrollado, lo cual da la impresión de que el desarrollo del norte llevó al subdesarrollo al resto del Estado, y lo peor es que las diferencias en vez de reducirse se agudizan. Reducir las diferencias entre las zonas es uno de los mayores retos de Quintana Roo y para los encargados de las Políticas Públicas y de la Planeación regional en los próximos años.

También se reconoce que el modelo de desarrollo que se ha venido implementando, el turismo masivo de sol y playa, es una actividad que ha transformado una importante área costera de la entidad, la zona más frágil de la

misma, a partir de cambios de ocupación espacial, generación de grandes obras de infraestructura, expansión y multiplicación de las manchas urbanas asociadas a importantes áreas con población que vive en la marginación, entre otros. Esto demuestra que el turismo, aunque genera riqueza, también genera marginación y expulsión social.

Pero, remontémonos a los albores de Quintana Roo como entidad federativa hacia el año de 1974 en donde los cambios que se dieron fueron tan profundos que alteraron toda la estructura del nuevo Estado, pasando de ser una región prácticamente desconocida, a ser uno de los iconos por el cual es conocido México a nivel mundial.

Sin embargo, esta nueva estructura generó sus externalidades y conflictos sociales, los cuales forman parte de la nueva problemática estatal y por ende, los retos vencer por los gobiernos estatal y municipal en este nuevo siglo. Los problemas centrales en Quintana Roo son los derivados de un hecho inédito, el éxito económico del modelo turístico surgido a principios de los 70, el cual reescribió la geografía y la sociedad estatal, dándole un cambio que ha transformado al sureste como región y logrado posicionar a México en una de las zonas de mayor dinámica turística, el Caribe.

En la década de los años 70, el PIB del Estado estaba dominado por el Sector Primario, una combinación de explotación forestal, pesquera y agricultura, modelo que venía transformándose de dos décadas atrás, cuando la explotación chiclera comienza a disminuir por problemas de mercado mundial, la economía coprera de las costas casi desaparece por el ciclón Janet de 1955 y por problemas de transporte y transformación de la forma de comunicación peninsular y muy recientemente por la enfermedad del cocotero denominada “amarillamiento letal”; la pesca comienza a posicionarse como una actividad alternativa para la exportación, principalmente de langosta y camarón, por su alta demanda en el mercado internacional lo cual ha permitido tasar al dichos recursos en dólares.

En la década de los años 80 se da el cambio definitivo de modelo y el Sector Terciario comienza dominar la economía estatal, aunque la agricultura, la caña de

azúcar y una emergente ganadería intentaban posicionarse como actividades alternativas en el Sector Primario, sobre todo en las zonas centro y sur del estado.

Al finalizar esa década, ya el Sector Turismo era la actividad económica más dinámica de la entidad que aportaba más del 70% al PIB estatal, mientras el Sector Primario pese a las transformaciones que registró, no lograba consolidar un liderazgo de desarrollo regional.

En la década de los años 90 la situación se profundizó, la crisis del comercio de importaciones que venía dándose desde los años 80 se agudiza dejando a la economía del sur sin un importante pilar de sustentación. La agricultura de la caña de azúcar tiene la crisis general de esta actividad y aunque se da una privatización en el Sector Agroindustrial, ésta no genera las aportaciones esperadas y este sector es más un empleador masivo en la Zona Sur que un aportador activo al PIB estatal.

La asimetría Norte-Sur se consolida en esa década y con ello una nueva geografía regional donde la zona turística es el área desarrollada del Estado y de la península, y la Zona Sur una región con grandes deficiencias y problemas para definir su estructura económica, aunque con un importante potencial turístico derivado de la apertura del corredor turístico Costa Maya. Respecto a la Zona Maya, en el centro del Estado, esta se manifiesta como el área marginada de mínima diversificación económica, dominada por una economía de subsistencia y condenada a ser la aportadora de fuerza de trabajo a la economía turística del norte.

Así, este último capítulo pretende justificar, con datos y mediante la utilización de la metodología de *Indicadores para la caracterización y ordenamiento del territorio* referido por Palacio-Prieto, et al (2004), lo anteriormente expuesto en términos de la alta dependencia del sector terciario. Para dicho análisis se utilizarán algunos de los indicadores del subsistema económico que, en esencia, se basan en información estadística y cuantitativa, pero que es necesario y fundamental para llegar a un análisis cualitativo de la situación de Quintana Roo en términos de su realidad actual así como de su tendencia sectorial en materia de desarrollo.

4.1.1 Producto Interno Bruto *per cápita*.

Para poder calcular este indicador, es necesario obtener la información que se solicita y, con base en ello, desarrollar la fórmula planteada a continuación:

$$PIB \text{ per cápita} = \frac{\text{Producto Interno Bruto}}{\text{Población}}$$

Donde:

$$PIB \text{ per cápita} = \frac{19'558\ 230 \text{ (miles)}}{874\ 963} = 22.35 \text{ (miles)}$$

Con base en lo anterior tenemos que Quintana Roo se encuentra, en el año 2005, entre los primeros lugares de la nación. En promedio cada persona en Quintana Roo posee de riqueza al año una cantidad de 21 mil pesos, cifra muy superior a la media nacional que se ubica en 15 mil pesos. Esto refleja que en el Estado las condiciones económicas son mejores que las reportadas en la nación. En el siguiente cuadro se puede ver la comparación del PIB per cápita de Quintana Roo, respecto de los otros estados del país, para el año 2005 lo que lo posiciona en el sexto lugar nacional:

PIB per cápita del estado de Quintana Roo respecto del país				
<i>Entidad federativa</i>	<i>Población Total (INEGI)</i>	<i>PIB 2000 (en miles de pesos a precios del 93)</i>	<i>PIB per cápita</i>	<i>Lugar</i>
Estados Unidos Mexicanos	103,263,388	1'570,126,305	15.21	Nac.
Distrito Federal	8,720,916	322,158,904	36.94	1
Nuevo León	4,199,292	115,094,797	27.41	2
Campeche	754,730	18,617,388	24.67	3
Coahuila de Zaragoza	2,495,200	55,075,799	22.07	4
Chihuahua	3,241,444	69,673,443	21.49	5
Quintana Roo	1,135,309	24,066,662	21.20	6
Baja California	2,844,469	52,627,287	18.50	7
Aguascalientes	1,065,416	19,655,803	18.45	8
Sonora	2,394,861	44,008,814	18.38	9
Baja California Sur	512,170	9,209,048	17.98	10
Querétaro de Arteaga	1,598,139	27,642,745	17.30	11
Tamaulipas	3,024,238	51,816,136	17.13	12
Colima	567,996	8,480,154	14.93	13
Jalisco	6,752,113	100,187,668	14.84	14
Durango	1,509,117	21,367,519	14.16	15
Morelos	1,612,899	22,328,865	13.84	16
Sinaloa	2,608,442	32,720,664	12.54	17
Guanajuato	4,893,812	60,726,148	12.41	18
Yucatán	1,818,948	22,028,970	12.11	19
San Luis Potosí	2,410,414	29,009,383	12.04	20
México	14,007,495	162,122,754	11.57	21
Puebla	5,383,133	53,612,134	9.96	22
Zacatecas	1,367,692	13,296,467	9.72	23
Michoacán de Ocampo	3,966,073	36,664,704	9.24	24
Hidalgo	2,345,514	21,642,815	9.23	25
Veracruz de Ignacio de la Llave	7,110,214	65,068,906	9.15	26
Tabasco	1,989,969	18,026,329	9.06	27
Nayarit	949,684	8,503,102	8.95	28
Tlaxcala	1,068,207	8,754,969	8.20	29
Guerrero	3,115,202	25,012,900	8.03	30
Chiapas	4,293,459	28,196,635	6.57	31
Oaxaca	3,506,821	22,728,393	6.48	32

*Fuente: INEGI
-Sistema de Cuentas Nacionales/PIB.
-II Censo de Población y Vivienda 2005.*

Tabla 23.- PIB per Cápita de Quintana Roo respecto del país.

4.1.2 Concentración municipal de actividades primarias.

Para poder calcular este indicador, es necesario obtener la información que se solicita y, con base en ello, desarrollar la fórmula planteada a continuación:

$$CMAP = \frac{VPA+VPP+VPF+PBTP}{PBT_t} = X 100 \text{ (por ciento)}$$

Donde:

CMAP = Concentración municipal de actividades primarias.

VPA = Valor de la producción agrícola por municipio.

VPP = Valor de la producción pecuaria por municipio.

VPF = Valor de la producción forestal.

PBTP = Producción bruta total del sector pesca.

PBTt = Suma, por municipio, del valor de la producción agrícola, pecuaria y forestal, y de la producción bruta total correspondiente a pesca, minería, industria manufacturera, electricidad y agua, industria de la construcción, transporte y comunicaciones, comercio y servicios.

En los cuadros siguientes se presentan, tanto el concentrado estatal del valor de la producción del sector agropecuario (en millones de pesos), como en el de cada uno de los ocho municipios de la entidad. Con base en lo ello, y al final de los cuadros municipales, se presentará una tabla final donde se aplicará la fórmula para el cálculo de la concentración municipal de las actividades primarias para posteriormente representarlas en un mapa de la entidad.

SECTOR AGROPECUARIO 2004 POR MUNICIPIO									
Actividad	Valor de la producción (millones de pesos)								Total
	Coz.	FCP	IM	OPB	BJ	JMM	LC	Sol.	
Agricultura	0.03	5.0	0.11	590.7	0.35	61.9	11.4	7.0	676.49
Ganadería	4.5	120.5	5.5	322.9	103.8	87.2	136.1	15.4	795.9
Pesca	8.9	4.2	20.1	15.6	34.4	0.0	4.2	17.8	105.2
Explotación forestal	0.0	0.8	0.0	11.9	0.0	2.6	0.2	0.0	15.5
TOTAL	13.43	130.5	25.71	941.1	138.55	151.7	151.9	40.2	1593.09

FUENTE: SEPLADER. Anuario Estadístico de Quintana Roo 2005.

Tabla 24.- Valor de la producción del sector agropecuario estatal.

SECTOR AGROPECUARIO 2004 (COZUMEL)	
Actividad	Valor de la producción (millones de pesos)
Agricultura	0.03
Ganadería	4.5
Pesca	8.9
Explotación forestal	0.0
TOTAL	13.43

FUENTE: SEPLADER. Anuario Estadístico de Quintana Roo 2005.

Tabla 25.- Valor de la producción del sector agropecuario de Cozumel.

SECTOR AGROPECUARIO 2004 (FELIPE CARRILLO PUERTO)	
Actividad	Valor de la producción (millones de pesos)
Agricultura	5.0
Ganadería	120.5
Pesca	4.2
Explotación forestal	0.8
TOTAL	130.5

FUENTE: SEPLADER. Anuario Estadístico de Quintana Roo 2005.

Tabla 26.- Valor de la producción del sector agropecuario de Felipe Carrillo Puerto.

SECTOR AGROPECUARIO 2004 (ISLA MUJERES)	
Actividad	Valor de la producción (millones de pesos)
Agricultura	0.11
Ganadería	5.5
Pesca	20.1
Explotación forestal	0.0
TOTAL	25.71

FUENTE: SEPLADER. Anuario Estadístico de Quintana Roo 2005.

Tabla 27.- Valor de la producción del sector agropecuario de Isla Mujeres.

SECTOR AGROPECUARIO 2004 (OTHÓN P. BLANCO)	
Actividad	Valor de la producción (millones de pesos)
Agricultura	590.7
Ganadería	322.9
Pesca	15.6
Explotación forestal	11.9
TOTAL	941.1

FUENTE: SEPLADER. Anuario Estadístico de Quintana Roo 2005.

Tabla 28.- Valor de la producción del sector agropecuario de Othón P. Blanco.

SECTOR AGROPECUARIO 2004 (BENITO JUÁREZ)	
Actividad	Valor de la producción (millones de pesos)
Agricultura	0.35
Ganadería	103.8
Pesca	34.4
Explotación forestal	0.0
TOTAL	138.55

FUENTE: SEPLADER. Anuario Estadístico de Quintana Roo 2005.

Tabla 29.- Valor de la producción del sector agropecuario de Benito Juárez.

SECTOR AGROPECUARIO 2004 (JOSÉ MARÍA MORELOS)	
Actividad	Valor de la producción (millones de pesos)
Agricultura	61.9
Ganadería	87.2
Pesca	0.0
Explotación forestal	2.6
TOTAL	151.7

FUENTE: SEPLADER. Anuario Estadístico de Quintana Roo 2005.

Tabla 30.- Valor de la producción del sector agropecuario de José Ma. Morelos.

SECTOR AGROPECUARIO 2004 (LÁZARO CÁRDENAS)	
Actividad	Valor de la producción (millones de pesos)
Agricultura	11.4
Ganadería	136.1
Pesca	4.2
Explotación forestal	0.2
TOTAL	151.9

FUENTE: SEPLADER. Anuario Estadístico de Quintana Roo 2005.

Tabla 31.- Valor de la producción del sector agropecuario de Lázaro Cárdenas.

SECTOR AGROPECUARIO 2004 (SOLIDARIDAD)	
Actividad	Valor de la producción (millones de pesos)
Agricultura	7.0
Ganadería	15.4
Pesca	17.8
Explotación forestal	0.0
TOTAL	40.2

FUENTE: SEPLADER. Anuario Estadístico de Quintana Roo 2005.

Tabla 32.- Valor de la producción del sector agropecuario de Solidaridad.

Con base en la información anterior y aplicando la fórmula:

$$CMAP = \frac{VPA+VPP+VPF+PBTP}{PBT_t} = X 100 \text{ (por ciento)}$$

Se obtiene el siguiente resultado, sintetizado en la tabla correspondiente:

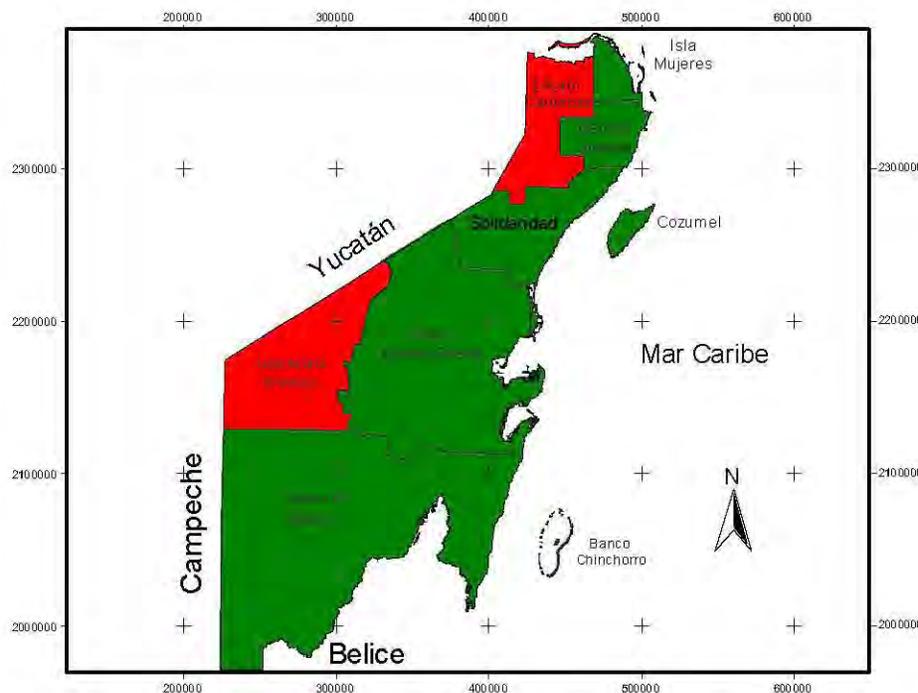
Municipio	VPA+VPP+VPF+PBTP	PBTt	CMAP
Cozumel	13.43	3,917.23	0.34
Felipe Carrillo Puerto	130.50	799.20	16.33
Isla Mujeres	25.710	422.01	6.09
Othón P. Blanco	941.10	6,426.00	14.65
Benito Juárez	138.55	35,093.35	0.39
José María Morelos	151.70	224.87	67.46
Lázaro Cárdenas	151.90	205.98	73.74
Solidaridad	40.20	7,963.50	0.50

Tabla 33.- Concentrado municipal de las actividades primarias (CMAP).

Tomando como referencia los resultados anteriores, podemos elaborar la siguiente tabla de rangos de concentración municipal para asignar niveles cualitativos reflejados en el mapa correspondiente:

Colores	Rangos Cuantitativos	Rangos Cualitativos
Morado	100—81	Muy alta
Rojo	80 —61	Alta
Amarillo	60—41	Media
Verde claro	40 —21	Baja
Verde oscuro	20 —0	Muy Baja

Tabla 34.- Rangos de concentración de las actividades agropecuarias.



Mapa 14.- Grado de concentración del sector agropecuario por municipio al 2004.

Los resultados señalan que solo dos municipios (José María Morelos y Lázaro Cárdenas), de los ocho que conforman la geografía política estatal, tienen niveles altos de concentración de actividades primarias; esto los posiciona como los dos municipios más rurales de Quintana Roo, aunque Felipe Carrillo Puerto, quien no aparece reflejado en niveles altos de concentración primaria, posee también comunidades mayas (la gran mayoría) con características sociales, económicas e históricas que pudiesen considerarlo como parte de este sector; no obstante, los datos obtenidos lo colocan como un municipio de baja concentración primaria en su economía.

Independientemente del resultado del análisis respecto al grado de concentración de las actividades primarias, es una realidad que al hacer referencia a la zona maya de Quintana Roo se estaría haciendo alusión a los tres municipios señalados: Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas. La diferencia estribaría en el origen de sus habitantes que, aunque son herederos de la cultura maya, los de Felipe Carrillo Puerto son considerados como mayas cruzo'ob herederos de una organización religiosa-militar surgida a raíz del culto a la Cruz Parlante durante más de medio siglo de lucha social (1847-1902), mientras que la gran mayoría de las comunidades mayas de José María Morelos y Lázaro Cárdenas son producto de migraciones de familias del estado de Yucatán y que se asentaron en dichos lugares. En ese sentido, el aspecto de pertenencia y de diferenciación, reflejado en una serie de actividades no solo cosmogónicas sino también socioeconómicas y de organización, pudiese representar, en parte, la diferencia en cuanto a la inserción de los municipios mayas referidos en las actividades económicas que los datos han reflejado.

4.1.3 Concentración municipal de actividades secundarias.

Para poder calcular este indicador, es necesario obtener la información que se solicita y, con base en ello, desarrollar la fórmula planteada a continuación:

$$CMAS = \frac{PBTM+PBTIm+PBTEyA+PBTIc}{PBTt} = X 100 \text{ (por ciento)}$$

Donde:

- CMAS** = Concentración municipal de actividades secundarias.
- PBTM** = Producción bruta total minería.
- PBTIm** = Producción bruta total de las industrias manufactureras.
- PBTEyA** = Producción bruta total del sector electricidad y agua.
- PBTic** = Producción bruta total de la industria de la construcción.
- PBTt** = Suma, por municipio, del valor de la producción agrícola, pecuaria y forestal, y de la producción bruta total correspondiente a pesca, minería, industria manufacturera, electricidad y agua, industria de la construcción, transporte y comunicaciones, comercio y servicios.

En los cuadros siguientes se presentan, tanto el concentrado estatal de la producción bruta total del sector industrial (en millones de pesos), como los concentrados de cada uno de los ocho municipios de la entidad. Con base en lo anterior, y al final de los cuadros municipales del sector industrial, se presentará una tabla final donde se aplicará la fórmula para el cálculo de la concentración municipal de las actividades secundarias para posteriormente representarlas en una representación cartográfica.

SECTOR INDUSTRIAL 2004 POR MUNICIPIO									
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)								
	Coz.	FCP	IM	OPB	BJ	JMM	LC	Sol.	Total
Minería	280.4	2.4	0.0	23.6	51.9	1.7	1.2	30.9	392.1
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	28.6	17.3	0.0	1,815.9	990.7	0.2	1.2	89.0	2,942.9
Construcción	42.4	7.3	0.0	449.6	1,825.4	0.0	0.0	44.1	2,368.8
Industrias manufactureras	138.3	45.0	11.9	1,027.2	1,451.4	20.5	7.0	265.0	2,966.3
TOTAL	489.7	72.0	11.9	3,316.3	4,319.4	22.4	9.4	429.0	8,670.1

FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.

Tabla 34.- Valor de la producción del sector secundario estatal.

SECTOR INDUSTRIAL 2004 (COZUMEL)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Minería	280.4
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	28.6
Construcción	42.4
Industrias manufactureras	138.3
TOTAL	489.7

FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.

Tabla. 35- Valor de la producción del sector secundario de Cozumel.

SECTOR INDUSTRIAL 2004 (FELIPE CARRILLO PUERTO)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Minería	2.4
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	17.3
Construcción	7.3
Industrias manufactureras	45.0
TOTAL	72.0

FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.

Tabla. 36- Valor de la producción del sector secundario de Felipe Carrillo Puerto

SECTOR INDUSTRIAL 2004 (ISLA MUJERES)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Minería	0.0
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	0.0
Construcción	0.0
Industrias manufactureras	11.9
TOTAL	11.9

FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.

Tabla. 37- Valor de la producción del sector secundario de Isla Mujeres.

SECTOR INDUSTRIAL 2004 (OTHÓN P. BLANCO)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Minería	23.6
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	1,815.9
Construcción	449.6
Industrias manufactureras	1,027.2
TOTAL	3,316.3

FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.

Tabla. 38- Valor de la producción del sector secundario Othón P. Blanco.

SECTOR INDUSTRIAL 2004 (BENITO JUÁREZ)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Minería	51.9
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	990.7
Construcción	1,825.4
Industrias manufactureras	1,451.4
TOTAL	4,319.4

FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.

Tabla. 39- Valor de la producción del sector secundario de Benito Juárez.

SECTOR INDUSTRIAL 2004 (JOSÉ MARÍA MORELOS)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Minería	1.7
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	0.2
Construcción	0.0
Industrias manufactureras	20.5
TOTAL	22.4

FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.

Tabla. 40- Valor de la producción del sector secundario de José Ma. Morelos.

SECTOR INDUSTRIAL 2004 (LÁZARO CÁRDENAS)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Minería	1.2
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	1.2
Construcción	0.0
Industrias manufactureras	7.0
TOTAL	9.4

FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.

Tabla. 41- Valor de la producción del sector secundario de Lázaro Cárdenas.

SECTOR INDUSTRIAL 2004 (SOLIDARIDAD)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Minería	30.9
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	89.0
Construcción	44.1
Industrias manufactureras	265.0
TOTAL	429.0

FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.

Tabla. 42- Valor de la producción del sector secundario de Solidaridad

Con base en la información anterior y aplicando la fórmula:

$$CMAS = \frac{PBTM+PBTIm+PBTEyA+PBTIc}{PBTt} = X 100 \text{ (por ciento)}$$

Tenemos el siguiente resultado sintetizado en la tabla correspondiente:

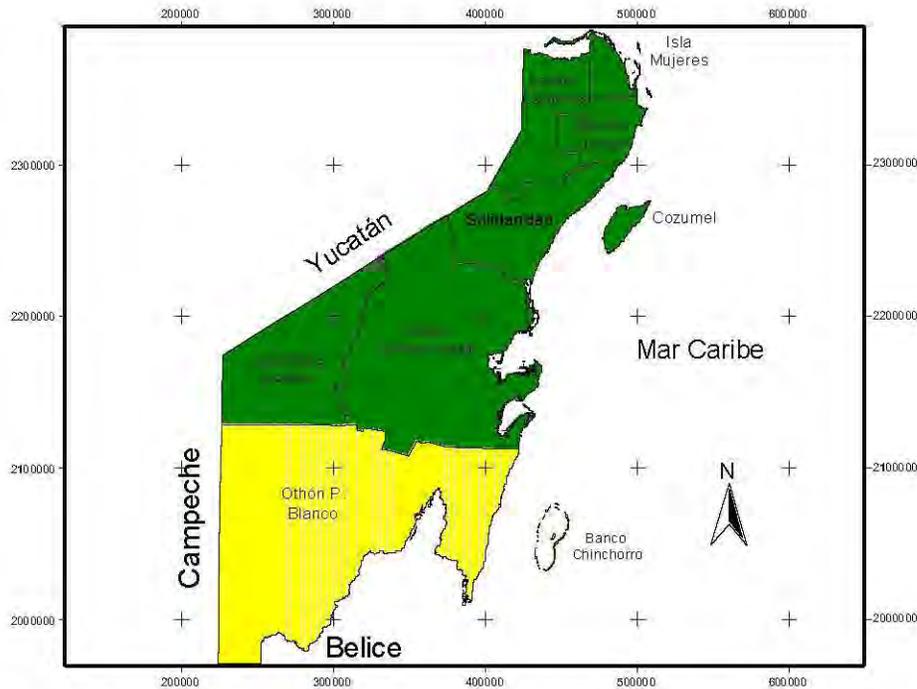
Municipio	PBTM+PBTIm+PBTEyA+PBTIc	PBTt	CMAS
Cozumel	489.7	3,917.23	12.50
Felipe Carrillo Puerto	72.0	799.20	9.01
Isla Mujeres	11.9	422.01	2.82
Othón P. Blanco	3,316.3	6,426.00	51.61
Benito Juárez	4,319.4	35,093.35	12.31
José María Morelos	22.4	224.87	9.96
Lázaro Cárdenas	9.4	205.98	4.56
Solidaridad	429.0	7,963.50	5.39

Tabla 43.- Concentrado municipal de las actividades secundarias (CMAS).

