

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO

CONTRADICCIONES DE LA PLANEACIÓN URBANO-AMBIENTAL EN LA COSTA NORTE DE QUINTANA ROO

EL CORREDOR TURÍSTICO CANCÚN-TULUM

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Urbanismo presenta:
Heriberto García Zamora

Director de Tesis:
M. en Arq. Francisco Morales Segura



OCTUBRE DE 2006



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.

Director de Tesis

Mtro. en Arq. Francisco Morales Segura

Sinodales:

Dr. Hermilo Salas Espíndola

Mtro. Alejandro Gálvez Cancino

Dr. Raúl Salas Espíndola

Mtro. en Arq. Jaime Irigoyen Castillo

Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin la guía y el apoyo del Mtro. Francisco Morales Segura, a quien además le agradezco me haya invitado a su clase, misma que cada semana disfruto y sigo con interés. Sin duda que el escucharlo ha sido fuente de muchas de las ideas que aquí expongo.

Agradezco al Mtro. Alejandro Gálvez Cancino por la asesoría en este trabajo de investigación.

Del Posgrado, a mis profesores: Dr. Hermilo Salas, Mtro. Roberto Donoso, Dr. Jorge Fuentes, Mtro. Jaime Irigoyen, Dr. Raúl Salas; a mis amigos Arq. Flor Beltrán, Arq. Adriana Díaz, Mtro. Juan José Acevedo, Mtro. Javier Becerril y al Ing. David Molina.

De la FES Aragón, al Arq. Egrén Pliego y Arq. Laura Argoytia.

Con cariño y admiración a mis padres Doña Esther y Don Bruno, de quienes tengo el mejor ejemplo de perseverancia y dedicación.

Con amor a mis hijos Julieta, Mónica y Roberto a quienes agradezco el apoyo e interés por compartir conmigo todos estos años que dediqué a mis clases y a la elaboración de este trabajo.

Tengo un agradecimiento especial a Mago, mi esposa, que leyó y criticó la tesis y me ayudó a no perder de vista mi objetivo. Su amor y comprensión hicieron más fácil este trabajo.

INDICE

	<i>Pág.</i>
INTRODUCCIÓN	9
Problemática de la investigación.....	11
Justificación.....	11
Generalidades de la zona de estudio.....	14
Propuesta de investigación.....	16
PRIMERA PARTE: REFERENCIAS HISTÓRICAS DE LA TRANSFORMACIÓN DEL TERRITORIO	19
QUINTANA ROO HASTA EL S. XIX.....	21
ETAPA PREREVOLUCIONARIA.....	22
LAS POLÍTICAS TERRITORIALES POSREVOLUCIONARIAS.....	24
LA POSGUERRA Y EL ORIGEN DEL TURISMO EN QUINTANA ROO.....	32
EL INICIO DE LA TRANSFORMACIÓN URBANO AMBIENTAL EN EL CORREDOR CANCÚN-TULUM.....	46
SEGUNDA PARTE: EL PODER POLITICO-ECONOMICO Y LA PLANEACION URBANO-AMBIENTAL	53
EL PODER, LA POLÍTICA Y EL ESTADO.....	55
LAS POLÍTICAS OFICIALES URBANO-AMBIENTALES.....	68
LOS AGENTES SOCIALES Y LOS GRUPOS DE PODER EN QUINTANA ROO.....	71
TERCERA PARTE: LA FEDERACIÓN EN LA PLANEACIÓN URBANA Y AMBIENTAL DEL CORREDOR TURÍSTICO	75
OCUPACIÓN ESTRATÉGICA DEL TERRITORIO.....	78
EL INICIO DE LA PLANEACIÓN INSTITUCIONAL.....	80
POLÍTICA ANTICRISIS EN LA PLANEACIÓN INSTITUCIONAL DE LA REGIÓN.....	86
CUARTA PARTE: LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO ANTE EL LIBRE COMERCIO	103
LOS PRIMEROS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO.....	105
EL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DE LA REGIÓN DENOMINADA CORREDOR CANCÚN-TULUM (POE 1994).....	118
EL LIBRE MERCADO EN EL CORREDOR.....	124
QUINTA PARTE: LA EXPANSIÓN DE LAS ACTIVIDADES TURISTICAS	135
EFFECTOS DEL TLC EN LA REGIÓN.....	137
ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO TURÍSTICO DE FONATUR (2000-2006).....	144
CONSOLIDACIÓN DEL DESARROLLO TURISTICO EN EL CORREDOR CANCUN-TULUM.....	149
EL CORREDOR CANCÚN-TULUM ANTE EL NUEVO GOBIERNO FEDERAL.....	157
SEXTA PARTE: CONCLUSIONES. CONTRADICCIONES DE LA PLANEACIÓN URBANO-AMBIENTAL EN LA COSTA NORTE DE QUINTANA ROO	169
FUENTES CONSULTADAS	185