Tomando como referencia los resultados anteriores se puede elaborar la siguiente tabla de rangos de concentración municipal para asignar niveles cualitativos reflejados en el mapa correspondiente:

Colores	Rangos Cuantitativos	Rangos Cualitativos
Morado	100—81	Muy alta
Rojo	80 —61	Alta
Amarillo	60—41	Media
Verde claro	40 —21	Baja
Verde oscuro	20 —0	Muy Baja

Tabla 44.- Rangos de concentración de las actividades secundarias.



Mapa 15.- Grado de concentración del sector secundario por municipio al 2004.

Como resultado del análisis del anterior indicador, se tiene que, a excepción del municipio de Othón P. Blanco que tiene un nivel de concentración medio de las actividades secundarias, los demás municipios reflejan un nivel muy bajo de desarrollo o de concentración secundaria en sus economías. Si a esto le sumamos el resultado de las actividades primarias, podemos decir que, en términos generales, Quintana Roo no tiene evidencias respecto a que esta entidad tenga fortalezas en los sectores primario y secundario y, por el contrario, y tal y como veremos en el análisis del sector terciario, la economía de Quintana Roo es de alta concentración terciaria.

Estas proyecciones iniciales permiten entrever el grado de inequidad regional y sectorial en materia de desarrollo poniendo en entredicho el sexto lugar que ocupa Quintana Roo en el escenario nacional no en cuanto a su contribución global al PIB sino en lo referente a su contribución por sector al propio PIB nacional.

4.1.4 Concentración municipal de actividades terciarias.

Para poder calcular este indicador, es necesario obtener la información que se solicita y, con base en ello, desarrollar la fórmula planteada a continuación:

$$CMAT = \frac{PBTTTC+PBTC+PBTS}{PBTt} = X 100 \text{ (por ciento)}$$

Donde:

CMAT = Concentración municipal de actividades terciarias.

PBTTTC = Producción bruta total del sector transporte y comunicaciones.

PBTC = Producción bruta total del comercio.

PBTS = Producción bruta total de los servicios.

PBTt = Suma, por municipio, del valor de la producción agrícola, pecuaria y forestal, y de la producción bruta total correspondiente a pesca, minería, industria manufacturera, electricidad y agua, industria de la construcción, transporte y comunicaciones, comercio y servicios.

En los cuadros siguientes se presentan, tanto el concentrado estatal de la producción bruta total del sector servicios (en millones de pesos), como los concentrados de cada uno de los ocho municipios de la entidad. Con base en lo anterior, y al final de los cuadros municipales, se presentará una tabla final donde se aplicará la fórmula para el cálculo de la concentración municipal de las actividades terciarias para posteriormente representarlas en un mapa estatal.

SECTOR SERVICIOS 2003 POR MUNICIPIO									
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)								
	Coz.	FCP	IM	OPB	BJ	JMM	LC	Sol.	Total
Comercio al por mayor y al por menor	1,071.6	545.3	115.8	1,348.8	7,599.5	33.6	21.1	1,279.7	12,015.4
Transportes, correos, almacenamiento y comunicaciones	703.7	2.5	74.7	170.4	4,527.9	1.3	12.4	295.7	5,788.6
Servicios financieros y de seguros	8.3	0.2	4.4	8.9	149.5	0.07	0.08	22.3	193.75
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	179.1	1.0	12.7	23.4	1,653.6	0.3	0.6	477.1	2,347.8
Servicios educativos	29.8	0.5	1.4	36.7	4,451.0	0.0	0.4	43.0	4,562.8
Servicios de salud y asistencia social	15.5	2.8	1.0	29.0	398.6	1.7	6.8	19.7	475.1
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	961.8	28.6	120.2	310.0	466.2	10.9	0.0	3,280.3	5,178.0
Otros servicios excepto actividades del gobierno a/	444.3	15.8	54.2	241.4	11,389.1	2.9	3.3	2,076.5	14,227.5
TOTAL	3,414.1	596.7	384.4	2,168.6	30,635.4	50.77	44.68	7,494.3	44,788.95

a/ Incluye servicios profesionales, científicos y técnicos; de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; servicios de esparcimiento culturales y deportivos; servicios recreativos y otros servicios excepto actividades del gobierno.
FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.

Tabla 45.- Valor de la producción del sector terciario estatal.

SECTOR SERVICIOS 2003 (COZUMEL)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Comercio al por mayor y al por menor	1,071.6
Transportes, correos, almacenamiento y comunicaciones	703.7
Servicios financieros y de seguros	8.3
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	179.1
Servicios educativos	29.8
Servicios de salud y asistencia social	15.5
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	961.8
Otros servicios excepto actividades del gobierno a/	444.3
TOTAL	3,414.1

a/ Incluye servicios profesionales, científicos y técnicos; de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; servicios de esparcimiento culturales y deportivos; servicios recreativos y otros servicios excepto actividades del gobierno.
FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.

Tabla. 46- Valor de la producción del sector terciario de Cozumel.

SECTOR SERVICIOS 2003 (FELIPE CARRILLO PUERTO)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Comercio al por mayor y al por menor	545.3
Transportes, correos, almacenamiento y comunicaciones	2.5
Servicios financieros y de seguros	0.2
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	1.0
Servicios educativos	0.5
Servicios de salud y asistencia social	2.8
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	28.6
Otros servicios excepto actividades del gobierno a/	15.8
TOTAL	596.7
a/ Incluye servicios profesionales, científicos y técnicos; de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; servicios de esparcimiento culturales y deportivos; servicios recreativos y otros servicios excepto actividades del gobierno. FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.	

Tabla. 47- Valor de la producción del sector terciario de Felipe Carrillo Puerto.

SECTOR SERVICIOS 2003 (ISLA MUJERES)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Comercio al por mayor y al por menor	115.8
Transportes, correos, almacenamiento y comunicaciones	74.7
Servicios financieros y de seguros	4.4
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	12.7
Servicios educativos	1.4
Servicios de salud y asistencia social	1.0
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	120.2
Otros servicios excepto actividades del gobierno a/	54.2
TOTAL	384.4
a/ Incluye servicios profesionales, científicos y técnicos; de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; servicios de esparcimiento culturales y deportivos; servicios recreativos y otros servicios excepto actividades del gobierno. FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.	

Tabla. 48- Valor de la producción del sector terciario de Isla Mujeres.

SECTOR SERVICIOS 2003 (OTHÓN P. BLANCO)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Comercio al por mayor y al por menor	1,348.8
Transportes, correos, almacenamiento y comunicaciones	170.4
Servicios financieros y de seguros	8.9
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	23.4
Servicios educativos	36.7
Servicios de salud y asistencia social	29.0
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	310.0
Otros servicios excepto actividades del gobierno a/	241.4
TOTAL	2,168.6
a/ Incluye servicios profesionales, científicos y técnicos; de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; servicios de esparcimiento culturales y deportivos; servicios recreativos y otros servicios excepto actividades del gobierno. FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.	

Tabla. 49- Valor de la producción del sector terciario de Othón P. Blanco.

SECTOR SERVICIOS 2003 (BENITO JUÁREZ)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Comercio al por mayor y al por menor	7,599.5
Transportes, correos, almacenamiento y comunicaciones	4,527.9
Servicios financieros y de seguros	149.5
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	1,653.6
Servicios educativos	4,451.0
Servicios de salud y asistencia social	398.6
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	466.2
Otros servicios excepto actividades del gobierno a/	11,389.1
TOTAL	30,635.4
a/ Incluye servicios profesionales, científicos y técnicos; de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; servicios de esparcimiento culturales y deportivos; servicios recreativos y otros servicios excepto actividades del gobierno. FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.	

Tabla. 50- Valor de la producción del sector terciario de Benito Juárez.

SECTOR SERVICIOS 2003 (JOSÉ MARÍA MORELOS)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Comercio al por mayor y al por menor	33.6
Transportes, correos, almacenamiento y comunicaciones	1.3
Servicios financieros y de seguros	0.07
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	0.3
Servicios educativos	0.0
Servicios de salud y asistencia social	1.7
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	10.9
Otros servicios excepto actividades del gobierno a/	2.9
TOTAL	50.77
a/ Incluye servicios profesionales, científicos y técnicos; de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; servicios de esparcimiento culturales y deportivos; servicios recreativos y otros servicios excepto actividades del gobierno. FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.	

Tabla. 51- Valor de la producción del sector terciario de José Ma. Morelos.

SECTOR SERVICIOS 2003 (LÁZARO CÁRDENAS)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Comercio al por mayor y al por menor	21.1
Transportes, correos, almacenamiento y comunicaciones	12.4
Servicios financieros y de seguros	0.08
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	0.6
Servicios educativos	0.4
Servicios de salud y asistencia social	6.8
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	0.0
Otros servicios excepto actividades del gobierno a/	3.3
TOTAL	44.68
a/ Incluye servicios profesionales, científicos y técnicos; de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; servicios de esparcimiento culturales y deportivos; servicios recreativos y otros servicios excepto actividades del gobierno. FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.	

Tabla. 52- Valor de la producción del sector terciario de Lázaro Cárdenas.

SECTOR SERVICIOS 2003 (SOLIDARIDAD)	
Actividad	Producción Bruta Total (millones de pesos)
Comercio al por mayor y al por menor	1,279.7
Transportes, correos, almacenamiento y comunicaciones	295.7
Servicios financieros y de seguros	22.3
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	477.1
Servicios educativos	43.0
Servicios de salud y asistencia social	19.7
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	3,280.3
Otros servicios excepto actividades del gobierno a/	2,076.5
TOTAL	7,494.3

a/ Incluye servicios profesionales, científicos y técnicos; de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; servicios de esparcimiento culturales y deportivos; servicios recreativos y otros servicios excepto actividades del gobierno.
FUENTE: INEGI. Censos Económicos 2004.

Tabla. 53- Valor de la producción del sector terciario de Solidaridad.

Con base en la información anterior y aplicando la fórmula:

$$CMAT = \frac{PBTTTC+PBTC+PBTS}{PBTt} = X 100 \text{ (por ciento)}$$

Tenemos el siguiente resultado sintetizado en la tabla correspondiente:

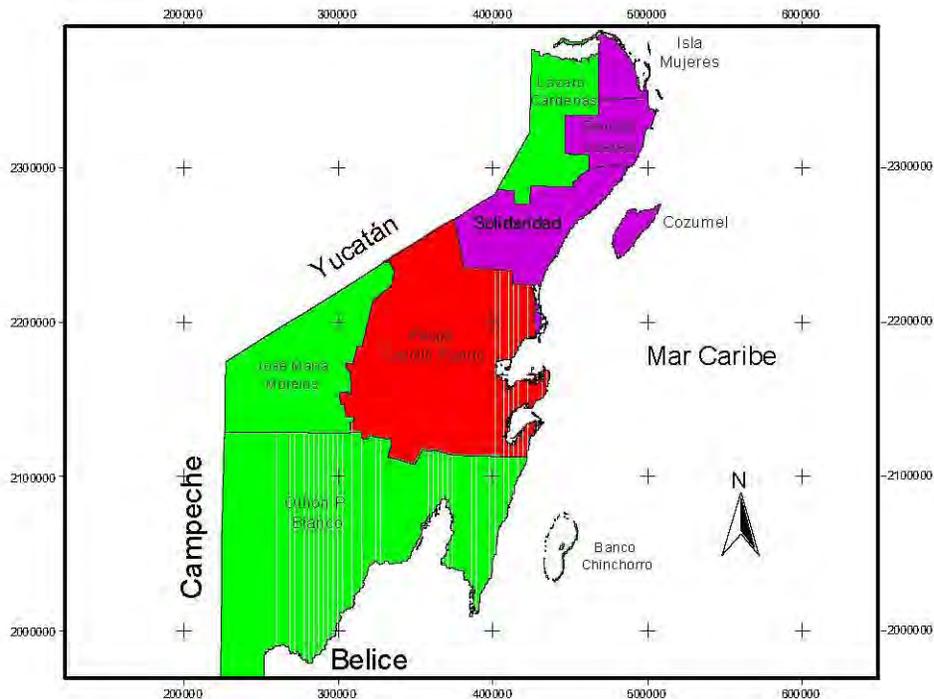
Municipio	PBTTTC+ PBTC+PBTS	PBTt	CMAT
Cozumel	3,414.1	3,917.23	87.16
Felipe Carrillo Puerto	596.7	799.20	74.66
Isla Mujeres	384.4	422.01	91.09
Othón P. Blanco	2,168.6	6,426.00	33.74
Benito Juárez	30,635.4	35,093.35	87.30
José María Morelos	50.77	224.87	22.58
Lázaro Cárdenas	44.68	205.98	21.69
Solidaridad	7,494.3	7,963.50	94.11

Tabla 54.- Concentrado municipal de las actividades terciarias (CMAT).

Tomando como referencia los resultados anteriores, podemos elaborar la siguiente tabla de rangos de concentración municipal para asignar niveles cualitativos reflejados en el mapa correspondiente:

Colores	Rangos Cuantitativos	Rangos Cualitativos
Morado	100—81	Muy alta
Rojo	80 —61	Alta
Amarillo	60—41	Media
Verde claro	40 —21	Baja
Verde oscuro	20 —0	Muy Baja

Tabla 55.- Rangos de concentración de las actividades terciarias.



Mapa 16.- Grado de concentración del sector terciario por municipio al 2004.

Los resultados de este indicador reflejan claramente una alta especialización del sector terciario en el corredor costero del norte del estado (municipios de Solidaridad, Cozumel, Benito Juárez e Isla Mujeres), zona en la que se ubica el alto desarrollo turístico y de servicios y que han colocado a Quintana Roo como la entidad líder en dicho sector a nivel nacional.

Llama la atención el caso de Felipe Carrillo Puerto ya que a pesar de ser un municipio de altísima población maya y con escasa infraestructura para el turismo de playa o de masas, como en el corredor Tulúm-Cancún, se ha logrado insertar en el sector terciario a partir del desarrollo de un tipo de turismo de bajo impacto

ambiental y de alto valor cultural, además de ir avanzado en cuanto a la prestación de otros servicios. La razón estriba en su ubicación estratégica en el centro del estado; en ser un punto de conexión muy importante con el vecino estado de Yucatán; en poseer comunidades que mantienen vivas sus tradiciones y costumbres, muchas de ellas prehispánicas y coloniales; y, en constituirse en un espacio de alto peso político estatal debido la estructura religiosa-militar ya mencionada con anterioridad representada por sus centros ceremoniales maya-católicos y a sus estructuras de organización política internas como los consejos de ancianos y sacerdotes mayas.

El resultado de este indicador permite aseverar además, que Quintana Roo es una entidad que depende en un altísimo porcentaje del sector terciario producto de la incapacidad o el desinterés político por incentivar o catapultar a los otros sectores de la economía lo cual evidencia un desarrollo desigual con el riesgo que conlleva el que, si la economía del turismo se desploma, se estaría desplomando la economía de la entidad. Los indicadores de ingreso que se abordarán a continuación respaldan por completo lo expuesto anteriormente.

4.1.5 Orientación sectorial de la economía municipal.

Tomando como referencia la información generada anteriormente, respecto a la concentración municipal de las actividades sectoriales (primarias, secundarias y terciarias), podemos determinar la orientación sectorial de la economía municipal utilizando el *diagrama de coordenadas triangulares*. Como apoyo a dicho cálculo es importante concentrar la información de concentración municipal de las actividades sectoriales en los porcentajes que corresponde a cada municipio en la tabla siguiente:

Municipio	CMAP	CMAS	CMAT	TOTAL
Cozumel	0.34	12.50	87.16	100.00
Felipe Carrillo Puerto	16.33	9.01	74.66	100.00
Isla Mujeres	6.09	2.82	91.09	100.00
Othón P. Blanco	14.65	51.61	33.74	100.00
Benito Juárez	0.39	12.31	87.30	100.00
José María Morelos	67.46	9.96	22.58	100.00
Lázaro Cárdenas	73.74	4.57	21.69	100.00
Solidaridad	0.50	5.39	94.11	100.00

Tabla 56.- Concentrado de orientación de la economía municipal.
(Elaboración propia).

Los Porcentajes anteriores los reflejamos en el siguiente triángulo de orientación económica:

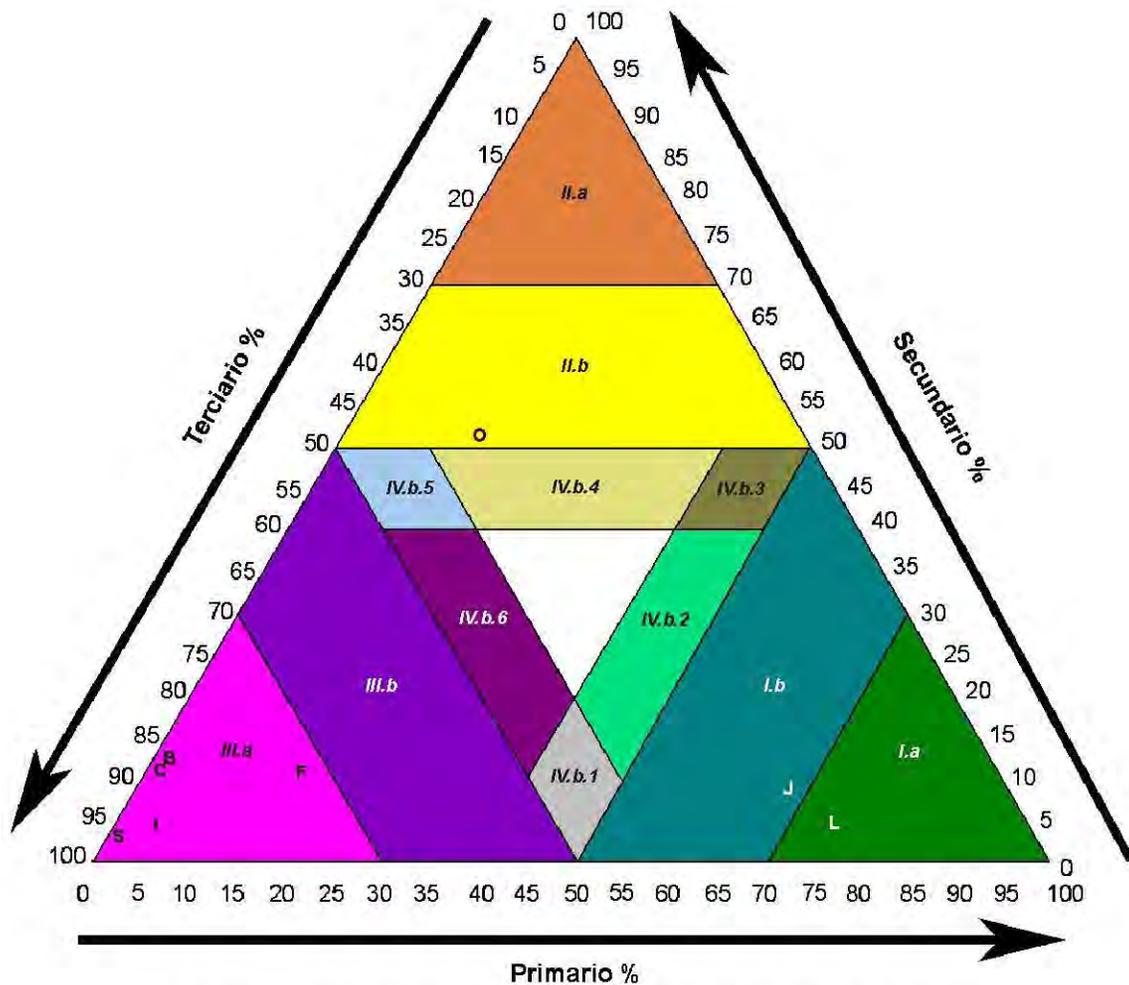


Figura 20.- Orientación (especialización) económica en Quintana Roo.

NIVEL	TIPO DE ORIENTACIÓN
<i>I.a</i>	Alta especialización primaria
<i>I.b</i>	Moderada especialización primaria
<i>II.a</i>	Alta especialización secundaria
<i>II.b</i>	Moderada especialización secundaria
<i>III.a</i>	Alta especialización terciaria
<i>III.b</i>	Moderada especialización terciaria
<i>IV.a</i>	Alta diversificación
<i>IV.b</i>	Moderada diversificación
<i>IV.b.1</i>	Moderada diversificación con predominio primario/terciario
<i>IV.b.2</i>	Moderada diversificación con predominio primario
<i>IV.b.3</i>	Moderada diversificación con predominio primario/secundario
<i>IV.b.4</i>	Moderada diversificación con predominio secundario
<i>IV.b.5</i>	Moderada diversificación con predominio secundario/terciario
<i>IV.b.6</i>	Moderada diversificación con predominio terciario

SIMBOLOGÍA	
C	Cozumel
F	Felipe Carrillo Puerto
I	Isla Mujeres
O	Othón P. Blanco
B	Benito Juárez
J	José María Morelos
L	Lázaro Cárdenas
S	Solidaridad

Tablas 57 y 58.- Tipo de orientación económica y simbología del triángulo de especialización.

Con base en los resultados de este indicador, se puede no solo afirmar sino confirmar que la economía del estado de Quintana Roo es, en un alto porcentaje, de alta especialización terciaria donde, 5 de los 8 municipios (Cozumel, Benito Juárez, Solidaridad, Isla Mujeres y, sorprendentemente, Felipe Carrillo Puerto) están posicionados como municipios cuya economía se basa, fundamentalmente, en el turismo y en la prestación de diversos servicios.

Los restantes tres están dentro del rango de moderada especialización secundaria (Othón P. Blanco), de moderada especialización primaria (José María Morelos) y de alta especialización primaria (Lázaro Cárdenas).

El reflejo de la orientación económica del estado presenta un desequilibrio muy marcado en la economía de Quintana Roo ya que ningún municipio se ubicó ni remotamente cerca en algún rango de diversificación económica y, por el contrario, se ubicaron en altos grados de especialización.

4.1.6 Concentración *per cápita* de la economía.

Para poder calcular este indicador, es necesario obtener la información que se solicita y, con base en ello, desarrollar la fórmula planteada a continuación:

$$CCE = \frac{PBTt}{Pt} \text{ (miles de pesos por habitante)}$$

Donde:

CCE = Concentración *per cápita* de la economía.

PBTt = Suma, por municipio, del valor de la producción agrícola, pecuaria y forestal, y de la producción bruta total correspondiente a pesca, minería, industria manufacturera, electricidad y agua, industria de la construcción, transporte y comunicaciones, comercio y servicios.

Pt = Población total del municipio.

En la tabla siguiente se presentan los datos base para el cálculo de la concentración *per cápita* de la economía:

Municipio	PBTt	Pt*	CCE (miles de pesos)
Cozumel	3,917,000.23	73,193	53.52
Felipe Carrillo Puerto	799,000.20	65,373	12.22
Isla Mujeres	422,000.01	13,315	31.69
Othón P. Blanco	6,426,000.00	219,763	29.24
Benito Juárez	35,093,000.35	572,973	61.25
José María Morelos	224,000.87	32,746	6.84
Lázaro Cárdenas	205,000.98	22,434	9.14
Solidaridad	7,963,000.50	135,512	58.76

* INEGI. II Conteo de Población y Vivienda 2005.

Tabla 59.- Concentrado *per cápita* de la economía municipal.

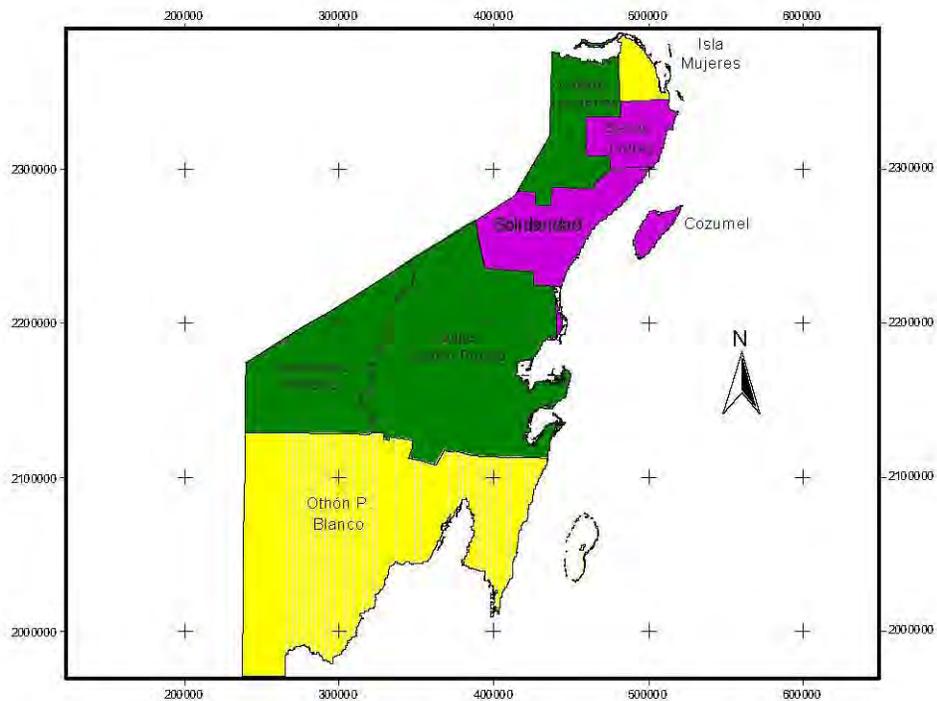
Como se puede ver, la mayor concentración per cápita de la economía se da en los municipios del norte de la entidad (Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad), es decir, en la zona de alto desarrollo turístico, aunque para el caso de Isla Mujeres, aún cuando, su aportación no es tan representativa, se ha decidió incluirlo ya que es altamente especializado en dicho sector.

Todo lo anterior tiene una lógica en función de que Quintana Roo es un estado con una alta dependencia y especialización turística en cuanto a su economía, tal y como se ha demostrado mediante el análisis de los indicadores anteriormente presentados.

Aplicando la tabla para definir los rangos cuantitativos y cualitativos, tenemos o siguiente:

Colores	Rangos Cuantitativos	Rangos Cualitativos
Morado	61.25 - 50.40	Muy alta
Rojo	50.39 - 39.51	Alta
Amarillo	39.50 - 28.62	Media
Verde claro	28.61 - 17.73	Baja
Verde oscuro	17.72 - 6.84	Muy Baja

Tabla 60.- Rangos de concentración per cápita de la economía.



Mapa 17.- Grado de concentración per cápita de la economía municipal.

Aún cuando no todos los municipios tienen altos grados de concentración per cápita de la economía, los municipios del norte, que sí la concentran, representan en conjunto el 70.02 % de la población total del estado en donde se concentra el 86.10% del Producto Interno Bruto Total estatal.

Si le asignamos a lo anterior un análisis espacial, es decir, el valor territorial-municipal del espacio donde se concentra la riqueza de la entidad concluiríamos

que el gran desarrollo económico de Quintana Roo se restringe a una pequeña porción de su geografía.

Municipio	Superficie km ^{2*}	%
Cozumel	647.3	1.27
Felipe Carrillo Puerto	13,806.0	27.16
Isla Mujeres	1,100.0	2.16
Othón P. Blanco	18,760.0	36.90
Benito Juárez	1,644.0	3.23
José María Morelos	6,739.0	13.26
Lázaro Cárdenas	3,881.0	7.63
Solidaridad	4,265.7	8.39

*El dato de la superficie territorial de Quintana Roo puede variar en función de la resolución a favor o en contra que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga respecto al conflicto del Punto de Unión Territorial (PUT) entre Campeche y Quintana Roo. Los datos presentados son con base en datos del gobierno de Quintana Roo.

Tabla 61.- Concentración de la riqueza en Quintana Roo.
(Elaboración propia)

Si el 86.10% del PIB estatal se concentra en los cuatro municipios de alta especialización terciaria (Isla Mujeres, Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad), cuya proyección porcentual en cuanto a su aspecto territorial es de solo el 15.05%, entonces podemos concluir que la economía de Quintana Roo se ha desarrollado bajo una “lógica” que se asemeja al principio de Pareto o de la regla 80-20. No obstante la expresión territorial de la riqueza que se genera en Quintana Roo podría reducirse aún más si se hace un análisis más detallado de las zonas de alto desarrollo turístico y de la proporción espacial que tienen respecto de cada uno de sus espacios político-administrativos (municipios). Para ser más claros, en el municipio de Benito Juárez, el desarrollo turístico no se da en todo el municipio sino solamente en su zona costera y altamente urbanizada (ciudad Cancún y Cancún-zona hotelera); en Solidaridad, solo el corredor costero que va de Playa del Carmen a Tulum es el que representa casi la totalidad de su contribución a la riqueza estatal ya que la gran porción del municipio que queda al oeste de la carretera que atraviesa el estado, está conformado por zonas rurales e indígenas marginadas; la zona continental de Isla Mujeres están todavía en desarrollo sujeta a un Programa de Ordenamiento Territorial; y, en el caso de Cozumel, solo la parte que queda entre la isla y el macizo continental posee un desarrollo urbano, hotelero y portuario ya que el extremo norte está deshabitado y es poco visitado.

4.1.7 Concentración poblacional del poder adquisitivo.

Para poder calcular este indicador, es necesario obtener la información que se solicita y, con base en ello, desarrollar la fórmula planteada a continuación:

$$CPPA = \frac{PEA_{o>2SM}}{PEA_o} \times 100 \text{ (por ciento)}$$

Donde:

CPPA = Concentración poblacional del poder adquisitivo.

PEA_{o>2SM} = Población municipal económicamente activa que gana más de 2 salarios mínimos.

PEA_o = Población municipal económicamente activa ocupada.

Municipio	PEA _{o>2SM} *	PEA _o *	CPPA
Cozumel	15,999	26,467	60.45
Felipe Carrillo Puerto	3,654	17,595	20.77
Isla Mujeres	2,561	4,884	52.44
Othón P. Blanco	30,229	74,223	40.73
Benito Juárez	121,326	180,961	67.05
José María Morelos	1,392	9,544	14.59
Lázaro Cárdenas	1,393	6,472	21.52
Solidaridad	17,823	28,604	62.31

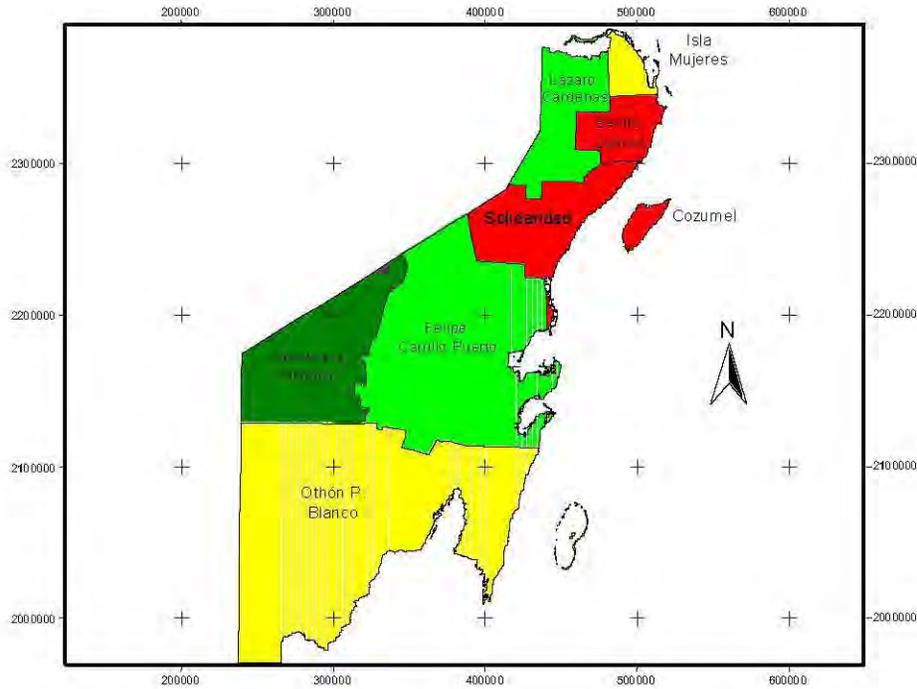
*INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados Básicos Quintana Roo.

Tabla 62.- Concentrado poblacional del poder adquisitivo a nivel municipal.

(Elaboración propia)

Colores	Rangos Cuantitativos	Rangos Cualitativos
Morado	100-81	Muy alta
Rojo	80-61	Alta
Amarillo	60-41	Media
Verde claro	40-21	Baja
Verde oscuro	20-0	Muy Baja

Tabla 63.- Rangos de concentración per cápita de la economía.



Mapa 18.- Concentrado municipal del poder adquisitivo de la población.

En conclusión, los niveles más altos del poder adquisitivo de la población se dan en los 4 municipios de alto desarrollo turístico del corredor costero norte y, en un segundo término, en el municipio sureño de Othón P. Blanco donde se ubica la capital de la entidad y los poderes, así como una importante actividad burocrática y, hasta cierto punto, comercial.

Por otro lado es destacable que los niveles más bajos de poder adquisitivo se concentran en los considerados municipio rurales del estado que son Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas que son, además, los que concentran a la mayoría de la población maya de la entidad la cual se dedica básicamente a las actividades primarias o en potencial mano de obra para el sector de la construcción en los destinos turísticos del estado.

4.2 CRISIS DEL MODELO CANCÚN Y SURGIMIENTO DE NUEVOS ENCLAVES TURÍSTICOS EN QUINTANA ROO. ANÁLISIS DE SU CADENA CAUSAL.

Coincidentemente con la llegada y los efectos graves provocados por el huracán *Gilberto*, a finales de los años 80 del siglo pasado, se ha venido cuestionando el éxito aparente de Cancún como centro integral y como motor de la economía regional. No es tanto el beneficio económico que ha generado lo que se pondría en tela de juicio, sino su viabilidad social y ambiental lo que podría estar contribuyendo a que este modelo de desarrollo turístico se ponga en entredicho.

Los impactos negativos en lo social y en lo ambiental, que en tan corto tiempo de vida de Cancún se han generado, están a la vista. Aunado a lo anterior, el éxito del propio modelo creado por el FONATUR ha comenzado a evidenciar la visión de planeación de corto alcance ante el éxito mismo que el modelo desencadenó en sus dos primeras décadas.

Como parte de su naturaleza como motor de la economía regional, Cancún debería de haber reflejado ya un impulso a otros sectores del desarrollo pero, como se ha discutido con anterioridad, los resultados demuestran que, todo lo contrario a un proceso dinámico de integración, este importante polo de desarrollo turístico ha concentrado en un pequeño espacio territorial la riqueza de Quintana Roo reflejada no solo en lo concerniente a la contribución al PIB estatal y nacional, sino en cuanto al ingreso, a la inversión, al desarrollo de infraestructura, al crecimiento poblacional y, al mismo tiempo, al surgimiento de los más significativos problemas sociales que existen en la entidad.

Pese al éxito económico, El destino turístico más importante del Caribe mexicano es hoy día un ejemplo de contradicciones, antagonismos económicos, ambientales y sociales. Así, pese a ser el primer y más famoso Centro Integralmente Planeado de México, Cancún enfrenta los mismos problemas de la mayoría de los centros turísticos tradicionales como Acapulco, Gro., que han reflejado problemas graves de planeación.

En ese sentido y al contrastar el actual desarrollo urbano del Plan Maestro, se evidencia lo siguiente (Fernández de Lara, 2007, 71):

- La concepción del desarrollo urbano del Plan Maestro de Cancún es sumamente rígida y corta de visión estratégica.
- En el Plan Maestro, el desarrollo regional y la diversificación económica no contempló el surgimiento de otros centros urbanos.
- No existen en ambos casos mecanismos de atención a las demandas sociales provocadas por el crecimiento urbano, particularmente porque no se considera para Cancún la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para la aplicación de políticas públicas.
- No se han aplicado puntualmente ni el Plan Maestro, ni los otros planes de desarrollo urbano.
- Al otorgarle a FONATUR la administración de la zona turística, el Plan Maestro permitió la escasez de recursos financieros para las autoridades municipales.

En ese sentido, Cancún se ha convertido en el principal motor de la economía de Quintana Roo y uno de los principales centros generadores de divisas; aunque también es evidente que no ha cumplido cabalmente con los objetivos que justificaron su creación, tales como impulsar un verdadero desarrollo para la región y diversificar la economía nacional (Fernández de Lara, 2007, 71). Por ello, la desintegración regional entre las tres zonas en las que se ha clasificado la fisonomía territorial de Quintana Roo es uno de los principales atributos del modelo Cancún. Al respecto, Romero (2005) señala: "...el corredor turístico del norte del estado funciona entonces como un polo de crecimiento, pero también convierte a dicha zona en una región polarizante debido a las asimetrías generadas paralelamente desde el norte con respecto a las zonas centro (maya) y sur del estado.

Así, más que contribuir a la articulación socioeconómica y política de la región, este importante polo turístico ha provocado su polarización la cual se refleja en los fuertes contrastes sociales y económicos existentes entre las tres zonas antes señaladas.

Un ejemplo que pudiese parecer incluso absurdo, es el de la carretera estatal principal que une al norte con el sur del estado la cual, en su trayecto de

aproximadamente cinco horas de Chetumal a Cancún, nos permite transitar por tres realidades antagónicas: la tranquilidad de la zona sur y su economía basada en el aparato burocrático y en la actividad comercial; la zona maya y la lucha constante entre dos mundos, el mundo de las tradiciones y costumbres ancestrales, y el mundo “moderno”; y por último, la realidad, o ilusión, del corredor Cancún-Tulum, con un autopista e instalaciones de primer mundo creadas en función del turismo y no de los habitantes del lugar (Fernández de Lara, 2007, 73).

Existe un reconocimiento de dicha situación por parte de los tomadores de decisiones políticas, es decir, se acepta que el estado está intrarregionalmente polarizado a partir de una hiperdependencia sectorial terciarizada. No obstante, como señala Romero (2005), la mayoría de las propuestas para el desarrollo y flujo de inversiones siguen siendo para el corredor costero norte de la entidad, particularmente para la continuidad del turismo de sol y playa.

Esta alta especialización económica, sustentada en el turismo, ha impedido la diversificación de otras actividades productivas, por lo que existe una réplica de economía de enclave aunque el único cambio ha sido sectorial, es decir, en los albores de Quintana Roo como Territorio Federal a principios del siglo XX la actividad forestal era el fuerte económico, de hecho el único, pero con el surgimiento del turismo masificado en los años setenta del mismo siglo, la economía de enclave permaneció pero ahora descansando sobre otro sector.

Desde el punto de vista de la política pública federal, el turismo es visto como un sector de rápido crecimiento; de generación de empleos, sobre todo para jóvenes; de mayor captación de divisas; de impacto en el desarrollo regional, siendo una de las alternativas de mayor viabilidad para ciertas regiones del país, etc. No obstante, la realidad indica que existen una serie de situaciones problemáticas asociadas a dicha actividad dentro de las que destacan: urbanización acelerada en zonas costeras periféricas, escasos impulsos a la economía regional, baja calidad y seguridad del empleo creado, formación de asentamientos marginados, así como la degeneración de los asentamientos costeros (Brenner, 2007, 13).

Pero la magnitud de la problemática generada por el turismo no se remite a los aspectos antes señalados, esta va más allá y resulta en una radiografía crítica que, con base en Romero (2005, 39), se detalla a continuación:

- Alteración de los procesos costeros por cambios en la morfología litoral e implantación de elementos extraños al medio (construcciones de gran escala, rellenos, radas para marinas, espigones, diques, etc.).
- Modificación sustancial de los ecosistemas debido a la introducción exógena de flora y fauna, que han provocado la sustitución de especies nativas.
- Deforestación de amplias zonas de la franja costera para dar cabida a los “desarrollos turísticos”, y como consecuencia de la urbanización, de manera muy puntual en los humedales y manglares.
- Degradación de los recursos naturales por actividades de pesca, deportes acuáticos, tránsito de embarcaciones, evidenciada en la destrucción de importantes franjas de zonas coralinas.
- Contaminación de lagunas y mantos freáticos debido a problemas de manejo eficiente de las aguas residuales, sobre todo en la zona turística.
- Pérdida de dunas debido a la construcción de infraestructura turística sobre dicho ecosistema lo que deja totalmente expuesta la franja costera ante embates ciclónicos.
- Acelerada erosión costera y pérdida de playas.
- Depredación de especies marinas y terrestres.
- Imagen urbana internacionalizada, carente de contenido cultural y no integrada al entorno.
- Crecimiento desordenado de los asentamientos humanos, consecuencia de las crecientes presiones de la inmigración, del desplazamiento de las poblaciones locales y de las comunidades nativas, con la consabida pérdida de identidad cultural.
- Especulación del suelo y modificaciones en la tenencia de la tierra, con la apropiación de los mejores sitios por parte de los “promovientes” turísticos e inmobiliarios.

- Insuficiencia en la provisión de los servicios públicos, por las deficiencias de la infraestructura y limitaciones en la capacidad administrativa local, sobre todo en la zona urbana (ciudad).
- Prestación de servicios públicos de baja calidad (recoja de basura, podado de áreas verdes, drenaje hidráulico y sanitario, et.)
- Deterioro de los valores sociales y de convivencia ciudadana reflejado en actividades delictivas y antisociales como: asaltos, pandillerismo, narcotráfico (a escala macro y micro), prostitución, proliferación del ambulante, etc.
- Empoderamiento de grupos organizados de invasores de predios, sobre todo en zonas ejidales del norte y sur de Cancún.
- Disputas partidistas del poder político en el municipio turístico de Benito Juárez lo que ha ocasionado la falta de una política pública eficiente en materia de desarrollo local y regional.
- Marcada estratificación social resultante de las desigualdades en el ingreso generado por el turismo.
- Desplazamiento de las prácticas tradicionales por actividades relacionadas con el turismo.
- Pérdida de calidad del producto turístico, como resultado de la saturación y sobreoferta de los servicios, así como por los efectos sobre los propios atractivos.
- Modificación de las actividades económicas de la población de la región.
- Baja en la calidad del turismo nacional e internacional incrementándose la llegada de “spring breakers” y de un turismo de tipo sexual.

Si hacemos una agrupación y síntesis de estos problemas podemos obtener una imagen como sigue

TIPOS DE PROBLEMA			
SOCIAL	URBANO	AMBIENTAL	ECONÓMICO
<ul style="list-style-type: none"> • Deterioro de los valores sociales y de convivencia ciudadana. • Empoderamiento de grupos organizados y disputas partidistas del poder político. • Desplazamiento de las prácticas tradicionales. • Modificación de las actividades económicas de la población local o regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Imagen urbana internacionalizada. • Crecimiento desordenado de asentamientos humanos. • Especulación del suelo y modificación en la tenencia de la tierra. • Insuficiencia y baja calidad en los servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alteración de los procesos costeros. • Deforestación de amplias zonas de la franja costera. • Degradación de la zona arrecifal. • Contaminación de cuerpos de agua. • Acelerada erosión costera y pérdida de dunas y playas. • Depredación de especies marinas y terrestres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de calidad del producto turístico. • Baja en la calidad del turismo nacional e internacional.

Tabla 64.- Síntesis de los problemas actuales del modelo Cancún.
(Elaboración propia)

Es innegable que las variables antes señaladas tiene una articulación entre sí, e incluso algunas originan o son dependientes de las otras. Haciendo una agrupación un tanto más fina se puede llegar a agruparlas en seis grandes bloques:

1. Acelerado crecimiento de la población en zonas núcleo (Cancún, Playa del Carmen, Tulum).
2. Incremento de la presión sobre los recursos naturales.
3. Ensanchamiento de la inequidad social respecto a la distribución de los beneficios del turismo.
4. Deficientes políticas de planeación del desarrollo y del cumplimiento de su marco jurídico-regulador.
5. Incremento de problemas de tipo político y social.
6. Deterioro del producto turístico.

Ahora bien, es importante que para entender de mejor manera los factores originarios de los problemas que han deteriorado el *modelo Cancún*, nos

remitamos a las causas raíz de dichos aspecto. Para ello se ha decidido utilizar una metodología que ya ha sido probada en iniciativas como la de *Global International Waters Assessment* (GIWA). En dicha iniciativa, el fin primordial es la atención a la problemática del estado del agua a nivel mundial mediante políticas nacionales más eficientes. La iniciativa GIWA le ha dado mucha importancia a las políticas ya que, de acuerdo a su perspectiva, por lo general, éstas sólo consideran las causas más visibles y no necesariamente las causas raíz. En ese sentido, para entender y resolver los problemas relacionados con el agua en general y los problemas de aguas transfronterizas en particular, GIWA propone abordar las causas raíz, es decir, los diversos factores sociales, institucionales, económicos, tecnológicos y políticos que determinan los problemas del agua (Romero, 2007, 117).

Con base en lo anterior, el análisis de las causas raíz podrían contribuir a responder algunas preguntas que, en teoría, deberían traducirse en opciones de política para la atención y remediación de la problemática detectada. Algunas de éstas preguntas podrían ser las siguientes (GIWA, 2002, 25-26):

- ¿Cuán controlable es cada una de estas causas raíz?
- ¿Es probable que las causas raíz identificadas sean afectadas por cambios de política?
- ¿Qué instrumentos de política podrían lograr esos cambios?
- ¿Quién controla esos instrumentos (gobiernos locales, estatales o federales; el poder legislativo, etc.)?
- ¿Cuál es el impacto cuantitativo esperado de la implementación de un instrumento particular?
- ¿Existe algún efecto colateral significativo adverso?
- ¿Cuán fácil/costoso es el instrumento a implementar?
- ¿Cuánto tiempo le llevará al instrumento actuar sobre las causas raíz y, a estas, tener un impacto en los aspectos GIWA?
- ¿Qué grado de certidumbre tienen los impactos de estos cambios de política sobre los aspectos GIWA?

¿Qué condiciones deben satisfacerse para que los cambios de política logren su resultado esperado?

¿Cuáles son las barreras/obstáculos para una implementación exitosa de la política?

¿Puede haber grupos que serán impactados negativamente por la implementación de la política?

Con base en lo anterior, se ha considerado importante e interesante aplicar la metodología del *análisis de cadena causal* (identificación de causas raíz), utilizado por GIWA, al análisis de la problemática que ha llevado al modelo Cancún a una situación, desde nuestra perspectiva, problemática. A continuación se presenta de manera concentrada dicho análisis:

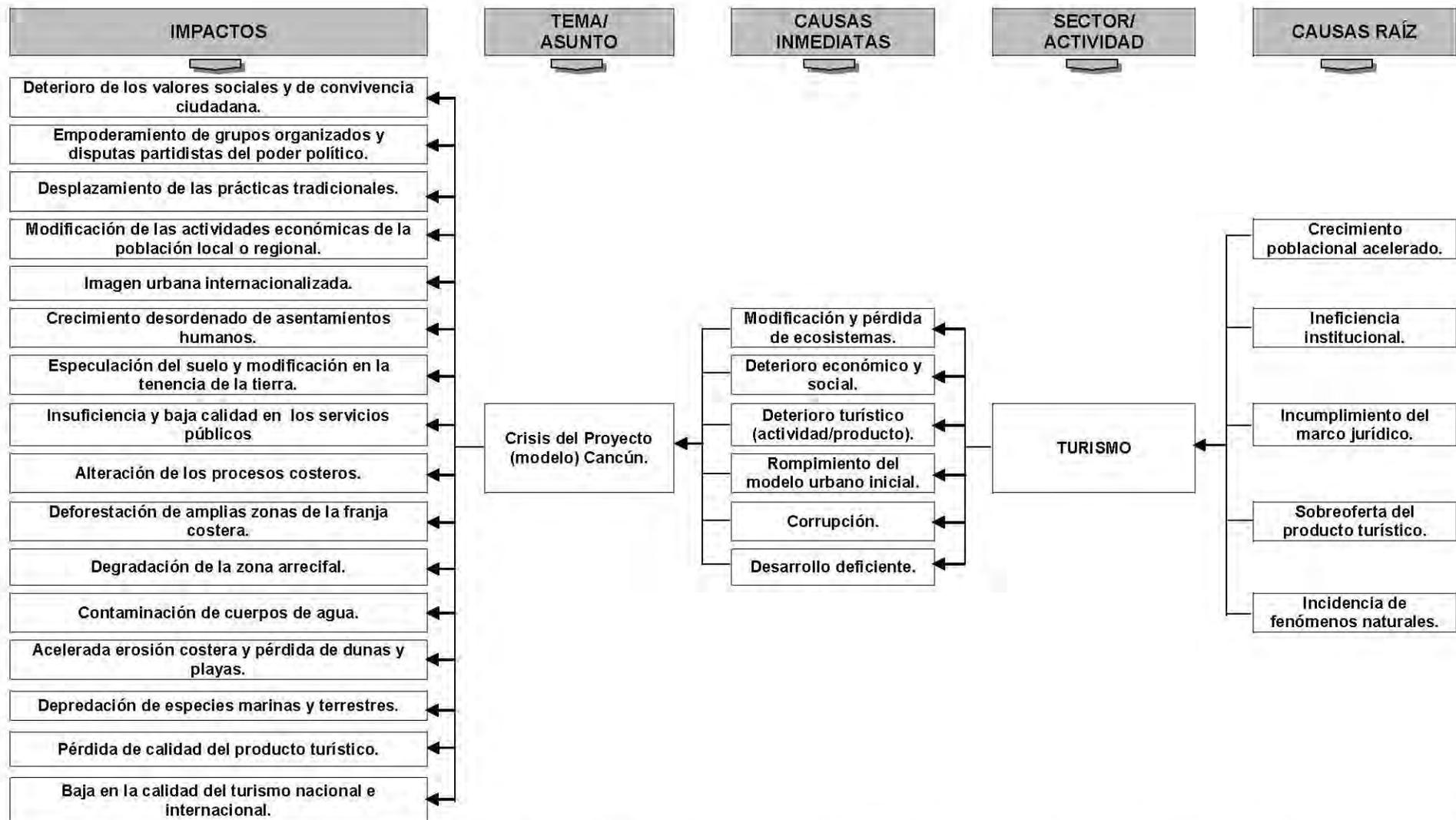


Figura 21.- Análisis de la cadena causal de la crisis del modelo Cancún. (Elaboración propia con base en la metodología GWA).

Como se puede apreciar, los diferentes impactos identificados como prioritarios para afectar de manera negativa a Cancún como destino turístico y a su modelo conceptual tienen, como origen inmediato, los siguientes: modificación y pérdida de ecosistemas; deterioro económico y social; deterioro turístico (actividad/producto); rompimiento del modelo urbano inicial; corrupción; y, desarrollo deficiente. Estas a su vez son generadas a partir de cinco causas raíz: Crecimiento poblacional acelerado; ineficiencia institucional; incumplimiento del marco jurídico; sobreoferta del producto turístico; e, incidencia de fenómenos naturales. En el siguiente cuadro se presenta una síntesis y sus interrelaciones:

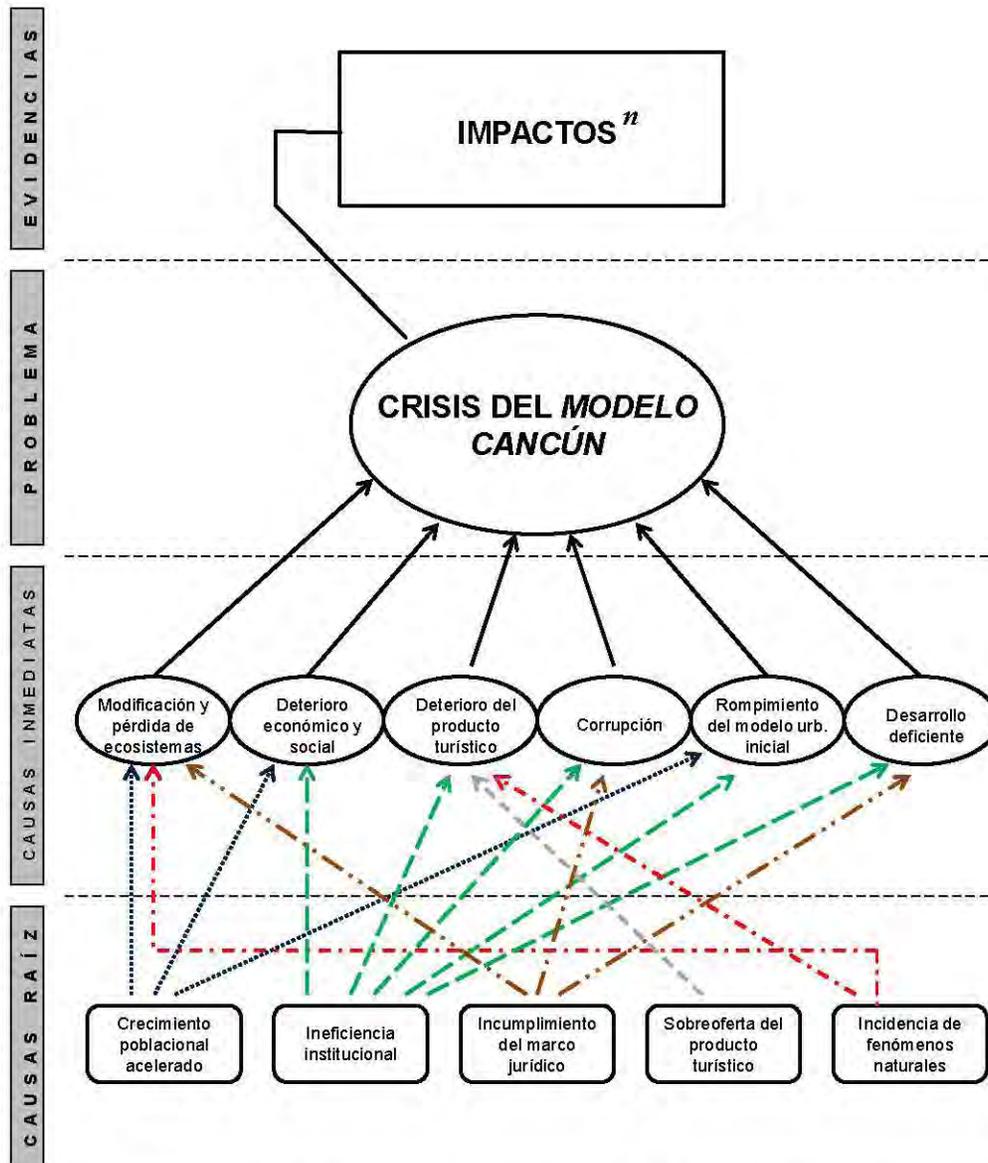
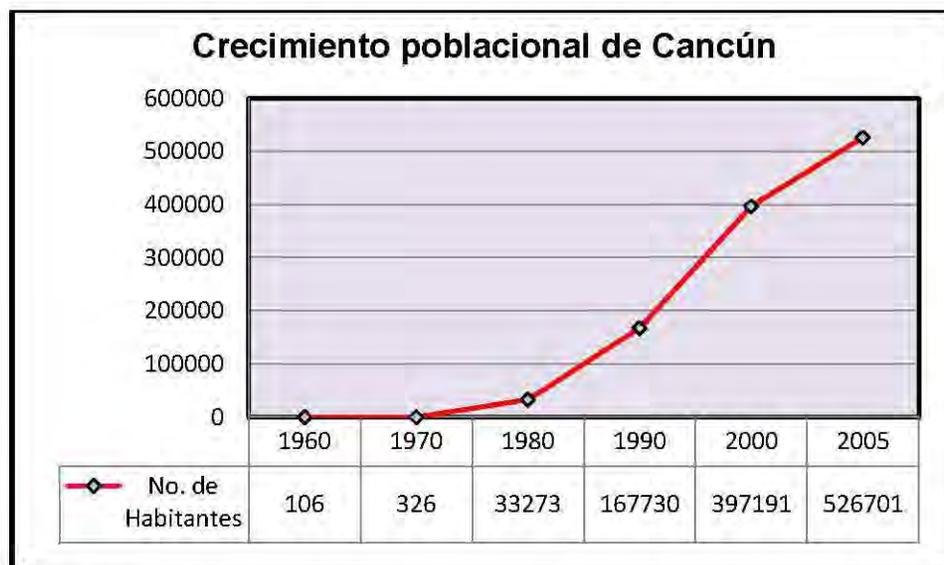


Figura 22.- Interrelación de los elementos causales de la crisis del modelo Cancún. (Elaboración propia).

A casi 40 años de su creación, Cancún aloja más de medio millón de personas, casi la mitad de la población del Estado de Quintana Roo; tiene una oferta hotelera cercana a los 30,000 cuartos de hotel, recibe a un promedio de 3 millones de turistas al año, manteniendo porcentajes medios de ocupación de un 70 % anual y contribuye de manera significativa al PIB global estatal y al PIB nacional por turismo de manera que Quintana Roo, en total, capta aproximadamente el 30% de divisas que ingresan al país por concepto de turismo.

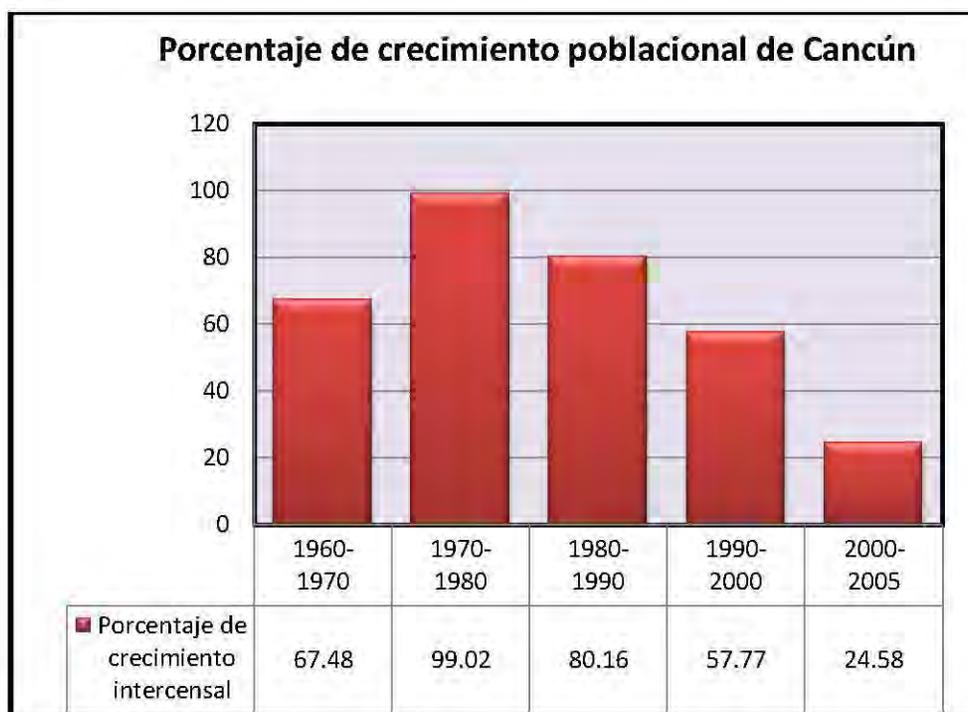
Sin embargo, y a pesar de que la captación de divisas por turismo ha descendido en los últimos años, es indudable que, a la par del éxito económico que Cancún representa, han surgido problemas ambientales, urbanos y sociales que requieren atenderse para continuar con una actividad turística sostenida y, por ende, con el sostenimiento de la economía local y regional, reflejada de manera paralela en con impactos macroeconómicos favorables para el país.

En ese sentido, y aunque ya se ha señalado con anterioridad, es pertinente recordar que los diversos impactos negativos que han cuestionado el modelo integralmente planeado de Cancún tienen su origen raíz en 5 aspectos o factores desencadenadores de los problemas que han surgido en este polo turístico en los últimos años. La combinación del crecimiento demográfico explosivo (gráficas 1 y 2) y el rezago en la dotación de infraestructura y servicios, que sumados a otros factores, han generado desde los años 80 del siglo pasado, una infinidad de asentamientos humanos irregulares y cinturones de pobreza que se reflejan en un crecimiento exponencial, irregular y desordenado de la ciudad (tabla 63). Al mismo tiempo existen insuficientes de áreas verdes; una marcada afectación del paisaje; problemas de vialidad; contaminación del suelo, subsuelo y acuífero, entre otros.



Gráfica 1.- Evolución histórica de la población de Cancún, según datos censales. (Elaboración propia con base en censos 1960-2005).

Es importante señalar que los datos de los censos de 1960 y 1970 no reportan población en Cancún, sin embargo, sí existen reportes de la Colonia Puerto Juárez, considerado como el primer asentamiento de la zona, hoy día uno de los lugares más neurálgicos, conflictivos y desordenados de Cancún.



Gráfica 2.- Porcentaje de crecimiento poblacional de Cancún.
(Elaboración propia).

Aún cuando el porcentaje de crecimiento ha disminuido, este ha sido superior a la media anual nacional que es aproximadamente del 2%. Cancún ha presentado porcentajes de crecimiento promedio anual como sigue: 6.75% entre 1960 y 1970; 9.90% para el periodo 1970-1980; 8.01% entre 1980 y 1990; 5.77% durante el periodo 1990-2000; y, 4.92% entre el 2000 y 2005. En términos acumulados, el crecimiento poblacional de Cancún para el periodo 1960-2005, refleja un porcentual promedio anual del 7.07%.

Es entonces comprensible que, acompañado de un crecimiento exponencial en su población, se haya presentado un crecimiento territorial acelerado y, en consecuencia, desordenado e improvisado, reflejo de políticas de desarrollo urbano y de planeación espacial ineficientes ya que es una realidad que, aún

cuando los gobiernos estatales y municipales han y siguen viendo a Cancún como la “joya de la corona” enfocando sus “esfuerzos” (¿intereses?) hacia dicha región, es un hecho que dichos “esfuerzos” han sido más en aras de un interés patrimonial particular buscando aprovechar cualquier coyuntura para beneficiarse en lo personal, en detrimento de las necesidades sociales y de una de las razones más importantes para la creación de este polo turístico: impulsar el desarrollo regional.

Con base en ello, a cada administración municipal, como se aprecia a continuación, se le ha asignado un adjetivo, distintivo de la misma.

Periodo	Has. al final del periodo	Crecimiento aproximado (# veces)	% de crecimiento	Gobierno Municipal
1975-1978	277	-	-	Alfonso Alarcón Moreli. Un gobernante surgido de FONATUR.
1978-1981	663	2.39	58.22	Felipe Amaro Santana. Nativismo en contra de FONATUR.
1981-1984	956	1.44	30.65	José Irabién Medina. Todos juntos <i>Manos a la obra.</i>
1984-1987	1285	1.34	25.60	Joaquín González Castro. Nuevos Horizontes, viejos desafíos.
1987-1990	2073	1.61	38.01	José González Zapata. Una dura prueba llamada <i>Gilberto.</i>
1990-1993	2420	1.17	14.34	Mario Villanueva Madrid/Arturo Contreras Castillo. Cancún como trampolín político.
1993-1996	3183	1.32	23.97	Carlos Cardín Pérez/Edmundo Fernández Meza. La segunda dualidad gubernamental.
1996-1999	3412	1.07	6.71	Rafael Lara y Lara. De pionero a presidente.
1999-2002	4057	1.19	15.90	Magaly Achach Solís. De la invasión de predios a la invasión del poder.
2002-2005	7338 (aprox.)	1.81	44.71	Juan Ignacio García Zalvidea. Improvisación política y decadencia de Cancún.
2005-2008				Francisco Alor Quezada. Retorno y ratificación de la ineficiencia priista.

Tabla 65.- Crecimiento territorial de la zona urbana (ciudad) de Cancún en cada periodo de gobierno municipal.
(Elaboración propia).

Adicionalmente a los problemas de toma de decisión, sustentados en una mala planeación y en políticas públicas ineficientes, la situación geográfica de la ciudad la hacen propensa al embate de ciclones y tormentas tropicales que, por efecto de la marea de tormenta han contribuido a la pérdida en la amplitud de playas y dunas, es decir, se ha alterado de tal forma la fisonomía natural de la zona que la infraestructura turística está plenamente expuesta a los embates ciclónicos.

Los efectos del huracán Gilberto en 1988 y recientemente Wilma en el 2006, provocaron un daño severo a las playas y a la fisonomía costera, amén de los daños a la infraestructura hotelera y de servicios públicos. La insistencia de los desarrolladores por construir su infraestructura lo más cercano al mar, por continuar con la tala impune de extensas zonas de manglar, por rellenar cuerpos de agua (sobre todo lagunares), por introducir especies vegetales exógenas, han contribuido a modificar lo que en su momento fue el punto de decisión para crear Cancún: la belleza de sus playas y de su entorno. Nada tan contradictorio como el modificar por completo una de las principales razones por la que se creó este destino.



Foto 1.- La zona costera del Caribe mexicano en su estado natural.
(Fuente: Amigos de Siaan Ka'an/URI/CRC).



Foto. 2- Punta Cancún. Ejemplo del uso intensivo y excesivo de la zona costera.
(Fuente: Amigos de Siaan Ka'an/URI/CRC).

Sumados todos los factores anteriores, se tiene un escenario que ya se está sintiendo en este destino turístico: pérdida de competitividad frente a otros destinos turísticos con el riesgo latente de traducirse en una severa crisis económica, si tomamos en cuenta la altísima dependencia que la ciudad de Cancún y el estado de Quintana Roo, tienen respecto al turismo.

Incluso, al interior del propio municipio de Benito Juárez, donde se localiza Cancún, existe un desarrollo económico polarizado ya que sus zonas rurales presentan grandes rezagos en infraestructura, equipamiento, vivienda, servicios y oportunidades de empleo (SEMARNAT/Gob. del Edo. de Q. R./H. Ayuntamiento de Benito Juárez, 2005, 1).

Para colmo, la existencia de una sobreoferta de cuartos de hotel ha propiciado un decaimiento y abaratamiento en la calidad del servicio. Adicionalmente, la afluencia de turistas ha presentado un vaivén importante derivado de situaciones como la crisis económica de los 80 y de principios de los 90; la afectación de la infraestructura en 1988 y 2006 debido al impacto de los huracanes Gilberto y Wilma; así como los efectos sociales externos como el de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York.

En tabla 64 se presenta el comportamiento que históricamente ha tenido Cancún en cuanto a su oferta hotelera y de cuartos de hotel así como a la afluencia de turistas y la tasa de ocupación.

AÑO	No. HOTELES	No. CUARTOS	TURISTAS NACIONALES (miles)	TURISTAS EXTRANJEROS (miles)	TOTAL TURISTAS (miles)	% OCUPACIÓN
1975	15	1322	72.2	27.3	99.5	61
1976	22	2023	113.5	67	180.5	60.9
1977	30	2494	148.6	116.6	265.2	68
1978	37	2763	160.3	149.5	309.8	70.9
1979	41	2923	196.1	199.7	395.8	77
1980	47	3930	218.4	241.6	460	66
1981	54	5225	264	276.8	540.8	64
1982	52	5258	307.4	336.4	643.8	64
1983	52	5709	244.4	510.2	754.6	81
1984	57	6106	214.3	499.6	713.9	72
1985	59	6591	226.9	503	729.9	72
1986	65	7028	227.4	641.9	869.3	81
1987	86	8910	200.1	760.5	960.6	83
1988	95	11891	180.7	657.5	838.2	56
1989	103	15310	296.5	857.1	1153.6	57
1990	110	17470	395.2	1180.5	1575.7	68
1991	107	17971	479.7	1432.4	1912.1	69
1992	106	18003	488.2	1557.8	2046	75
1993	109	18540	486.7	1492.4	1979.1	72
1994	113	18859	512.9	1445.2	1958.1	69.1
1995	121	18891	488.8	1665.8	2154.6	75.8
1996	122	19754	472.9	1832.6	2305.5	77.8
1997	124	20381	553.8	2086.4	2640.2	81.1
1998	133	21802	647.3	2004.7	2652	76.3
1999	140	24610	747.9	2072.2	2820.1	71.6
2000	142	25434	789.2	2254.6	3043.8	73.8
2001	142	26194	807.7	2180.7	2988.4	71.2
2002	140	25829	860.8	1964.9	2825.7	66.1
2003	144	26550	979.7	2076.9	3056.6	70.2
2004	146	27193	1036.8	2330.7	3367.5	76.8
2005	146	27518	937.9	2134.2	3072.1	74.8
2006	130	23854	844.6	1887.1	2731.7	73
2007	148	28218	982.5	2022.3	3004.8	67.8

Tabla 66.- Concentrado histórico de oferta de hospedaje, afluencia y ocupación en Cancún (Elaboración propia con base en datos de SECTUR y SEDETUR).



Gráfica 3.- Comportamiento histórico de la oferta hotelera.
(Elaboración propia con base en datos de SECTUR y SEDETUR).



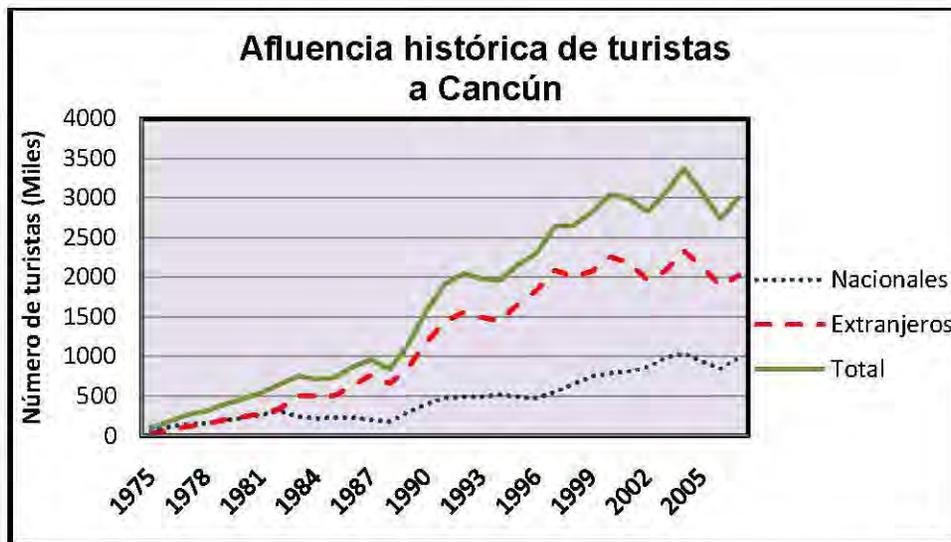
Gráfica 4.- Comportamiento histórico de la oferta de cuartos de hotel.
(Elaboración propia con base en datos de SECTUR y SEDETUR).

En las dos gráficas anteriores es interesante ver que la oferta hotelera y de cuartos de hotel ha sido prácticamente creciente, salvo en el año de 2006 cuando los embates del huracán Wilma afectaron de manera severa a la zona turística al grado que la mayoría de los hoteles sufrieron daños en sus estructuras al grado que varios tuvieron que cerrar por varios meses. A finales de 2006 Cancún tenía

16 hoteles menos respecto a 2005 lo cual se tradujo en una disminución de 3,664 cuartos de hotel y en la pérdida temporal de varios miles de empleos, incluso en un éxodo temporal de trabajadores de la industria turística, además de una evidente disminución en la afluencia de turistas.

No obstante, para el 2007 la recuperación se había dado al 100% en la infraestructura, no así en las playas cuyo deterioro tardará, si lo permite el cambio climático global y si no se toman medidas correctivas en políticas de construcción y de aplicación de la ley, varias décadas, si no es que nunca.

Es innegable que el destino de Cancún se bate entre dos frentes: el político, que implica planeación y decisiones eficientes; y el natural, del cual poco podemos hacer. En ese sentido, la alta dependencia que existe respecto del turismo, permite vislumbrar, si no se diversifican las actividades económicas del estado, un panorama nada favorable para los próximos 40 años.



Gráfica 5.- Comportamiento histórico de la afluencia de turistas nacionales y extranjeros. (Elaboración propia con base en datos de SECTUR y SEDETUR).



Gráfica 6.- Comportamiento histórico de la ocupación hotelera.
(Elaboración propia con base en datos de SECTUR y SEDETUR).

La gráfica anterior refleja un comportamiento irregular en cuanto a la ocupación hotelera lo cual tiene algunas explicaciones: para el caso del turismo nacional, las crisis económicas de los 80 y del 94 fueron hechos que afectaron de manera severa el poder adquisitivo de la población; en el caso del turismo internacional, los efectos generados por los huracanes Gilberto, en 1988; por Wilma, en 2006; así como los atentados del 11 de septiembre de 2001, fueron situaciones que provocaron una importante disminución en la afluencia turística. A los anteriores factores habría que sumar uno más, el incremento de la oferta de cuartos de hotel *versus* el poco crecimiento, en ocasiones disminución, de la afluencia de turista al año. Es decir, mientras el promedio de visitantes al año se ha mantenido con poco movimiento, la oferta de espacios ha ido en constante crecimiento lo cual trae como consecuencia una disminución en la tasa de ocupación acarreado con ello el abaratamiento y la posibilidad de que ahora un importante sector de la población nacional tenga acceso a espacios que fueron concebidos, mayoritariamente, para el turismo extranjero.

Es importante aclarar que el abaratamiento no se sustenta en el hecho de que se deba a que ahora existe un gran mercado nacional, sino a que las tarifas

han disminuido y los paquetes todo incluido se han convertido en un gran atractivo y a veces poco entendible en términos de costo beneficio para la propia industria.

Es un hecho que Cancún, independientemente de ser un éxito económico aunque muy sectorizado, es sumamente susceptible a cualquier efecto externo o interno, sea este natural, económico o social o en materia de política pública.

Otro análisis nos lleva a recuperar dos de las cinco causas raíz identificadas (ineficiencia institucional e incumplimiento del marco jurídico) para discutir en torno a si en realidad el problema tiene que ver con un asunto de política pública o solo obedece a un crecimiento poblacional acelerado, al impacto de los fenómenos naturales y a una sobreoferta de infraestructura turística. En ese sentido, es pertinente hacer una recuperación de los diferentes instrumentos de planeación que han emanado a nivel federal, estatal y local para, de manera hipotética, orientar a Cancún como ciudad y destino turístico, en un marco de orden político, jurídico, social y económico.

En las tablas 65, 66 y 67 se presentan una serie de instrumentos de planeación y de ordenación del territorio (concluidos, en proceso y en proyecto), amén del Plan Maestro de FONATUR, sin mencionar todas las leyes y reglamentos que existen en los tres niveles de gobierno y que tienen como razón de ser el dirigir de manera eficiente el desarrollo nacional, regional y/o local.

INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN APLICABLES A CANCÚN.	FUENTE/FECHA DECRETO
Decreto de creación del Fondo Legal de Cancún.	POE ⁴⁸ del 29 de noviembre de 1975; 30 diciembre de 1975 (corrección).
Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Benito Juárez.	POE 30 de Abril de 1980.
1a. Expropiación territorial al Ejido Isla Mujeres.	DOF ⁴⁹ 1 noviembre 1982.
Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Cancún.	POE 17 enero 1985 y
2a. Expropiación territorial al Ejido Isla Mujeres.	DOF 21 diciembre 1989.
1a. Expropiación territorial al Ejido Leona Vicario.	POE 14 junio 1991.
Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Cancún.	POE 12 de enero de 1993.
Acuerdo de Coordinación para el Ordenamiento Ecológico de la Región denominada Cancún-Tulum.	POE 9 junio 1994 y DOF 26 octubre 1994.
3a. Expropiación territorial al Ejido Isla mujeres.	DOF 27 junio 1994.
4a. Expropiación territorial al Ejido Isla Mujeres.	DOF 4 julio 1994.
Acuerdo de Coordinación para el Ordenamiento Ecológico de la región denominada Sistema Lagunar Nichupté.	POE 30 noviembre de 1994.
Plan Maestro Cancún 1995-2020.	
Acuerdo por el que se declara área natural protegida el parque Kabah con categoría de parque urbano.	POE 10 (¿25?) de noviembre de 1995.
Decreto de creación del Parque Marino Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc.	DOF 19 de julio de 1996.
Síntesis del Plan Parcial de la Reserva Sur de la ciudad de Cancún	POE 15 octubre 1998.
Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Reserva Sur de la ciudad de Cancún.	POE 15 de enero de 1999.
Acuerdo por el que se declara Área Natural Protegida el área denominada Laguna Manatí.	POE 9 de agosto de 1999.
Acuerdo por el que se declara Área Natural Protegida el área denominada Sistema lagunar Chacmochoch.	POE 9 de agosto de 1999.
Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Polígono 523 de la Reserva Sur de la ciudad de Cancún.	POE 9 de septiembre de 1999, modificado el 9 de diciembre de 1999.
Acuerdo para la ampliación y modificación del Plan Parcial de la Reserva Norte de la ciudad de Cancún.	POE 22 de julio de 2000
Plan Maestro Para la Zonificación General de Puerto Cancún.	POE 30 de mayo de 2001.
Síntesis del Plan Parcial de la Reserva Sur de Cancún	POE 14 de septiembre de 2001.
Programa Parcial de Desarrollo Urbano, Región 524 de la Reserva Sur de la ciudad de Cancún.	POE 14 de septiembre de 2001.
Acuerdo de Coordinación para el Ordenamiento de la totalidad del municipio de Benito Juárez, con cabecera en Cancún.	POE 28 de septiembre de 2001.
Decreto por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región denominada Corredor Cancún-Tulum.	POE 16 noviembre 2001.
Programa Parcial de Desarrollo Urbano Punta Cancún.	POE 7 de diciembre de 2001.
Programa de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte.	POE 30 de mayo de 2003.
Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Polígono de 885,08 hectáreas, ubicado al Sur de Punta Nizuc.	POE 17 de septiembre de 2003.
Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Polígono 11 de la Ciudad de Cancún. Tendencias de expansión de la ciudad.	POE 7 de junio de 2004.
Programa de Desarrollo Urbano del centro de población de Cancún (Actualización 2005).	POE 31 de marzo de 2005.
Decreto del Programa de Ordenamiento Ecológico Local del municipio de Benito Juárez. ⁵⁰	POE 21 de julio de 2005.
Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cancún (Actualización).	POE 22 de julio de 2005.
Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Complejo Sur de la Ciudad de Cancún, Alfredo V. Bonfil.	POE 2 de febrero de 2006.
Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Malecón Cancún.	POE 7 de septiembre de 2006.
Decreto por el que se crea el Área de Protección de Flora y Fauna Manglares de Nichupté.	DOF 26 de febrero de 2008.

Tabla 67.- Instrumentos de planeación existentes desde el surgimiento de Cancún. (Elaboración propia).

⁴⁸ Periódico Oficial del estado de Quintana Roo.

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación.

⁵⁰ Este nuevo instrumento de planeación deroga los dos ordenamientos vigentes en el territorio municipal: el Programa de Ordenamiento Ecológico del Sistema Lagunar Nichupté y el Programa de Ordenamiento Ecológico de la región denominada Corredor Turístico Cancún-Tulum, en la porción territorial que comprende a Benito Juárez (desde la pista del aeropuerto internacional de Cancún hasta Punta Brava).

OTROS ESTUDIOS REALIZADOS.	RESPONSABLE/AÑO
Programa parcial de mejoramiento de Cancún-Ejido Alfredo V. Bonfil, Quintana Roo	Gobierno del estado de Quintana Roo/H. Ayuntamiento de Benito Juárez. 1990.
Plan regional de ordenamiento ecológico, urbano y turístico del corredor Cancún-Tulum, Quintana Roo.	Gobierno del estado de Quintana Roo/H. Ayuntamiento de Benito Juárez. 1990 y 1991.
Programa subregional de desarrollo urbano del corredor Cancún-Rivera Maya, Quintana Roo.	FONATUR/2001.

Tabla 68.- Estudios adicionales realizados para Cancún.
(Elaboración propia).

PLANES Y PROGRAMAS EN ANÁLISIS Y/O PROCESO	RESPONSABLE
Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Hotelera de Cancún.	IMPLAN-Cancún. ⁵¹
Plan estratégico de Cancún para el año 2030.	IMPLAN-Cancún.
Plan de Movilidad de la Ciudad de Cancún.	IMPLAN-Cancún.
Programa Municipal de Desarrollo Urbano.	IMPLAN-Cancún.
Programa Parcial de Desarrollo Urbano Corredor Cancún-Aeropuerto.	IMPLAN-Cancún.
Programa Parcial de Desarrollo Urbano Corredor Cancún-Mérida.	IMPLAN-Cancún.
Proyecto de Revitalización del Centro de la Ciudad de Cancún.	IMPLAN-Cancún.
Actualización del Programa Parcial del Polígono 11 y Norponiente.	IMPLAN-Cancún.
Programa de Mejoramiento Urbano de Puerto Juárez.	IMPLAN-Cancún.
Estudio de Carácter Geohidrológico, para determinar el área de protección de la zona de abastecimiento de agua potable de la ciudad de Cancún.	IMPLAN-Cancún.
Programa de Mejoramiento Urbano de Alfredo V. Bonfil.	IMPLAN-Cancún.

Tabla 69.- Instrumentos de planeación en análisis y/o en proceso.
(Elaboración propia).

Como se puede apreciar, Cancún es una ciudad que en su corta historia ha contado con una serie de instrumentos de planeación suficientes como para presentar un panorama diferente al que está viviendo. No en vano diversos estudios sobre esta ciudad han mencionado de manera reiterada que Cancún ha sido la primera ciudad y el primer centro turístico del país planeado desde su creación. Sin embargo, el deterioro social y de su infraestructura urbana ponen en entredicho, no a los instrumentos de planeación que se han generado, sino a la eficiencia, honestidad y cumplimiento del marco jurídico de quienes se han encargado de aplicar dichos instrumentos y de tomar las decisiones respecto a los destinos de este centro turístico.

Como hipotético polo inductor del desarrollo regional, centro de captación de divisas y fuente de empleo, Cancún ha tenido un éxito sin precedente, que rebasó

⁵¹ Instituto de Planeación de Desarrollo Urbano o Instituto Municipal de Planeación de Cancún.

las expectativas más altas de los gestores del primer centro de población integralmente planeado de México. Sin embargo y como ya se ha señalado, el acelerado crecimiento de Cancún, debido a su éxito como centro turístico, ha traído como consecuencia un crecimiento urbano sin desarrollo. Este crecimiento ha rebasado visiblemente los límites de crecimiento establecidos en los Planes de Desarrollo Urbano, dando origen al conflicto *invasión-regularización-urbanización*, que ha generado serios problemas que van desde la transformación del patrón de asentamientos humanos planeado, hasta el rezago y la falta de calidad en la prestación de los servicios públicos.

La ineficiente, y en ocasiones ausente, dotación de los servicios básicos y de equipamiento, ha originado un evidente rezago de infraestructura. Asimismo, los asentamientos irregulares han originado, entre otras cosas, una red desarticulada de vialidades, la existencia de regiones sin pavimentar, severos conflictos de tenencia de la tierra, desarticulación social, entre otros muchos problemas.

Es contradictorio entonces, que en tan corto tiempo Cancún se haya convertido en el más importante destino turístico de México y, junto con la Riviera Maya, en el más importante de la Cuenca del Caribe, pero, sin lugar a dudas, en un ejemplo de lo que la mala planeación, la ineficiencia en materia de políticas públicas y los intereses particulares por sobre los colectivos, pueden desencadenar.

4.2.1 Playa del Carmen y la Riviera Maya. Extensión del fenómeno turístico del norte de Quintana Roo.

El problema que comenzó a presentarse en Cancún debido a la falta de espacios para los asentamientos humanos y la alta competitividad en materia de empleos, provocaron un nuevo escenario hacia finales de los años 90 del siglo pasado. Cancún crecía hacia el norte, hacia el norponiente y hacia el sur, los problemas de tenencia de la tierra, de deterioro social, de escasez o deterioro de la infraestructura urbana, de contrastes urbanos (pocas zonas ricas y muchas regiones marginadas), aunado al cambio en la Constitución Política del estado de

Quintana Roo en el año de 1993, mediante el cual se constituía un nuevo municipio (Solidaridad) con cabecera en la parcialmente tranquila comunidad de Playa del Carmen, dieron un giro importante en la dinámica de migración por causas del turismo. Emergía un nuevo centro turístico, cabecera no solo del nuevo municipio, sino corazón de un nuevo imán para el turismo internacional y nacional: la *Riviera Maya*.

Esta región, de afrancesado término, surge oficialmente en 1998, es decir, cinco años después de la creación del municipio de Solidaridad y comprende de Puerto Morelos a Tulum, aunque hay quienes insisten en incluir a Cancún dentro de dicho corredor, lo cual es erróneo ya que es precisamente el intentar desahogar a Cancún por la que se crea dicha región-imán.

La formalización del surgimiento de la Riviera Maya se pudiese sustentar a partir del Decreto que crea a la *Coordinación Ejecutiva para el Desarrollo de la Riviera Maya* publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el 25 de junio de 1998. En dicho instrumento se reconoce la importancia de la acción conjunta de los sectores público, privado y social en el extraordinario crecimiento de la zona que comprende el corredor turístico Cancún-Tulum, al cual a partir de dicho ordenamiento se le denominaría como la Riviera Maya, denominación que sugiere la importancia de carácter mundial de la que se ha revestido, por el potencial económico y turístico que representa, así como la gran aceptación de los desarrolladores turísticos enclavados en la zona (POE, 25 junio 1998).

Se reconocía también, al decretarse formalmente la Riviera Maya como corredor turístico, que era de fundamental importancia procurar que mediante el Programa de Ordenamiento del corredor Cancún-Tulum, se impulsara un crecimiento ordenado y con esquemas de protección privilegiando un desarrollo armónico en congruencia con el entorno ecológico así como la dinámica económica que venía acarreado.

La razón de dicha iniciativa implicaba la suma de esfuerzos de las autoridades municipales competentes, en este caso de los municipios de Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel, con el objetivo de procurar un desarrollo sostenido, congruente y ordenado en dicho corredor en el marco de un ejercicio de

planeación, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas de inversión, promoción, regulación y desarrollo en la Riviera Maya.

La Coordinación Ejecutiva para el Desarrollo de la Riviera Maya estaría presidida por el gobernador del estado, siendo su Secretario Técnico el secretario estatal de turismo. Los vocales serían los presidentes municipales de Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel. Las atribuciones específicas de esta Coordinación ejecutiva se resumen en 7 puntos (POE 25 junio 1998):

- I. Establecer las acciones para la planeación integral de los programas para la Riviera Maya.
- II. Analizar, y en su caso validar, las propuestas de inversión que permitan atender las prioridades, mediante la participación de las entidades públicas municipales, estatales y/o federales, y las del sector privado y del sector social.
- III. Vigilar que los programas cumplan sus objetivos y coadyuven al objetivo general del desarrollo económico y social de la Riviera Maya.
- IV. Dar seguimiento a los programas institucionales y sectoriales que incidan en el desarrollo integral de la Riviera Maya.
- V. Evaluar la ejecución de programas en el contexto de la planeación integral.
- VI. Proponer las medidas de corrección y ajustes a los programas.
- VII. Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución de los programas integrados.

Es importante señalar que la Riviera Maya surgió como una iniciativa con espacios en proceso de desarrollo, algunos como Playa del Carmen y Puerto Aventuras, con un desarrollo importante, es decir, no surgió de la nada como fue el caso de Cancún o como es el caso de la Costa Maya lo cual se analizará más adelante.

Había un gran reto para esta dinámica zona: ordenar un desarrollo que ya traía una inercia de varios años atrás y que en los subsecuentes, vio disparado su crecimiento poblacional y su crecimiento de oferta hotelera acarreado los problemas que han contribuido al deterioro de Cancún.

Para el año de 1993 en que se creó el octavo municipio, Playa del Carmen contaba con aproximadamente cuatro mil habitantes, sin embargo en poco más de 10 años su población creció de manera espectacular rebasando por completo cualquier pronóstico y acarreando consigo una serie de problemas parecidos a los que se generaron en Cancún a partir del acelerado crecimiento poblacional *versus* la imposibilidad institucional de proveer de servicios básicos y de establecer regulaciones en la tenencia de la tierra, entre otros.

Para darnos cuenta de la evolución que tuvo la población en Playa del Carmen y otros sitios importantes en la Riviera Maya como Tulum, Puerto Morelos y Puerto Aventuras y Akumal, a continuación se presenta la siguiente tabla:

Año	No. Habitantes				
	Akumal	Playa del Carmen	Puerto Aventuras	Puerto Morelos	Tulum
1921	s/d	60	s/d	28	204
1930	s/d	25	s/d	98	14
1940	s/d	89	s/d	63	20
1950	16	69	s/d	80	70
1960	13	93	s/d	47	99
1970	6	232	s/d	132	220
1980	179	737	s/d	672	540
1990	578	3098	87	772	2111
2000	1088	43613	2125	892	6733
2005	1198	100383	1989	1097	14790

Tabla 70.- Evolución histórica poblacional de las comunidades más importantes de la Riviera Maya.
(Elaboración propia con base en Censos poblacionales desde 1921).

Con base en lo anterior, se tiene que solo dos poblaciones del corredor Riviera Maya han presentado un incremento poblacional importante; en este caso serían Playa del Carmen y Tulum.

Para tener una mejor idea del impacto que ha tenido el fenómeno poblacional en la zona, podemos referirnos a las dos poblaciones antes señaladas las cuales presentarían un comportamiento histórico como sigue:



Gráfica 7.- Evolución histórica poblacional en Playa del Carmen y Tulum.
(Elaboración propia).

En primera instancia, el reflejo de dicho crecimiento exponencial se da en los años 90 del siglo pasado, obviamente asociado a dos condiciones: la creación del municipio de Solidaridad y la creación de la Riviera Maya. Estas dos condiciones se convirtieron en imanes para quienes buscaban nuevas opciones de vida tanto en la administración pública, como en la industria turística, siendo esta última la de mayor impacto en cuanto al flujo migratorio.

Otro aspecto importante sería el análisis por separado con el fin de determinar la tasa de crecimiento en cada uno de estos dos importantes centros poblacionales de la Riviera Maya.

Periodo	TCMP*	Crecimiento poblacional intercensal (cantidad)	% crecimiento intercensal
1950-1960	3.03	24	25.8
1960-1970	9.57	139	59.9
1970-1980	12.25	505	68.52
1980-1990	15.44	2361	76.21
1990-2000	30.27	40515	92.89
2000-2005	18.14	56770	56.55

*Tasa de Crecimiento Media Poblacional. Con base en datos de la tabla 70.

Tabla 71.- Tasa de Crecimiento Media Poblacional y crecimiento porcentual intercensal de Playa del Carmen.
(Elaboración propia).

Periodo	TCMP*	Crecimiento poblacional intercensal (cantidad)	% crecimiento intercensal
1950-1960	3.52	29	29.29
1960-1970	8.31	121	55.00
1970-1980	10.88	398	64.40
1980-1990	13.14	1506	70.90
1990-2000	12.23	4609	68.45
2000-2005	17.04	8057	54.47

*Tasa de Crecimiento Media Poblacional. Con base en datos de la tabla 70.

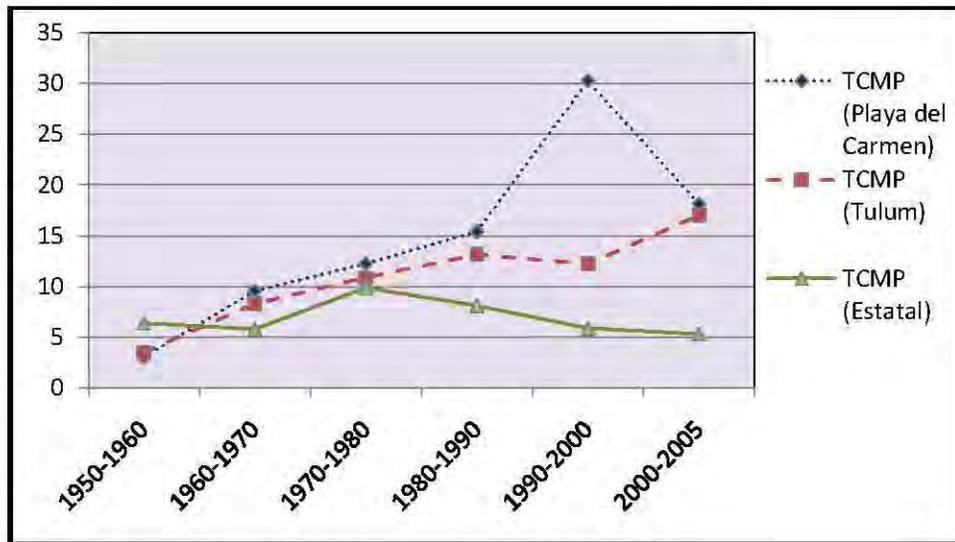
Tabla 72.- Tasa de Crecimiento Media Poblacional y crecimiento porcentual intercensal de Tulum.
(Elaboración propia).

Periodo	TCMP (Playa del Carmen)	TCMP (Tulum)	TCMP (Estatal)
1950-1960	3.03	3.52	6.4
1960-1970	9.57	8.31	5.8
1970-1980	12.25	10.88	9.87
1980-1990	15.44	13.14	8.11
1990-2000	30.27	12.23	5.9
2000-2005	18.14	17.04	5.34

Tabla 73.- Tasa de Crecimiento Media Poblacional de Playa del Carmen y Tulum respecto a Quintana Roo. (Elaboración propia).

Como se aprecia, en ambos casos –Playa del Carmen y Tulum-, la tendencia de crecimiento poblacional, en cuanto a su tasa media, ha sido por lo general ascendente y muy por encima de la tasa media estatal, la cual ha ido decreciendo. Llama la atención, para el caso de Playa del Carmen, el dato para el periodo 1990-2000 en el que se observa una altísima e histórica TCMP de 30.27. Como hipótesis central a dicho dato está el hecho de que es en dicho periodo cuando se crea el municipio de Solidaridad (1993) el cual tiene como cabecera municipal precisamente a Playa del Carmen además de que en la misma década se crea la Riviera Maya (1998) la cual se convierte en un importante imán no solo de inversiones sino de flujo migratorio y de turistas, fungiendo paralelamente como una “válvula de escape” ante el insostenible crecimiento y permanente deterioro de Cancún.

Una representación gráfica de dicho comportamiento y de su correspondiente comparativo con la tendencia estatal se presenta a continuación:



Gráfica 8.- Comparativo de Tasa de Crecimiento Media Poblacional de Playa del Carmen y Tulum respecto a Quintana Roo.
(Elaboración propia).

Por otro lado, es determinante, para poder entender el impacto que la Riviera Maya ha generado en cuanto al aspecto meramente turístico es el abordar lo correspondiente a la infraestructura hotelera y al flujo de turistas para lo cual se ha seleccionado, como año inicial 1998 por ser el año de creación de la Riviera Maya como concepto integral lo cual facilita el análisis de la información disponible en las fuentes oficiales, en este caso la Secretaría de Turismo (Federal) y la Secretaría Estatal de Turismo de (Quintana Roo). En ese sentido, se obtuvo una primera tabla de concentración de información:

Año	# Hoteles	# Cuartos de hotel	Afluencia de turistas	% ocupación hotelera
1998	150	7407	595050	n/d
1999	206	12653	767541	73.25
2000	241	14870	1184249	83.44
2001	281	18731	1504052	74.51
2002	288	20014	1793864	72.63
2003	349	22624	2021989	74.64
2004	354	23512	2418623	84.01
2005	368	25170	2194765	61.73
2006	332	30705	2648673	72.63
2007	336	34765	2836934	71.6

Tabla 74.- Concentrado histórico de oferta de hospedaje, afluencia y ocupación en la Riviera Maya (Elaboración propia con base en datos de SECTUR y SEDETUR).



Gráfica 9.-Comportamiento histórico de la oferta hotelera. (Elaboración propia con base en datos de SECTUR y SEDETUR).

En la gráfica anterior se refleja una tendencia al crecimiento de la oferta hotelera en la Riviera Maya, muy similar al que vivió Cancún, incluso en su comportamiento reflejando una única disminución en el año de 2006 debido a los estragos causados por el huracán Wilma. Para 2007 se inició un proceso de recuperación

que tarde o temprano harán despuntar nuevamente la línea ascendente y sostenida en cuanto a la infraestructura hotelera en dicha zona.

En el caso de la oferta de cuartos de hotel, y aún con los estragos causados por Wilma, la gráfica 9 no refleja ninguna disminución, por el contrario, el ascenso es evidente. Ello se explica a partir de establecer que aún cuando exista una disminución en el número de hoteles, la disponibilidad de cuartos es tal que el cierre de 36 hoteles no afectó severamente ya que seguramente estos eran hoteles de poca oferta de habitaciones.



Gráfica 10.- Comportamiento histórico de la oferta de cuartos de hotel.
(Elaboración propia con base en datos de SECTUR y SEDETUR).

Por otro lado, la afluencia de turistas a la Riviera Maya (gráfica 10) sufrió una leve disminución a finales de 2005 sin existir efectos naturales de por medio. Ello obedece a los cambios de predilección que están teniendo los turistas quienes apuestan a otros destinos con corte más cultural. No obstante, para 2006 se da un repunte que continuó presentándose en el 2007, aunque ello no se reflejó en los porcentajes de ocupación hotelera (gráfica 11), ya que la disminución sufrida en el 2005 no ha sido recuperada ni se ha reflejado en los niveles porcentuales de ocupación, aún cuando la afluencia de turistas haya reaccionado favorablemente. Lo anterior, como ya se señaló para el caso de Cancún, se debe a que, aunque

los índices de afluencia turística no se modifiquen sustancialmente y se mantengan en promedio, la oferta de cuartos de hotel ha ido incrementándose por encima de los porcentajes de llegadas de turistas lo que ha reflejado una aparente disminución en la ocupación. Lo que sucede es que cada día hay más cuartos de hotel y los turistas que llegan no crecen, se mantienen o crecen levemente.



Gráfica 11.- Comportamiento histórico de la afluencia de turistas.
(Elaboración propia con base en datos de SECTUR y SEDETUR).



Gráfica 12.- Comportamiento histórico de la ocupación hotelera.
(Elaboración propia con base en datos de SECTUR y SEDETUR).

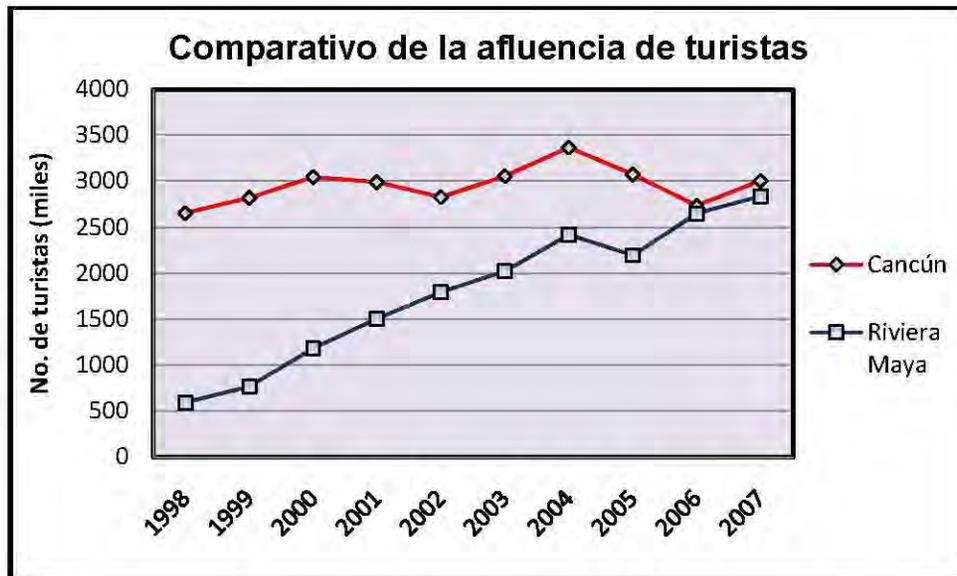
Finalmente y para tener un panorama comparativo entre las dos zonas más importantes en materia turística del Caribe mexicano (Cancún y la Riviera Maya), zonas donde se concentra casi la totalidad del PIB de Quintana Roo a partir del desarrollo de un solo sector de la economía, se presentan algunas gráficas que reflejan el comportamiento, desde 1998 en que se crea la Riviera Maya, de la oferta hotelera, de cuartos de hotel así como los niveles de afluencia turística y de ocupación hotelera.



Gráfica 13.- Comparativo histórico de la oferta hotelera entre Cancún y la Riviera Maya.
(Elaboración propia con base en datos de SECTUR y SEDETUR).



Gráfica 14.- Comparativo histórico de la oferta de cuartos de hotel Entre Cancún y la Riviera Maya
(Elaboración propia con base en datos de SECTUR y SEDETUR).



Gráfica 15.- Comparativo histórico de la afluencia turística entre Cancún y la Riviera Maya.
(Elaboración propia con base en datos de SECTUR y SEDETUR).



Gráfica 16.- Comparativo histórico de la ocupación hotelera entre Cancún y la Riviera Maya.
(Elaboración propia con base en datos de SECTUR y SEDETUR).

Los resultados de las cuatro gráficas anteriores son interesantes ya que el crecimiento de la Riviera Maya ha sido de tal magnitud y en tan corto tiempo, comparado con los casi cuarenta años de Cancún que ha alcanzado o rebasado,

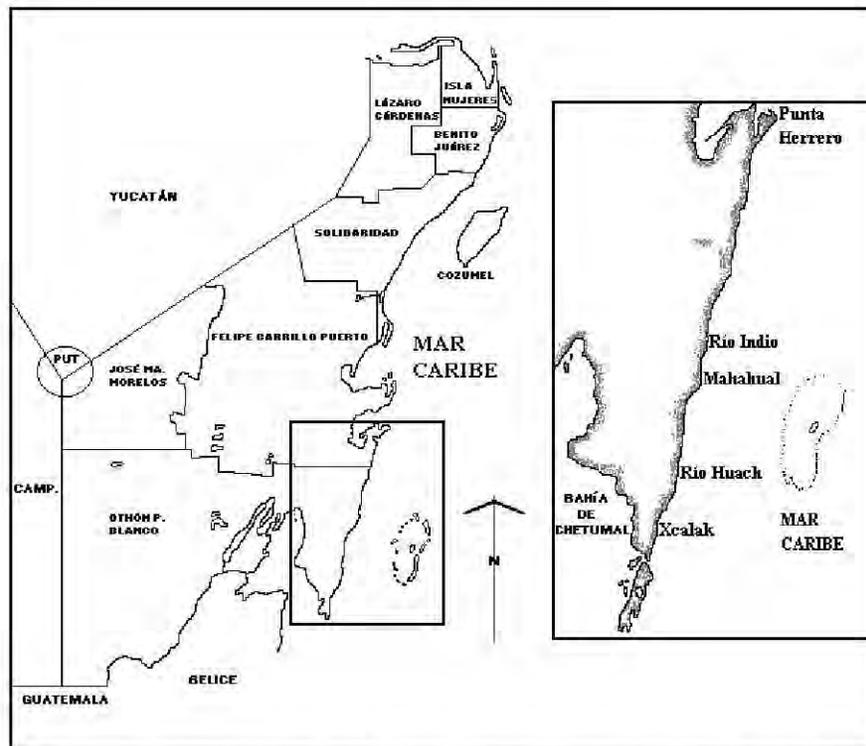
incluso, al destino estrella de FONATUR reflejando que, si se pensó en la Riviera Maya como una “válvula de escape” ante la problemática que se generó en Cancún, debido a una planeación plenamente rebasada, la Riviera Maya tal vez haya cumplido en parte con desahogar a Cancún pero por otro lado ha sido tal el impacto de construcción hotelera; flujo de inversiones; crecimiento poblacional, sobre todo en Playa del Carmen y Tulum; así como del flujo de turistas, que está resultando en una reproducción de un fenómeno al cual debió, en esencia, atacar. Los problemas sociales, ambientales, urbanos y de continuidad exitosa del modelo de turismo, están ya presentes en la Riviera Maya y están generando un conflicto de intereses y dudas sobre hasta cuándo será posible el éxito económico de dicha zona.

4.2.2 La Costa Maya. Falso discurso de la diversificación turística y del equilibrio regional.

Paralelamente a la costa noreste de Quintana Roo, en la cual se desarrolló toda una industria turística de alta densidad y de alto flujo, este estado caribeño posee en la costa media y sureste de su geografía, recursos de igual valor escénico y de potencial turístico como los que motivaron el *boom* de lugares como Cancún y la Riviera Maya. De manera particular ha cobrado singular relevancia, desde principios de los años 90 del siglo pasado, la región denominada como la *Costa Maya* la cual posee playas de impresionante belleza formando parte, además, de una vasta cadena arrecifal, muy cercana a la zona continental, inserta en el denominado *Sistema Arrecifal Mesoamericano*, iniciativa internacional que se formalizó a partir de la Declaración de Tulum en 1997.

La Costa Maya comprende una franja costera y continental de 130 kilómetros de longitud y se sitúa entre las poblaciones de Punta Herrero y Xcalak, incluyéndolas, de norte a sur respectivamente. Abarca parte de los municipios de Felipe Carrillo Puerto y Othón P. Blanco; colinda al norte con la bahía del Espíritu Santo, al sur con el canal de Bacalar Chico y la bahía de Chetumal, al este con el

mar Caribe y al oeste con terrenos nacionales teniendo en su extremo más al oeste a la bahía de Chetumal. (Romero, 1997, 120)



Mapa 19.- Ubicación de la zona denominada como "Costa Maya".

Es importante señalar que siendo el estado de Quintana Roo un portento de recursos propicios para el desarrollo del turismo de sol y playa y un estado carente de un desarrollo de actividades primarias y secundarias, entonces es obvio suponer que el turismo seguirá siendo el sector prioritario y a partir del cual se sustente la economía de dicha entidad, lo cual evidencia no solo la falta de diversificación económica hacia los otros sectores, sino hacia el propio sector preponderante, además de una concentración económica muy focalizada en una pequeña zona geográfica polarizada por completo con la mayoría del estado.

De igual forma, no hay que olvidar que en ocasiones el uso excesivo o inadecuado de los recursos naturales acarrea una serie de problemas ambientales y sociales, por lo que un proyecto de desarrollo turístico puede llegar a convertirse en ejemplo de inapropiadas políticas gubernamentales en el marco del desarrollo

de una región. Los ejemplos más concretos se han analizado anteriormente con los casos de Cancún y de la Riviera Maya. Por lo anterior, el turismo debería jugar un papel importante en el manejo adecuado de los bienes naturales.

Respecto de lo anterior, De Kadt (1991) señala algunas recomendaciones que tienen que ver con la planificación del turismo, entre las que sobresalen las siguientes:⁵²

- El desarrollo turístico debería emprenderse consciente y metódicamente, siendo cuidadosamente planificado como parte del esfuerzo nacional de desarrollo.
- Al estar basado en parte en los atractivos culturales y naturales, el turismo podría también jugar un papel importante en su preservación y desarrollo.

Estas dos premisas bien pudiesen encajar a la perfección en los orígenes del proyecto de la Costa Maya ya que políticamente se le dio un manejo mediático sustentado en el impulso al desarrollo de una actividad turística diferente a la del corredor costero del noreste del estado. El discurso de Mario Villanueva Madrid, artífice e impulsor del proyecto de desarrollo turístico para la Costa Maya así lo manifestaba desde su campaña a la gubernatura de Quintana Roo en 1993: “impulsar un nuevo tipo de turismo, un turismo ecológico y arqueológico que permita el contacto con la naturaleza”.⁵³ En ello se basó la puesta en marcha del proyecto turístico integral para el corredor Xcalak-Punta Herrero como estrategia para el despegue definitivo en materia de desarrollo económico y social de la región sur del estado, polarizada de manera importante con el corredor turístico del norte de la entidad. El proyecto cobró vida y se denominó como *Costa Maya*.

El proyecto en sí, comenzó a cobrar forma cuando el gobierno de Quintana Roo solicitó a la Secretaría de la Reforma Agraria la cesión de los terrenos

⁵² Estas recomendaciones surgieron del seminario efectuado en la ciudad de Washington, D.C., en diciembre de 1976 y que fue patrocinado por el Banco Mundial y la UNESCO en la que participaron ponentes de 18 países de Europa, Asia, África América Latina y Norteamérica. Los principales resultados y algunas de las ponencias integran la obra de Emanuel De Kadt, investigador del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex,. Véase: *Turismo: ¿Pasaporte al desarrollo?* (Madrid, 1991), publicado en su versión en inglés en 1979.

⁵³ *Diario de Quintana Roo*, Chetumal, Q. R., 1 de diciembre de 1992.

nacionales ubicados en la zona en la que se pretendía desarrollar el proyecto Costa Maya ubicándose dentro de la franja costera Punta Herrero-Xcalak; dicha solicitud comprendía una extensión de 39,500 hectáreas y fue realizada mediante oficio número 0172, de fecha 14 de julio de 1994, con fundamento en el artículo 36 de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías.

En noviembre del mismo año, la Secretaría de la Reforma Agraria emitió su autorización en el Diario Oficial de la Federación con lo cual el estado de Quintana Roo obtuvo los terrenos solicitados.⁵⁴

Ahora bien, el argumento del gobierno del Estado a partir del cual se sustentó la solicitud de las 39,500 hectáreas, ante el gobierno Federal, fue el siguiente:

Es de interés público el proporcionar a los estados de la Federación, las bases para su desarrollo socioeconómico sustentado en la protección de los recursos y la preservación de las riquezas naturales con que cuenta cada entidad; en este sentido es evidente que el Estado de Quintana Roo en el marco de la actividad turística que es el motor principal de su desarrollo económico, debe contar con las bases y acciones prioritarias para rescatar y proteger los ecosistemas existentes en él, de ahí que es justificable el articular en forma ordenada y planeada por parte del gobierno de dicho Estado el corredor turístico que proyecta.⁵⁵

Para emprender el proyecto, el gobierno estatal adoptó, en primera instancia, la figura del *Fideicomiso* como la más viable para operar y generar los mecanismos de inversión para el desarrollo del proyecto, así como para establecer relaciones

⁵⁴ El 18 de diciembre de 1998, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado, se autorizó al ejecutivo del estado la incorporación al patrimonio fiduciario del Fideicomiso Caleta de Xel-Há y del Caribe (FIDECARIBE), las 39,500 hectáreas de terrenos nacionales cedidos por la Secretaría de la Reforma Agraria al gobierno de Quintana Roo para el desarrollo del Proyecto de la Costa Maya. Sin embargo, el hectareaje sufrió algunas modificaciones debido a situaciones de inclusión de propiedades privadas dentro de las 39,500 hectáreas iniciales o debido a que parte del proyecto Maestro presentado por Koll International desarrollar dentro de la zona de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an, En ese sentido en el 22 de agosto de 2002, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, hizo entrega al gobierno de Quintana Roo, del plano general definitivo de la poligonal del corredor turístico Costa Maya, Punta Herrero-Xcalak, el cual otorgaba al FIDECARIBE una superficie de 30,901.

⁵⁵ Publicado en el *Diario oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1994 y en el *Periódico oficial del estado de Quintana Roo* el 30 de noviembre del mismo año.

mercantiles y de negociación con los propietarios de los predios. Lo anterior presentaría dos situaciones problemáticas: en primer lugar la derivada de la tenencia de la tierra y, en segundo, la que corresponde a la participación social y al impacto que el proyecto tendría en la región.

En relación con el primer caso, el problema radicaría en la forma de participación del fideicomiso encargado del proyecto Costa Maya y del propio gobierno estatal, considerando para ello que en la zona existían situaciones diversas en cuanto al estatus de tenencia o posesión de la tierra, sobre todo de los predios costeros, siendo estos los de mayor plusvalía e interés por parte de los futuros o potenciales desarrolladores. Lo anterior sería un aspecto prioritario a resolver antes de realizar cualquier acción o inversión en cuestión de infraestructura o de cualquier otro tipo y así evitar malentendidos o potenciales despojos.

En lo que respecta al impacto social que dicho proyecto generaría en el corredor turístico, de entrada no era claro lo referente a las posibilidades de desarrollo en lo individual y/o colectivo de los habitantes de dicha franja; hoy día la falta de claridad sigue vigente. Es lógico suponer que para el desarrollo de todo proyecto, sobre todo en el sector turístico, se requiere de la creación de una infraestructura operativa básica, así como de la prestación de servicios a los visitantes. Lo anterior debería, en teoría, generar fuentes de empleo directo e indirecto con el riesgo latente, en caso de no darse la inclusión plena de los actores locales, de convertir a dicha iniciativa en un negocio de unos cuantos.

El proyecto turístico de la Costa Maya surgió, según las autoridades estatales, como “detonador” para impulsar el desarrollo socioeconómico de la zona sur del estado, mediante el fomento y diversificación de las actividades turísticas. Para ello, el gobierno estatal encargó a la empresa *Koll International* la elaboración de un Proyecto Maestro el cual requirió para su formulación una serie de estudios e inventarios de recursos naturales, de imágenes de satélite, información socioeconómica y estudios de factibilidad y de mercado. A finales de 1994, *Koll International* hizo entrega al gobierno de Quintana Roo del *Plan Maestro Costa Maya* en el que se contemplaba la construcción de dieciocho

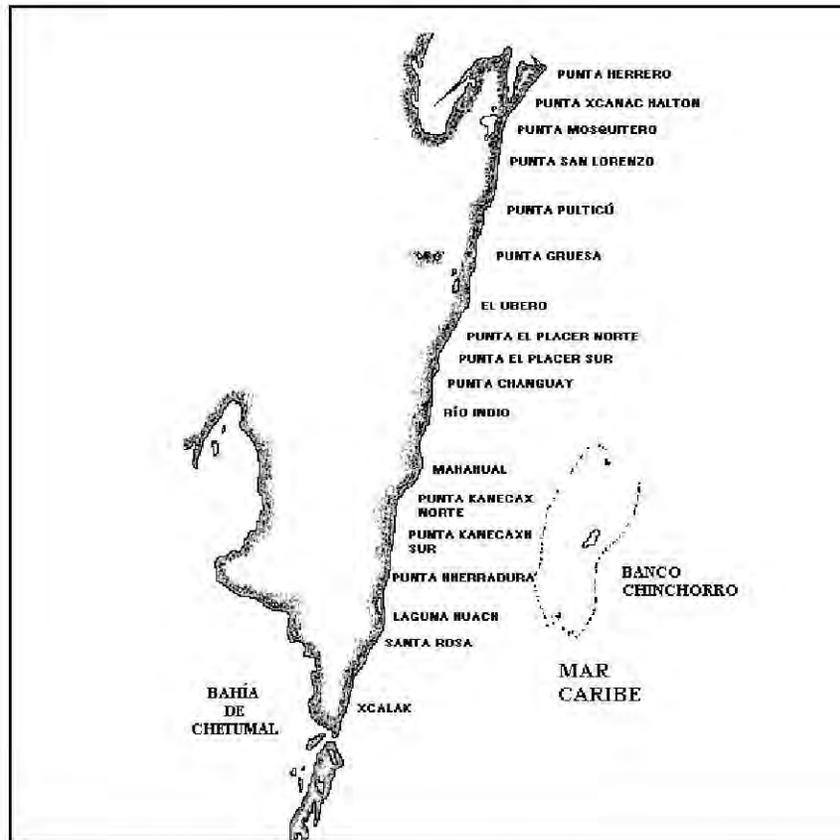
desarrollos turísticos en dicho corredor costero ubicado entre Punta Herrero y Xcalak, con una longitud aproximada de 130 kilómetros de norte a sur y cuyas colindancias en ambos extremos eran: al norte, con la parte sur de la reserva de la biosfera de *Sian Ka'an* (jurisdicción del municipio de Felipe Carrillo Puerto) dentro de la cual se ubicarán cuatro de los 18 desarrollos turísticos; y al sur, con la costa sur de Xcalak, que es considerada como una frontera marítima natural con el vecino país de Belice y cuya jurisdicción corresponde al municipio de Othón P. Blanco, dentro del cual se desarrollarán los catorce sitios restantes (Romero, 1997, 85). A continuación se presenta el concentrado de los espacios propuestos a desarrollar en 1994:

NOMBRE DEL LUGAR	TIPO DE DESTINO
Punta Herrero	Ecodesarrollo turístico
Punta Xcanac Halton	Ecodesarrollo turístico
Punta Mosquitero	Ecodesarrollo turístico
Punta San Lorenzo	Ecodesarrollo turístico
Punta Pulticú	Playa/golf/desarrollo turístico
Punta Gruesa	Playa/pesca/desarrollo turístico
El Uvero	Playa/pesca/desarrollo turístico
Punta El Placer (Norte)	Playa/golf/desarrollo turístico
Punta El Placer (Sur)	Playa/desarrollo turístico
Punta Changuay	Marina/pesca/desarrollo turístico
Río Indio	Playa/golf/desarrollo turístico
Mahahual	Playa/golf/marina/desarrollo turístico
Punta Kanecaxh (Norte)	Golf/desarrollo turístico
Punta Kanecaxh (Sur)	Golf/playa/desarrollo turístico
Punta Herradura	Playa/desarrollo turístico
Laguna Huach	Playa/desarrollo turístico
Santa Rosa	Marina/desarrollo turístico
Xcalak	Deportes náuticos/pesca/desarrollo turístico

Tabla 75.- Lugares turísticos a desarrollar, de acuerdo con el Plan Maestro Costa Maya. (Romero, 1997)

Es importante mencionar que a lo largo del corredor se localizan tres importantes centros poblacionales que básicamente se dedican a la actividad pesquera y en menor proporción a la actividad turística; dichas poblaciones son Punta Herrero, Mahahual y Xcalak. También es de interés señalar que frente a la franja sur de dicho corredor turístico se encuentra el arrecife o banco Chinchorro, el cual es una zona importante para la conservación de especies marinas amenazadas como son

el caracol rosado, la langosta y otras especies con gran demanda comercial (Romero, 1997, 85-86).



Mapa 20.- Ubicación de los 18 espacios turísticos propuestos inicialmente. (Romero, 1997)

Una vez determinada la cesión del espacio físico para el desarrollo del proyecto, se iniciaron los trabajos de promoción así como de captación de posibles inversionistas. En ese sentido, el estado estableció, como ya se señaló, en un principio la figura del *fideicomiso* a partir de la cual se generarían los mecanismos de inversión y de adquisición de los terrenos en los que se desarrollarán los destinos turísticos.

El fideicomiso se constituyó entonces como el instrumento mercantil por medio del cual una persona física o moral podría destinar bienes o recursos de inversión para el cumplimiento de los objetivos de Costa Maya. Tomando como base lo anterior, se impulsó el *Fideicomiso Costa Maya*, sin embargo

posteriormente se determinó que habiendo ya un fideicomiso que es el denominado Fideicomiso Caleta de Xel-ha y del Caribe (FIDECARIBE), el cual venía desempeñando acciones en materia turística, sería más conveniente que dicho fideicomiso asumiera la rectoría de Costa Maya en lugar de constituir un fideicomiso nuevo por lo que FIDECARIBE asumió la responsabilidad del proyecto (Romero, 1997, 96).

Para el caso del corredor Punta Herrero-Xcalak, el fideicomiso basaría su operación de acuerdo a las siguientes figuras (Romero, 1997 96):

- a) *Fideicomitente*: Personas que aportan el patrimonio;
- b) *Fiduciario*: Institución de crédito; y
- c) *Fideicomisario*: Personas físicas o morales que reciben el beneficio del fideicomiso.

Así, al ser el fideicomiso un instrumento de amplia versatilidad, de acuerdo con la legislación mexicana, se optó por esa alternativa en la cual se integrarían como “socios” del desarrollo turístico, los propietarios de terrenos en la zona ya sean terrenos costeros o rústicos,⁵⁶ los inversionistas (desarrolladores capitalistas) y el propio gobierno del estado mediante la generación de proyectos ejecutivos y la asignación de terrenos.

Bajo dicho esquema, los *fideicomitentes*, es decir los propietarios de los terrenos, autorizarían al *fideicomiso* a disponer de sus terrenos para que en ellos se construyeran los desarrollos que están contemplados en el proyecto maestro Costa Maya así como las obras que como consecuencia de éstos se requieran, para lo cual el *fideicomiso* les notificaría previamente (Romero, 1997, 97).

De igual forma y como política del desarrollo, los *fideicomitentes* otorgarían al *fideicomiso* la rectoría absoluta en materia del desarrollo, del corredor turístico,

⁵⁶ De acuerdo al FIDECARIBE, los terrenos *costeros* estaban ubicados, como su nombre lo indica, dentro de la franja costera del corredor turístico Costa Maya, es decir, los que poseen playas, mientras que los terrenos *rústicos* son aquellos que localizados dentro del territorio destinado para el desarrollo del proyecto pero que no cuentan con playa.

subordinando el uso y destino de sus terrenos a los planes y programas que el propio *fideicomiso* elabore para la construcción del proyecto Costa Maya.

El fideicomiso se constituyó, en teoría, como la primera instancia o forma en la que se pretendió regular y, hasta cierto punto, controlar la operación y las inversiones en Costa Maya. Sin embargo, con el tiempo y al ir conociendo la real situación de la tenencia de la tierra en la zona se determinó que dicha figura sólo fungiera como un instrumento de mediación y, posteriormente como un instrumento en extinción ya que los conflictos de tenencia o de indefinición en el estatus de posesión territorial, no solo no se resolverían o se resolverían de manera parcial para beneficio de funcionarios de FIDECARIBE, de políticos locales, de prestanombres, de inversionistas inescrupulosos o voraces, sino que años después se traduciría en persecución, presiones para vender y hasta encarcelamiento a quienes “desafiaban” al poder político y económico.

El Proyecto Costa Maya nació como un proyecto con más matices políticos que sociales por lo que los resultados a lo largo de 14 años han sido de beneficio a grupos de poder y no a los actores locales o a un verdadero desarrollo regional. Amén del Plan Maestro, el proyecto Costa Maya incorporó como supuesto instrumento de planeación a la figura del Ordenamiento Ecológico Territorial, contemplado en la legislación mexicana, por lo que el 6 de octubre de 2000 se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la Costa Maya en el cual se establecieron la condiciones y políticas de uso del suelo para regular el supuesto desarrollo y las supuestas inversiones en la región.

Para el año 2000 y durante la administración de Joaquín Hendricks Díaz como gobernador de Quintana Roo, fueron muy pocos los avances serios y ordenados en cuanto al desarrollo de la Costa Maya. De hecho fue en esta administración cuando se dieron una serie de irregularidades tendientes a favorecer a ciertos personajes del sector empresarial y gubernamental, aún cuando en el discurso en su primer informe Hendricks señalaba:

Hacia el sur, y compartiendo la geografía costera de los municipios de Felipe Carrillo Puerto y Othón P. Blanco está el desarrollo turístico de Costa Maya, el cual está llamado a ser el proyecto de turismo alternativo de mayores proporciones e incidencias en la zona sur del Estado.

Este proyecto está siendo manejado por el área de desarrollo del turismo estatal, el Fideicomiso Caleta de Xel-Há y del Caribe, con el apoyo de FONATUR; esta vez compartimos el diseño e implementación de un centro turístico. Hace tres décadas FONATUR lo realizó sin contraparte estatal.

Este proyecto es el tercer eslabón de una cadena planificada de áreas de desarrollo turístico: en el norte, Cancún, con un turismo masivo de alta densidad de construcción hotelera; en el norte-centro está el Corredor Cancún-Tulum con densidades medias y una combinación de turismo masivo con alternativo; y en el sur, de turismo alternativo, combinando el ecoturismo con el turismo de aventuras.

Con el objeto de consolidar este proyecto, el Gobierno del Estado a través de FIDECARIBE y con el apoyo de las Secretarías correspondientes, está dotando a esta zona de una parte de su equipamiento, mientras la federación por medio de FONATUR está trabajando en otras áreas, como el desarrollo urbano (Gobierno de Quintana Roo, 2000, 56).

Llama la atención dos aspectos: primero que se haya hecho referencia al desarrollo de un tipo de turismo alternativo o, al menos, más amigable con el entorno y, en segundo lugar, la participación ya oficializada del FONATUR en esta iniciativa en el marco de un proyecto de turismo ecológico. Nada tan contradictorio con las propias políticas de desarrollo de centros turísticos por parte del FONATUR y mucho menos con la puesta en marcha del muelle de cruceros de Mahahual en el año de 2001 con lo que el discurso del turismo de bajo impacto estaba tambaleándose y poniéndose en entredicho.

Si analizamos el movimiento de cruceros desde la apertura del muelle de Mahahual, podemos darnos cuenta que el flujo de visitantes por dicho medio se ha incrementado significativamente como se observa en la siguiente tabla:

AÑO	# CRUCEROS	# PASAJEROS (TURISTAS)
2001	37	75,401
2002	142	305,776
2003	176	375,990
2004	241	565,223
2005	294	650,263
2006	348	811,287
2007	234	574,119

Tabla 76. - Arribo de cruceros y pasajeros al muelle de la Costa Maya. (Elaboración propia con base en datos de SEDETUR).

Llama la atención la disminución sufrida en el año de 2007; ello se debe a que el huracán *Dean* destruyó por completo el muelle de cruceros el cual, con una millonaria inversión, se esperaba reabrir en septiembre de 2008.

En otro discurso contradictorio, Hendricks Díaz señaló en su cuarto informe de gobierno lo siguiente:

La región denominada Costa Maya está llamada a ser uno de los principales polos turísticos de bajo impacto de la zona sur de nuestro Estado, sus recursos naturales la perfilan con amplias perspectivas de desarrollo económico, social y urbano, sustentado en las actividades turísticas, debido a su ubicación estratégica en el proyecto "Mundo Maya".

La necesidad manifiesta de desarrollar la zona sur de un modo armónico y en el contexto de un desarrollo sustentable, fundamentado en sus riquezas naturales y paisajísticas, nos compromete a una planeación adelantada del uso que se hará de los recursos mismos.

Por ello, se ha iniciado el proyecto de desarrollo turístico denominado "Marina Zaragoza" en una superficie de 270 has que contemple una oferta integral de infraestructura y servicios para el apoyo náutico, carretero y aéreo para que genere sinergias y notables efectos multiplicadores de inversión en toda la región uniendo a este desarrollo a una red de puertos de abrigo, puente terrestre, embarcaciones remolcables, acciones que faciliten la internación de turistas que tendrá como principal reto, elevar el número de embarcaciones, incrementar la demanda y la oferta de alojamiento, y en una superficie de 68 has, la elaboración de un proyecto de conservación Ecológica, respondiendo a un marco de sustentabilidad que ha sido comprendida en las tres dimensiones que la soportan: la social, la ambiental y la

económica entendidas como partes indisolubles para alcanzar el verdadero éxito del desarrollo turístico (Gobierno de Quintana Roo, 2003, 69).

Dicha marina, que sigue hoy día en proyecto, tenía de fondo intereses particulares y no de desarrollo real para la región, además de ser potencialmente agresiva para una zona altamente sensible en la Costa Maya. Tan solo en el proceso de dragado del Canal de Zaragoza, la utilización de dinamita para ensanchar la anchura y ampliar el calado generó efectos severos en los arrecifes coralinos, además de la sedimentación y dispersión de restos de corales muertos en zonas adyacentes como el área natural protegida de Bacalar Chico, en territorio de Belice.

Otro problema de suma importancia era el relativo a la tenencia de la tierra razón por la cual existían conflictos internos en la zona entre los poseedores y el FIDECARIBE, incluso al grado del encarcelamiento para quienes se resistían a las presiones o bajo argumentos de estar asentados de manera irregular en una zona de desarrollo prioritario y cuyo “legítimo” dueño era el Estado. La visión oficial era, desde luego, de conciliación y de querer que las cosas se dieran en un marco de legalidad, transparencia y de beneficio para la región:

Los efectos negativos del crecimiento acelerado que se viene dando en la población de Mahahual con relación a un breve periodo de tiempo, afectan de forma significativa: la especulación inmobiliaria, invasión de tierras, especulación urbana, tráfico vial inadecuado, afectaciones al medio ambiente, sistemas de infraestructura y equipamiento insuficiente, en relación a las necesidades crecientes de la población y de la industria turística, por lo que ante esta necesidad de reordenar, replantear y reevaluar las estrategias de desarrollo y crecimiento urbano que nos permitan promover y definir un desarrollo equilibrado, sano y sustentable. Con fecha 6 de diciembre de 2002, el FIDECARIBE signó un convenio de coordinación de acciones con el H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco para la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano del centro de población de Mahahual con recursos provenientes de este Fideicomiso.

Controlar y ordenar los asentamientos irregulares que se han venido dando en la Costa Maya no ha sido una tarea fácil y considerando que el Fideicomiso

promociona a nivel nacional e internacional los atractivos de la zona, es de suma importancia erradicar esta mala imagen que representan estos asentamientos irregulares en cualquier lugar en donde se encuentren ubicados. Motivo por el cual se elaboró un Programa de Deslinde de Predios con el objeto de conocer con exactitud su ubicación y poder estar en condiciones de incorporarlos a la normatividad vigente en el Estado. A la fecha se tiene regularizada una superficie de 960,000 m² (Gobierno de Quintana Roo, 2003, 69-70).

El tiempo demostró que el FIDECARIBE no atendió eficientemente los conflictos de tenencia al grado de que en mayo de 2005, durante la gubernatura de Félix González Canto, se hizo público, en el Periódico Oficial del Estado, el acuerdo para la extinción del FIDECARIBE y la creación del Instituto de Patrimonio Inmobiliario de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo (IPAI). El convenio de extinción entre el FIDECARIBE y Nacional Financiera, S. N. C. se hizo público en el mismo medio el 3 de febrero de 2006. Así, el IPAI recibiría la totalidad de los bienes, derechos y obligaciones que el FIDECARIBE hubiese incorporado a su patrimonio por cualquier título de manera que este nuevo organismo orientaría el aprovechamiento del patrimonio que recibió a coadyuvar con el desarrollo estatal, conforme a las disposiciones normativas en materia de ordenamiento ecológico territorial y desarrollo urbano.

Una de las razones de la desaparición del FIDECARIBE, se especula en los medios, en la sociedad y en los círculos políticos, fue la gran corrupción e intereses particulares que el ex gobernador Joaquín Hendricks generó en la zona, al grado que la propia participación del FONATUR estuvo en riesgo.

Retomando precisamente la participación e interés de dicho organismo por participar con inversiones en la zona, ello se “formalizó” con el anuncio del Proyecto Turístico Integral (PTI) Costa Maya, el cual planteaba una baja densidad y una alta rentabilidad. Dicho proyecto fue tomando forma durante la administración de Hendricks Díaz siendo, de acuerdo con la percepción oficial, un proyecto con un alto grado de certidumbre. El punto era ¿certidumbre para quién?

El 11 de febrero de 2003 se llevó a cabo la firma del convenio entre el gobierno Federal y el gobierno de Quintana Roo producto de las gestiones del

governador del estado con la Secretaría de Turismo para que, a través del FONATUR, otorgara los recursos equivalentes al 50% del valor total de los terrenos costeros de propiedad privada. Asimismo, el Gobierno del Estado se comprometía a aportar el otro 50% para la adquisición de las 70 has. de la tierra costera privada, superficie total determinada para la elaboración del PTI, además de 8,000 m² de terrenos costeros propiedad del Gobierno del Estado que se sumarían al desarrollo para alcanzar los 3.5 km deseados para su consolidación.

Como parte de los trabajos iniciales para el desarrollo del PTI Costa Maya, FONATUR y el Gobierno del Estado, con la colaboración del municipio de Othón P. Blanco, realizaron las siguientes acciones:

- Compra de la reserva territorial costera con factibilidad de aprovechamiento según el POET 2000.
- Desarrollo de un Plan Maestro de Diseño del PTI Costa Maya, atendiendo prioritariamente las condiciones de mercado, factibilidad financiera y social.
- Revisión del proyecto PTI Costa Maya, ante las autoridades en materia ambiental: SEMARNAT, Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental del Estado de Quintana Roo y la Dirección de Medio Ambiente del Municipio de Othón P. Blanco; para de manera experta retomar los aspectos incompatibles con el cuidado del medio ambiente y transformar el proyecto.
- Apegarse a las directrices establecidas en el Programa Nacional de Turismo y en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Con base en ello, existían dos aspectos importantes a atender: la elaboración del PTI y la revisión y actualización del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Costa Maya para adecuarlo a las necesidades e intereses que el propio PTI requería. En ese sentido, y articulando lo requerido por el PTI y lo que el POET reflejaría en su versión actualizada, se tendría una percepción como sigue:

- El desarrollo PTI Costa Maya tiene un equilibrio entre la capacidad de los recursos naturales, los requerimientos poblacionales y de inversión en el

sector turismo. En consecuencia, propicia un círculo virtuoso de beneficios sociales y económicos consolidando a las poblaciones existentes como centros urbanos, recreativos y de servicios que sustenten las actividades y promuevan el uso de tecnologías alternativas y no contaminantes.

- El PTI Costa Maya está planificado para ser un desarrollo de baja densidad, con una eficiente infraestructura de alta calidad respetando el entorno natural. Asimismo, marcará la pauta para los desarrollos turísticos de la región observando las regulaciones y restricciones que imponen los ordenamientos territoriales:
 - ✓ Crea un destino único en México.
 - ✓ Establecer en su desarrollo los estándares ecológicos más altos.
 - ✓ El impulso de un turismo de bajo impacto, derrama económica significativa y mayor estadia La planificación de una estrategia del Gobierno Federal y Estatal, para impulsar el desarrollo socioeconómico del Sur de Quintana Roo.
 - ✓ La detonación en el mediano plazo, de inversiones públicas y privadas en la región.
 - ✓ La estimulación del desarrollo social y económico regional.
 - ✓ Un desarrollo armónico del crecimiento urbano con el medio ambiente. El PTI Costa Maya estaría rodeado de áreas naturales protegidas como Sian Ka'an, Uaymil, Arrecifes de Xcalak, Banco Chinchorro y Santuario del Manatí (Bahía de Chetumal).



Mapa 21 Ubicación del PTI Costa Maya respecto de las áreas protegidas en la región.
Fuente: FONATUR (2007).

El discurso sobre el desarrollo de un turismo de bajo impacto seguía siendo uno de los principales argumentos a partir del cual se pretendía el desarrollo de la Costa Maya. En el 2004 John McCarthy, Director General del FONATUR, presentó un bosquejo de lo que en sí se desarrollaría en la Costa Maya bajo el concepto de Proyecto Turístico Integral en su primera etapa:



Figura 23.- Proyecto sujeto a la aprobación de la modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio de la región Costa Maya.
Fuente: FONATUR (2004).

Metas	2006	2012*	2020
Turistas (miles)	-	360.4	689.8
Divisas (mdd)	-	238.4	728.5
Inversión infraestructura (mdp)	127.7	169.1	258.2
Inversión turística privada (mdd)	3.2	382	710.04
Empleos	700	9,600	21,000
*Corresponde a la Primera etapa del PTI Costa Maya.			

Tabla 77.- Proyecciones estimadas por FONATUR para el PTI Costa Maya.
Fuente: FONATUR (2004).

El convenio institucional se realizaría entre la Federación, el Estado de Quintana Roo y el Municipio Othón P. Blanco. Asimismo, el Plan Maestro del PTI para la Costa Maya se desarrollaría en una superficie total de 12,690 has. en las que se pretende desarrollar 6,000 cuartos de alojamiento; 2 campos de golf; y, 1 parque temático. En lo que corresponde a la primera etapa, esta se desarrollará en una superficie de Superficie 4,900 has. donde se construirán 13 hoteles con 2,260 cuartos; 136 villas residenciales y 200 departamentos en condominio; 1 Parque

temático de agua y selva; Centros comerciales y de entretenimiento; y, 2 Campos de golf calidad PGA.

En el año de 2005, el gobierno del estado y FONATUR iniciaron una serie de proyectos ejecutivos de infraestructura básica y estudios de ordenamiento ecológico, necesarios para iniciar el desarrollo del Proyecto Turístico Integral Costa Maya. Para el 2006 se contaba con el Estudio Técnico Justificativo para el cambio de Uso de Suelo en Terrenos Forestales; el Proyecto Ejecutivo para la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, incluyendo el Deshidratado de Lodos para la Primera y Segunda Etapas; y el estudio para el Establecimiento y Monumentación de Vértices de Control acimutal y Liga de los Polígonos de FONATUR en la Costa Maya.

Finalmente, el 31 de octubre de 2006 se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto mediante el cual se reformó el *POET de la Región Costa Maya*, con lo cual se redefinieron los usos del suelo para dar paso al PTI de la Costa Maya. Es importante mencionar que otro de los productos estratégicos generados y que en teoría deben de regular el desarrollo de Mahahual como el potencial centro urbano más importante y denso de la Costa Maya es el *Programa de Desarrollo Urbano de Mahahual* publicado en el Periódico Oficial del Estado el 17 de marzo de 2005 y cuyo Decreto de modificación se publicó en el mismo medio el 19 de Marzo de 2008.

No obstante, tal vez Costa Maya no se consolide como Cancún y la Riviera Maya, lo cual puede ser sano y apuntar hacia una diversificación intrasectorial. Sin embargo, el desarrollo de campos de golf, sumado a la existencia del muelle de cruceros y de la posibilidad de desarrollar el proyecto de la Marina Zaragoza⁵⁷ en la zona de Xcalak, estarían generando una presión importante sobre el entorno natural lo que se constituiría en un problema severo y en demérito del desarrollo mismo y en una plena refutación al discurso oficial cargado de “sustentabilidad”,

⁵⁷ En su V informe de Gobierno, Joaquín Hendricks anunció: “Con fecha 3 de octubre de 2002 en el canal de Zaragoza, ubicado en la frontera con Belice, se adquirieron terrenos nacionales con una extensión de 270 has al norte del canal y 68 has al sur donde se realizará el proyecto de turismo náutico “Marina Zaragoza”, el cual será un desarrollo turístico exclusivo que contendrá una marina, hoteles de bajo impacto ecológico y un parque temático. Este proyecto cuenta ya con los estudios de mercado y rentabilidad de inversión” (Gobierno de Quintana Roo, 2004, 79).

más aún si consideramos que la Costa Maya está rodeada de áreas naturales que van desde Reserva de la Biosfera hasta Zona Sujeta a Consevación Ecológica, es decir, con estatus ya sea federal, estatal o local.

Asimismo, los efectos devastadores del huracán *Dean* en octubre de 2007 deben ser una lección respecto a lo vulnerable que es la costa de Quintana Roo y debería de tomarse en cuenta al momento de planificar el desarrollo para su zona sur. *Dean* destruyó el muelle de cruceros, modificó por completo la costa sur y generó la necesidad de reordenar los pocos asentamientos en zonas como Mahahual así como redefinir su traza urbana y costera. Estos aspectos, los naturales, tan poco tomados en cuenta, son los que en ocasiones redefinen las políticas públicas en materia de desarrollo. Quintana Roo es una entidad con una vasta experiencia en huracanes y en el desarrollo de la industria turística, la más importante, por no decir la única en la que se sostiene su economía. No obstante, y a pesar de las experiencias en materia de planeación ineficiente, crecimiento acelerado e incontrolado de la población, deterioro de los recursos naturales e impactos severos de meteoros como Gilberto (1988), Wilma (2006) y Dean (2007), todavía se sigue apostando a lo mismo por lo que el discurso a partir del cual se sigue apostando al turismo en Quintana Roo, no ha cambiado desde que el FONATUR externó una de las principales razones por apostarle al Caribe mexicano: la belleza inigualable de sus playas y de sus escenarios naturales. Y es que paradójicamente éstos recursos y escenarios naturales, son con los que ha acabado FONATUR en el marco de su política para el desarrollo de una actividad turística agresiva. Ese ha sido también el distintivo que ha caracterizado a Quintana Roo quien, en menos de cuarenta años de actividad intensa en su costa noreste y ahora en el sur, han desconfigurado lo que motivó las inversiones y el interés de los turistas.

El discurso respecto a la integración regional ha sido también estéril en cuanto a sus resultados ya que no se ha traducido en un mejoramiento en el flujo de turista o en una mayor participación de los actores locales y de sus comunidades, aunque se intente en retratar lo contrario. Desde luego que los esfuerzos pudiesen estar presentes, pero de manera muy sectorizada y con poca

coordinación intersectorial. Un ejemplo de ello es el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico del municipio de Othón P. Blanco, realizado con la participación del sector privado mediante el cual se buscaría dar certeza sobre las acciones a realizar para convertir a este municipio en un destino turístico competitivo e integrado.

Es importante señalar que como parte inicial de la aplicación de este Plan, en 2004 se lanzó una nueva marca turística denominada *Grand Costa Maya* con la que se buscaría la integración de todos los destinos del sur del Estado, incluyendo a la Costa Maya, en uno solo con la finalidad de que la aplicación de recursos para la promoción fuese más eficaz con miras a impulsar el desarrollo integral de la región.



Tabla 78.- Regiones estratégicas para el producto turístico integral *Grand Costa Maya*. (Elaboración propia con base en SEDETUR).

Hoy día, casi 14 años después de iniciarse el proyecto Costa Maya, el discurso seguía haciendo referencia a la integración y al desarrollo de la zona sur. 14 años en los que se había caminado muy poco o casi nada. Costa Maya solo había sido un proyecto mediante el cual la repartición o adquisición de terrenos de alta plusvalía se diera en un marco de legalidad o de legitimidad por parte de unos cuantos detentores del poder político y económico. Ahora Costa Maya forma parte

de un proyecto mayor, aunque sus particularidades la convierten en la región prioritaria para el desarrollo de la zona sur de Quintana Roo, a pesar de los más de 14 años de intentos vanos.

CONCLUSIONES

El estado de Quintana Roo, desde su nacimiento como entidad federativa en los años '70 del siglo XX, surgió con una ineludible vocación turística ya que coincidió con la creación del proyecto turístico más importante de América Latina: Cancún. Ello ha orientado el desarrollo económico de esta joven entidad caribeña hacia el sector terciario lo que ha generado un desequilibrio sectorial y una alta concentración terciarizada, no solo del ingreso de quienes se desempeñan en él, sino del PIB de la misma región turística (corredor turístico del norte de la entidad/municipios turísticos), del PIB estatal, de su contribución al PIB nacional, de inversiones, etc.

En ese sentido, es innegable que existe una marcada diferenciación de la zona turística del norte de la entidad con respecto al sur, donde se ubica la capital del estado, y, con mucho mayor evidencia, con la zona maya de los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas donde el nivel de distribución del ingreso per cápita es menor y donde las posibilidades de desarrollo son menores, haciendo más palpable la diferenciación entre regiones.

Con base en lo anterior, fue importante, en el marco del trabajo de investigación desarrollado, partir primero de un contexto general más enfocado al análisis teórico respecto a variables como el espacio, territorio, región, ordenamiento territorial, planeación y desarrollo regional, de manera que se tenga un marco teórico-conceptual que se pudiese establecer una base epistemológica para entender cómo los procesos regionales tienen orígenes y explicaciones a partir de un entorno geográfico el cual, mediante el desarrollo de las diversas actividades productivas y de expansión humana, propician la transformación del espacio mismo; la especialización y/o diversificación económica; el cambio en las condiciones socioculturales y económicas de la población; y, como consecuencia el desarrollo o subdesarrollo de la población.

De manera concreta, se ha tomado como punto de análisis para este trabajo, la concepción que, del espacio, hace la geografía radical (ciencias críticas) mediante la cual se pudo examinar el tema de la polarización regional en Quintana Roo y de la construcción del territorio, desde una perspectiva geohistórica

delimitándole en tiempo y espacio a una escala nacional, regional y local, atendiendo de manera puntual la ocurrencia de procesos políticos, económicos, sociales e, incluso, de conflictos al interior del propio territorio propiciado, entre otras causas, por las influencias de agentes externos y de políticas públicas “orientadoras” del desarrollo a partir de la altísima especialización y sectorización de la economía de la entidad caribeña.

Es en esto último en donde pudiese estar el verdadero “cuello de botella” del desarrollo en México, ya que, como se analizó en la primera parte del trabajo, en esencia, la planeación del desarrollo debería ser visto y concebido como un ejercicio interdisciplinario encaminado a la generación de acciones de gobierno que atiendan los problemas de la sociedad, establecida ésta en determinado espacio geográfico. Así, la formulación de escenarios futuros; la determinación de objetivos, metas, estrategias y prioridades; la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; son, entre otros, los ejes a partir de los cuales se construya dicha planeación.

Sin embargo, y como se establece en los capítulos 3 y 4, los resultados históricos del desarrollo económico y social de Quintana Roo, una vez constituido como Entidad Federativa en el año de 1974, ha evidenciado cómo puede ser generado un gran enclave económico en una pequeña porción territorial y las consecuencias que ello puede generar. Esto, desde luego, está plenamente atribuido a deficientes políticas de desarrollo donde se ha apuntado y sigue apuntando a un solo sector económico.

Para demostrar cómo ha sido el comportamiento de la economía altamente sectorizada e hiperconcentrada de Quintana Roo se utilizó la metodología que para el diagnóstico económico del Ordenamiento Territorial han propuesto diversos autores e instituciones, tomando sólo algunos de los indicadores más representativos como el PIB *per cápita*, la concentración municipal de las actividades primarias, secundarias y terciarias; la orientación sectorial de la economía municipal (triángulo de especialización económica); concentración *per cápita* de la economía; y, concentración poblacional del poder adquisitivo.

Los resultados obtenidos de dicho análisis nos permiten concluir lo siguiente:

a) El estado de Quintana Roo ocupa el 6° lugar a nivel nacional en cuanto al PIB *per cápita*, es decir, el resultado de su PIB total *versus* el total de su población. En este caso el dato es engañoso en el sentido de que la posición que ocupa Quintana Roo respecto al PIB *per cápita* es producto de su altísima concentración respecto al sector terciario lo cual se demuestra más adelante.

b) La concentración municipal de las actividades económicas varía no solo en lo que respecta a la distribución territorial (municipal) de las mismas, sino en cuanto a la aportación que cada actividad genera para la integración del PIB estatal. En el caso de las actividades primarias, los municipios que más aportan son Othón P. Blanco, en el sur del estado y los municipios de Lázaro Cárdenas, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto, en la considerada zona maya del estado. En este sector llama la atención que el municipio de Benito Juárez, cuya cabecera es Cancún, también aporta de manera significativa a dicho sector. No obstante, cuando se hace el estimado porcentual por región, el resultado es el siguiente: Zona sur (Othón P. Blanco) 59.07%; Zona centro/maya (Felipe Carrillo puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas) 27.25%; Zona norte (Benito Juárez, Cozumel, Solidaridad e Isla Mujeres) 13.68%. dichos porcentajes corresponden a la contribución de cada zona a las actividades primarias.

En cuanto a las actividades secundarias, destaca la aportación de los municipios de Benito Juárez y de Othón P. Blanco siendo los municipios más importantes por dos razones: Benito Juárez es sede de Cancún como cabecera municipal, la ciudad turística más importante del país; Othón P. Blanco es sede de la capital del estado (Chetumal) y de los poderes políticos de la entidad. En cuanto a los otros municipios, la contribución al sector secundario es menor aunque en la suma por regiones tenemos el resultado siguiente:

Zona sur (Othón P. Blanco) 37.9%; Zona centro/maya (Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas) 1.2%; Zona norte (Benito Juárez, Cozumel, Solidaridad e Isla Mujeres) 60.9%. En estos resultados se refleja

cómo la zona norte tiene un peso sumamente mayor a las otras dos zonas del estado por lo que ya se nota una tendencia de concentración económica. Finalmente, los resultados del análisis de las actividades terciarias presentan los siguientes resultados: Zona sur (Othón P. Blanco) 4.84%; Zona centro/maya (Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas) 1.56%; Zona norte (Benito Juárez, Cozumel, Solidaridad e Isla Mujeres) 93.55%. Estos datos demuestran cómo las actividades del sector terciario, fundamentalmente de servicios turísticos, se concentran casi en su totalidad en la zona norte del estado. De igual forma es interesante cómo de ese 93.55%, el 68.4% corresponde a Benito Juárez (Cancún) y el 16.73% a Solidaridad (Riviera Maya).

- c) En el caso de la orientación o especialización económica, de los ocho municipios del estado, cinco se ubican como de alta especialización terciaria, siendo Benito Juárez, Cozumel, Solidaridad e Isla Mujeres los que más se ubican en la frontera máxima de dicha especialización, mientras que Felipe Carrillo Puerto, quien también se ubica en dicha orientación está cercano a la frontera entre la alta especialización y una moderada especialización terciaria. Respecto a Othón P. Blanco, este se ubica como de moderada especialización secundaria. Finalmente, los municipios más rurales del estado, parte importante además de la zona maya quintanarroense, se ubican como de moderada especialización primaria, en el caso de José María Morelos, y como de alta especialización primara, en el caso de Lázaro Cárdenas. Este indicador, es sumamente demostrativo de cómo los municipios que concentran la mayor riqueza del estado se ubican en zona de alta especialización terciara y cómo la economía de quintana Roo está altamente polarizada en términos de dicha concentración y de su lejanía respecto a un desarrollo económico y social equilibrado o, al menos, menos desequilibrado.
- d) El análisis de la concentración *per cápita* de la economía demuestra también cómo la mayor parte de los ingresos que en promedio generan los municipios, se da en los cuatro municipios de alto desarrollo turístico en la

entidad siendo Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad los de muy alta concentración *per cápita*, mientras que los de la zona maya (Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas) poseen una concentración económica muy baja. Esto refuerza la alta polarización al interior de las zonas o regiones del estado.

- e) Resultados similares al anterior indicador se presentan en el de concentración poblacional del poder adquisitivo de manera que los municipios de Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad tienen una alta concentración, a diferencia de Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas y José María Morelos cuya concentración poblacional del poder adquisitivo es baja. En el caso de Othón P. Blanco e Isla Mujeres, estos se ubican como municipios de media concentración del poder adquisitivo.

El análisis realizado a partir de los diversos indicadores que se emplearon en este trabajo deja evidencia de la polarización existente en Quintana Roo lo cual no presenta, al menos por ahora, posibilidades de poder revertirse ya que si bien, el estado tiene una marcada vocación turística, también tiene escasa posibilidad de catapultar a los sectores primario y secundario ya que los planes de desarrollo estatal y municipal siguen orientándose a buscar el equilibrio a partir de reproducir proyectos de desarrollo turístico, es decir, buscar equilibrar a partir de reproducir un sector que ha polarizado a la entidad.

Por otro lado, se analizó cómo el desarrollo turístico del estado se ha dado a partir de las políticas de desarrollo impulsadas desde el gobierno Federal, a través de organismos como el FONATUR, desde el surgimiento de Quintana Roo como estado en el año de 1974. Se hace una crítica al modelo FONATUR-Cancún; a cómo dicho modelo se vio afectado por políticas de planeación que no cumplieron con su tarea esencial que es la de prever y de hacer prospectivas ya que a tan solo 15 años de iniciado dicho desarrollo turístico, los problemas de deterioro urbano y social se estaba viviendo crudamente, sobre todo en la ciudad y sus regiones marginales emanadas precisamente de las deficientes políticas de planeación urbana.

A pesar de lo que sucedía en Cancún, los gobiernos Federal y estatal continuaron impulsando el turismo masivo hacia la zona sur generando el surgimiento de la Riviera Maya y más recientemente de la Costa Maya. En el caso de la Riviera Maya, así como Cancún, resintió los embates de la masificación del turismo, de las inversiones y de la construcción desmedida de cuartos de hotel, Playa del Carmen, comenzó a vivir, a partir de principios de los 90 los estragos de dicho modelo.

Con base en lo anterior, y tomando como referencia el modelo de desarrollo turístico de Cancún, similar al que caracteriza a la Riviera Maya y al que FONATUR pretende impulsar en la Costa Maya, se realizó el análisis de las causas que han generado la crisis del modelo Cancún, las cuales aplican en buena medida a Playa del Carmen y la Riviera Maya, y que de no revertirse surgirán más adelante en la Costa Maya.

En ese sentido, y aún cuando los indicadores empleados en la primera parte del capítulo cuatro de este trabajo son de gran utilidad para demostrar la polarización existente en Quintana Roo a partir del turismo de masas, se consideró necesario profundizar hacia el análisis de las causas de dicha polarización ya que los indicadores solo nos permiten conocer situaciones actuales pero no son de gran utilidad, al menos desde una perspectiva particular, para conocer las causas raíz de la problemática.

Para lo anterior fue necesario utilizar una metodología que nos pudiese permitir plantear de manera esquemática el origen o causas raíz a partir del reconocimiento de los problemas particulares prevalecientes en casos como Cancún pero que han surgido en ciudades alternativas como Playa del Carmen. Dicha metodología se tomó de la iniciativa *Global International Waters Assessment* y fue empleada para la realización de un diagnóstico de los problemas relativos al agua y a varios indicadores sociales, económicos y ambientales asociados a dicho recurso.

Los resultados de dicho análisis reflejan, de manera conclusiva, que los principales problemas que han generado la crisis del modelo turístico masivo en Quintana Roo se deben a los siguientes aspectos:

- a) Crecimiento poblacional acelerado.- Reflejado éste en un deterioro económico y social; modificación y pérdida de ecosistemas; rompimiento del modelo urbano inicial.
- b) Ineficiencia institucional.- Reflejada en el deterioro económico y social; deterioro del producto turístico; corrupción; rompimiento del modelo urbano inicial; desarrollo ineficiente.
- c) Incumplimiento del marco jurídico.- Reflejado en la modificación y pérdida de ecosistemas; corrupción; desarrollo deficiente.
- d) Sobreoferta del producto turístico.- Reflejado en el deterioro del producto turístico.
- e) Incidencia de fenómenos naturales.- Aunque este es consecuencia de otros aspectos más asociados al deterioro climático y sus causas antropogénicas, es, en este momento, sobre el que menos se pudiese tener efectos favorables a corto o mediano plazos, aunque no deja de ser un factor de causa importante para la modificación y pérdida de ecosistemas y, paralelamente, para el deterioro del producto turístico.

Algunos de los impactos directos de estas causas raíz se están resentido de manera importante y constante, reflejándose en la baja de la calidad y afluencia del turismo nacional e internacional; en la insuficiencia y baja calidad de los servicios públicos; en el crecimiento desordenado de los asentamientos humanos; en el empoderamiento de grupos organizados; en disputas partidistas del “botín” que representa Cancún; en el deterioro de los valores sociales y de convivencia ciudadana; además de todos los impactos ambientales que este modelo turístico ha sufrido en menos de cuarenta años.

Así pues, en 34 años, Quintana Roo ha vivido un acelerado proceso político, económico y social. Su creación como entidad Federativa, sueño anhelado desde que se creó como territorio Federal en 1902; el surgimiento de su modelo turístico, orgullo del FONATUR y del país convirtiendo a esta otrora tierra inhóspita en un paraíso de singular belleza y de alto potencial; el posicionamiento de esta entidad en el escenario nacional e internacional; la importante captación de divisas por

concepto de turismo, entre otras, fue la parte romántica de este sueño convertido en realidad. La otra parte, el sueño convertido en pesadilla se refleja en el hecho que Cancún y ahora Playa del Carmen se han convertido en verdaderos laboratorios para estudiar cómo el modelo de turismo masivo puede experimentar situaciones como el acelerado crecimiento debido a la magnitud del fenómeno de inmigración; una alta especialización y concentración económicas; el deterioro de dicho modelo; al surgimiento de zonas marginales; la generación de conflictos ambientales de lo que en su momento fue una de las principales razones para la creación de destinos como Cancún: sus recursos naturales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Armando.
2001 *Geografía general*, Prentice Hall-Pearson Educación, México.
- Albert i Mas, Abel.
1993 "La nueva geografía regional o la construcción social de la región" en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, #13, Ed. Comp. Madrid.
- Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc.
1986 *Quintana Roo, tres casos vivos. Selva, vivienda, comunicación*, Unión Gráfica, México.
- Ander Egg, Ezequiel.
2002 *Introducción a la planificación*, Lumen, Buenos Aires.
- Arnáiz Burne, Stella Mariz
1992 "El turismo y los cambios de la globalización" en *Quintana Roo: Los retos del fin de siglo*, Alfredo César Dachary, Daniel Navarro y Stella Mariz (editores), Centro de Investigaciones de Quintana Roo/VI Legislatura del Congreso de Quintana Roo/Fundación Cambio XXI, México.
- Ayala Sánchez, Alfonso.
1982 *Desarrollo regional. Primera aproximación al caso Guanajuato*, Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato, México.
- Bassols Batalla, Ángel.
1992 *México: formación de regiones económicas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Blake Ortega, J. Arturo.
1982 *Diccionario de planeación y planificación*, Edicol, México.
- Boisier, Sergio.
1999 *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1999.
- Boisier, Sergio.
2001 "Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? En Óscar Madoery y Antonio Vázquez Barquero (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Ed. Homo Sapiens, Rosario.

- Boisier, Sergio.
2005 *Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimiento y valores*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Borja, Jordi y Manuel Castells.
2002 *Local y global. La gestión de las ciudades es la era de la información*, Taurus, México.
- Boudeville, Jacques-R.
1961 *Les espaces économiques*, Press Universitaires de France, Paris.
- Brenner, Ludger.
2007 "La política turística mexicana y su impacto en el desarrollo nacional y urbano-regional" en Campos Cámara, Bonnie, Lourdes Castillo y David Velázquez (coords.) *Urbanismo y turismo*, ediciones Pomares/Universidad de Quintana Roo, México.
- Bringas, Nora.
1999 "Políticas de desarrollo turístico en dos zonas costeras del pacífico mexicano" en *Región y sociedad* vol. XI, núm., 17, El Colegio de Sonora.
- Buttimer, Anne.
1985 "Hogar, campo de movimiento y sentido del lugar" en García Ramón, M. D., *Teoría y método en la geografía humana anglosajona*, Ariel, Barcelona.
- Buzai, Gustavo.
1999 *Geografía global. El paradigma geotecnológico y el espacio interdisciplinario en la interpretación del mundo del siglo XXI*, Lugar editorial, Buenos Aires.
- Careaga Viliesid, Lorena.
1979 *Lecturas básicas para la historia de Quintana Roo*. Fondo de Fomento Editorial del Gobierno del estado de Quintana Roo, México,.
- César Dachary, Alfredo y Stella M. Arnaiz Burne.
1984 *Estudios socioeconómicos preliminares de Quintana Roo. El territorio y la población (1902-1983)*. Centro de Investigaciones de Quintana Roo, México.
- César Dachary, Alfredo y Stella M. Arnaiz Burne.
1998 *El Caribe mexicano. Una frontera olvidada*. Universidad de Quintana Roo/Parques y museos de Cozumel, México.

CESOP.

- 2006 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "antecedentes", en *turismo en www.diputados.gob.mx/cesop/*. Consultado el 26 de marzo de 2006).

Council of Europe.

- 1983 *European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter*, Council of Europe, Torremolinos.

CARIBBEAN TOURISM ORGANIZATION.

- 2005 *Number of rooms in tourist accommodations 1980 and 1990-2004*, Caribbean Tourism Organization, National Statistical and Tourism Offices.

Cuervo González, Luis M.

- 2003 *Pensar el Territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*, CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (serie Gestión Pública #40), Santiago de Chile.

Daltabuit Godás, Magalí.

- 2006 *El turismo costero en le ecorregión del Sistema Arrecifal Mesoamericano*, México, UNAM-CRIM.

De Kadt, Emanuel.

- 1991 *Turismo: ¿Pasaporte al desarrollo?*, Endymion, Madrid.

Delgadillo Macías, Javier.

- 2004 "Desarrollo regional y la nueva función del estado en la organización del territorio" en Javier Delgadillo Macías (coordinador), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, UNAM-CRIM, México.

Delgadillo Macías, Javier y Felipe Torres Torres.

- 1993 *Geografía regional de México*, Trillas, México.

Delgadillo Macías, Javier, Felipe Torres Torres y José Gasca Zamora.

- 2001 *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*, UNAM, México.

Díaz Chávez, Filander y Luis Díaz Chávez.

- 1971 *Hacia una dialéctica del subdesarrollo*, Editorial Grijalbo, México.

Díaz del Castillo, Bernal.

- 1991 *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, prólogo de Carmelo Sáenz de Santa María, alianza Editorial, serie Clásicos Mexicanos, México.

Dirección General de Estadística.

- 1921 *Censos de población del Territorio de. Quintana Roo, México.*
- 1930 *Censos de población del Territorio de. Quintana Roo, México.*
- 1940 *Censos de población del Territorio de. Quintana Roo, México.*
- 1950 *Censos de población del Territorio de. Quintana Roo, México.*
- 1960 *Censos de población del Territorio de. Quintana Roo, México.*
- 1970 *Censos de población del Territorio de. Quintana Roo, México.*

Fernández de Lara Gaitán, Alfredo.

- 2007 "Cancún. Las contradicciones socioambientales de un desarrollo turístico" en Romero Mayo, Rafael y Juan Carlos Arriaga Rodríguez (comps.) *Turismo, medio ambiente y cooperación internacional en el Caribe. Una aproximación situacional*, Plaza y Valdés/Universidad de Quintana Roo, México.

Ferreira, Héctor.

- 2005 *Construir las regiones*, El Colegio Mexiquense/Universidad de Guadalajara/Universidad de Quintana Roo/Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM/El Colegio de Puebla/El Colegio de Tlaxcala/Centro Lindavista/Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, México.

Ferreira, Héctor.

- 2004 "Continuidad y cambio de la política regional en México" en Javier Delgadillo Macías (coordinador), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, UNAM-CRIM, México.

FONATUR.

- 1982 *Cancún. Un desarrollo turístico en la costa turquesa*, Fondo Nacional de Fomento al Turismo/Secretaría de Turismo/Gobierno de Quintana Roo, México.

FONATUR.

- 2004 *FONATUR en la región sur-sureste de la república*. Presentación electrónica realizada por John McCarthy, Director General de FONATUR, el 30 de junio de 2004.

FONATUR.

- 2007 *Desarrollo Turístico*, presentación electrónica realizada por Francisco de la Vega, Director Adjunto de Planeación y Asistencia Técnica del FONATUR, el 5 de octubre de 2007, en el IV Foro Nacional de Valuación.

García de Fuentes, Ana.

- 1979 *Cancún. Turismo y subdesarrollo*, Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

García Moctezuma, Francisco.

2005 *El Ordenamiento Territorial y la planeación del desarrollo en México*, Tesis Doctoral, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

García Romero, Arturo y Julio Muñoz Jiménez.

2002 *El paisaje en el ámbito de la geografía*, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Gasca Zamora, José.

2004 "Desmitificando el desarrollo regional. Alcances y límites de los programas regionales estratégicos en el actual sexenio" en Javier Delgadillo Macías (coordinador), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, UNAM-CRIM, México.

Geiger, Pedro.

1996 "Des-territorialización y espacialización" en *Territorio: globalización y fragmentación*, Editorial Hucitec, Sao Paulo.

GIWA

2002 *GIWA Metodología. Evaluación Detallada. Análisis de Cadena Causal. Análisis de Opciones de Política*. UNEP/GEF/Högskolan University, Kalmar, Suecia.

Gobierno de México.

2008 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 2008.

2003 *Ley de Planeación*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2003.

1994 *Ley General de Asentamientos Humanos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1994.

2008 *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2008.

Gobierno de Quintana Roo.

1981 *Atlas General de Quintana Roo*, México.

Gobierno de Quintana Roo.

2000 *Plan Estratégico 2000-2025*, México.

- Gobierno de Quintana Roo.
2000 Primer Informe de Gobierno de Joaquín Hendricks Díaz.
- Gobierno de Quintana Roo.
2002 *Caribe Mexicano. Quintana Roo.* Gobierno de Quintana Roo/Secretaría Estatal de Turismo, México.
- Gobierno de Quintana Roo.
2003 Cuarto Informe de Gobierno de Joaquín Hendricks Díaz.
- Gobierno de Quintana Roo.
2004 Quinto Informe de Gobierno de Joaquín Hendricks Díaz.
- Hoy, Carlos.
1998 *Breve historia de Quintana Roo. Navegaciones de la memoria.* Gobierno de Quintana Roo/CNCA, México.
- INE.
2000 *Ordenamiento Ecológico General del Territorio*, Instituto Nacional de Ecología, México.
- INEGI.
2000 *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados Básicos de Quintana Roo*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- INEGI.
2004 *Censos Económicos 2004*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- INEGI.
2005 *Sistema de Cuentas Nacionales/PIB*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- INEGI.
2005 *II Conteo de Población y Vivienda 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo.
1982 *Primer Informe de Gobierno Municipal 1981-1984*, Cancún, Q. R., H. Ayuntamiento de Benito Juárez.
- 1989 *Segundo Informe de Gobierno Municipal 1987-1990*, Cancún, Q. R., H. Ayuntamiento de Benito Juárez.
- 1991 *Primer Informe de Gobierno Municipal 1990-1993*, Cancún, Q. R., H. Ayuntamiento de Benito Juárez.

2002 *Tercer Informe de Gobierno Municipal 1999-2002*, Cancún, Q. R., H. Ayuntamiento de Benito Juárez.

Hernández Elizondo, Roberto.

1998 "Sobre los conceptos de región y totalidad. Consideraciones metodológicas para el estudio de los procesos sociales" en Salvador Rodríguez y Rodríguez, Margarita Camarena Luhrs y Jorge Serrano Moreno (coords.), *El desarrollo regional en México. Antecedentes y perspectivas*, Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (AMECIDER)/Universidad Autónoma de Querétaro/Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.

INFRATUR.

1970 *Proyecto de Desarrollo Turístico de Cancún. Resumen de la propuesta de préstamo a Nacional Financiera, S. A.*, Fondo de Promoción de Infraestructura Turística, México.

Iracheta Cenecorta, Alfonso X.

1997 *Planeación y desarrollo. Una visión de futuro*, Plaza y Valdés, México.

Iracheta Cenecorta, Alfonso X.

2002 "Notas sobre desarrollo y planeación regional en México" en Javier Delgadillo Macías y Alfonso Iracheta Cenecorta (coordinadores), *Actualidad de la investigación regional en el México central*, UNAM-CRIM-El Colegio Mexiquense- El Colegio de Tlaxcala, Plaza y Valdés, México.

Koontz, Harold y Heinz Weihrich.

1991 *Elementos de Administración*, McGraw-Hill, México.

Lira Cossío, Luis.

2003 *La cuestión regional y local en América Latina*, CEPAL/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (serie Gestión Pública #44), Santiago de Chile.

Martí, Fernando.

1985 *Cancún. Fantasía de banqueros*. Editorial Uno, México.

Massey, Doreen.

1995 *A place in the world? Places, cultures and globalization*, Oxford University Press, Oxford.

Massiris Cabeza, Ángel.

2005 *Fundamentos conceptuales y metodológicos del Ordenamiento Territorial*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Colombia.

- Massiris Cabeza, Ángel.
2002 "Ordenación del Territorio en América Latina" en *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Barcelona.
- Medina Neri, Héctor
1985 *Cancún. Nuevos Horizontes*. HMN editorial, México.
- Méndez, Ricardo.
1997 *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*, Ariel, Barcelona.
- Miguel, Andrés E.
2004 *Ciencia regional. Principios de economía y desarrollo*, CONACYT, México.
- Miklos, Tomás.
2001 "Criterios básicos de planeación" en Tomás Miklos (coord.) *Las decisiones políticas, siglo XXI*-IFE, México.
- Miklos, Tomás y María Elena Tello.
2005 *Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*, LIMUSA/Noriega-Centro de Estudios Prospectivos-Fundación Javier Barrios Sierra, A. C., México.
- Montañez Gómez, Gustavo y Ovidio Delgado Mahecha.
1998 "Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional" en *Cuadernos de Geografía*, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá.
- Münch Galindo Lourdes y José García Martínez.
1992 *Fundamentos de Administración*, Trillas, México.
- Olcina, Jorge.
1996 "La geografía hoy: reflexiones sobre el pensamiento geográfico, la región y la docencia de la geografía", en *Investigaciones geográficas* #16, Universidad de Alicante (Instituto Universitario de Geografía), Alicante.
- Olivera, Patricia.
2005 "La construcción de los espacios sociales en el contexto de la globalización" en Carlos Tellez y Patricia E. Olivera (coords.), *Debates en la geografía contemporánea. Homenaje a Milton Santos*, El Colegio de Michoacán-Embajada de Brasil-FFL UNAM-Universidad de Guadalajara, México.

- Ordaz Zubia, Velia Y. y Gloria E. Saldaña García.
2005 *Análisis y crítica de la metodología para la realización de planes regionales en el estado de Guanajuato*, Universidad de Guanajuato (Facultad de Arquitectura), Guanajuato.
- Ortega Valcárcel, José
2000 *Los horizontes de la geografía. Teoría de la geografía*, Ariel Geografía, Madrid.
- Palacio-Prieto, J., et al.
2004 *Indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial*, SEDESOL/SEMARNAT/INE/UNAM, México.
- Pillet Capdepón, Félix.
2004 "La geografía y las distintas acepciones del espacio geográfico" en *Investigaciones geográficas #34*, Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante.
- Propin Frejomil, Enrique.
2003 *Teorías y métodos en geografía económica*, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Ramírez Blanco, Manuel.
1981 *Teoría general del turismo*, LIMUSA, México.
- Reyes Ponce, Agustín.
1984 *Administración de Empresas. Teoría y práctica* (tomo I), LIMUSA, México.
- Romero Mayo, Rafael.
1997 "Los dilemas del turismo ecológico en el Caribe Mexicano. Tenencia de la tierra y participación social en el corredor turístico Costa Maya" en *Revista Mexicana del Caribe #4*, Universidad de Quintana Roo, México.
- Romero Mayo, Rafael.
2005 "El turismo como generador de polarización regional en Quintana Roo" en *Co-Incidencias #1* Revista de la División de Ciencias Políticas y Humanidades, Universidad de Quintana Roo, México.
- Romero Mayo, Rafael.
2007 "El Caribe en el marco de la agenda ambiental. Iniciativas y diagnóstico" en Romero Mayo, Rafael y Juan Carlos Arriaga Rodríguez (comps.) *Turismo, medio ambiente y cooperación internacional en el Caribe. Una aproximación situacional*, Plaza y Valdés/Universidad de Quintana Roo, México.

- Santos, Milton.
1997 *Técnica, espacio, tiempo. Globalización y medio técnico-científico informacional*, Editorial Hucitec, Sao Paulo.
- Santos, Milton.
2000 *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo, razón y emoción*, Ariel Geografía, Barcelona.
- SECTUR.
2001a *Manual de organización general de la Secretaría de Turismo*, Secretaría de Turismo, México.
- SECTUR.
2001b *Programa Nacional de Turismo 2001–2006*, Secretaría de Turismo, México.
- SECTUR.
2006 *Comportamiento, avances y perspectivas del turismo en México*. Colección editorial del gobierno del cambio, Fondo de Cultura Económica/SECTUR, México.
- SEDESOL.
2002 *Ordenación del Territorio. La perspectiva Nacional*. Resumen ejecutivo de los talleres regionales, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- SEDESOL.
2001 *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- SEDETUR.
2007 *Indicadores Turísticos por año*, Secretaría Estatal de Turismo del Estado de Quintana Roo, México
<http://sedetur.groo.gob.mx/estadisticas/estadisticas.php>.
Consultado del 7 al 15 de noviembre de 2007.
- SEP.
1991 *Quintana Roo. Entre la selva y el mar*. Secretaría de Educación Pública, México.
- SEMARNAT/Gobierno de Quintana Roo/H. Ayuntamiento de Benito Juárez.
2005 *Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez*, México.
- SEPLADER.
2005 *Anuario Estadístico de Quintana Roo*, Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional del Estado de Quintana Roo, México, 2005.

- Topelson, Sara.
2001 *Vivienda en Cancún*, El Economista en Internet, México, julio de 2001.
- Toussaint, Mónica (comp.).
2004 *Belice: Textos de su historia, 1670-1981*. Instituto Mora, México.
- Trejo Figueroa, José Hugo.
1998 *Quintana Roo 1974-1999: la sucesión adelantada. Breve historia de la formación de la clase política*, Ediciones Gatopardo, Chetumal.
- Tuan, Yi- Fu.
1996 "Space and Place: Humanistic Perspective", en Agnew, J.; Livingstone and D. Rogers (eds.), *Human Geography. An Essential Anthology*, Blackwell Ed., Oxford.
- Villa Rojas, Alfonso.
1987 *Los elegidos de Dios. Etnografía de los mayas de Quintana Roo*, Instituto Nacional Indigenista, México.
- Wong González, Pablo.
1998 "Desarrollo regional en México: entre la globalización y el centralismo" en Salvador Rodríguez y Rodríguez, Margarita Camarena Luhrs y Jorge Serrano Moreno (coords.), *El desarrollo regional en México. Antecedentes y perspectivas*, Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (AMECIDER)/Universidad Autónoma de Querétaro/Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 1998.

HEMEROGRAFÍA

- Diario Oficial de la Federación. Varias fechas.
- Novedades de Quintana Roo. 30 de noviembre de 2007.
- Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. Varias fechas.