INTRODUCCIÓN

Problemática de la investigación

En la presente investigación se analiza la intervención del estado y sus políticas urbano-regionales contenidas en los instrumentos de planeación urbana y ambiental que se han aplicado en la zona conocida como Corredor Cancún-Tulum (en adelante CCT), también denominada Riviera Maya y su relación con el desarrollo urbano y turístico, ante la falta de un análisis crítico de las dependencias gubernamentales que les permita apreciar el efecto de dichas políticas y orientar de una mejor manera la ocupación del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales. Se analizan además los cambios y modalidades en que se ha dado la explotación de áreas y recursos; los grupos de poder que han actuado en las diferentes etapas estudiadas y las empresas más importantes que han participado en la actividad turística.

La referencia analítica primordial es el crecimiento urbano y turístico señalado por los instrumentos de planeación urbana y ambiental elaborados hasta la fecha.

Justificación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 115 que en nuestro país se adopta la forma de gobierno republicana, que tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre,¹ así como la separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

Los gobiernos federal y locales comparten la misma organización de división de poderes. Sin embargo, la Constitución también señala materias donde concurren los tres órdenes de gobierno, como en el caso del desarrollo urbano, la ecología, la educación y la salud. Es importante comentar que se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales.² Es decir, en materia de desarrollo urbano los tres ámbitos de gobierno comparten la responsabilidad de elaborar, operar y evaluar los planes y programas correspondientes.

La planeación urbana en nuestro país tuvo su origen en la Ley sobre Planeación General de la República (1930), que propuso coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica de acuerdo con su topografía, clima, población, historia y tradición, así como por su vida funcional, social y económica para la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras; por lo que se hizo necesario elaborar el "Plano Nacional de México", que dividió el territorio nacional en zonas clasificándolas de acuerdo a sus características, funciones y diferentes usos a que se destinaban.

La época posrevolucionaria marcó el inicio de la Planeación Económica en nuestro país, con la elaboración de los Planes Sexenales para apoyar el desarrollo de los diferentes sectores.³ La Segunda Guerra mundial y su etapa de posguerra evidenciaron las dificultades para operar esos planes y seguir al mismo tiempo los caminos que el capital marcó a nuestro país en su inserción en el mercado económico mundial.

¹ Instituto Federal Electoral (1990): Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.

² Ediciones de Administración Urbana (1994): "Administración Urbana Municipal" Guía práctica para la Administración de las Ciudades 1994. México (p. 15 y 24): "Además de la Constitución local, el ordenamiento principal de carácter estatal en materia municipal es la Ley Orgánica Municipal que norma la forma como serán los principios establecidos en el Artículo 115 de la Constitución".

³ <http://reliot.ine.gob.mx/otsedesol.html>.

Durante los años 50 la inestabilidad en el mundo y en la región del Caribe debida al triunfo de la Revolución Cubana y la oposición de los Estados Unidos a ese hecho, sembraron el germen de lo que en los años 70 sería la Planeación Urbana Institucional.

Con las modificaciones realizadas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1976,⁴ se sentaron las bases jurídicas para la planeación urbana en México. En ese mismo año se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos y se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) para formular y operar las políticas para el Desarrollo Urbano y Regional.

Desde el período de Miguel de la Madrid (1982-1988), se dirigieron los esfuerzos por insertar a México en los mercados internacionales y formalizar la integración económica con los Estados Unidos de América; para tal efecto 50 artículos constitucionales fueron modificados, destacando entre ellos nuevamente el 27 y el 115. Fue así como en 1983 se formó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), publicándose en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Planeación que derogó a la anterior del año 1930.⁵

En 1992, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se modificó para conformar a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) e institucionalizar la política de combate a la pobreza, y paralelamente las nuevas reformas al artículo 115 constitucional otorgaron a los municipios un mayor grado de responsabilidad en materia de desarrollo urbano.

Desde entonces el Artículo 27, define las responsabilidades de las autoridades para formular y aplicar instrumentos de planeación urbana que orienten el crecimiento de las ciudades, así como la obligación de los particulares para cumplir con las disposiciones contenidas en los mismos. Establece además en el párrafo tercero que la nación siempre tendrá el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades de aprovechamiento que dicte el interés público. El artículo 73 señala que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos. Finalmente, el Artículo 115 señala que los municipios estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano.

En 1993 se publicó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos que señaló en su artículo 12 los diversos tipos de planes y programas, para llevar a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.⁶ Este conjunto de planes y programas conforman un sistema nacional de planeación del desarrollo urbano en el cual participan los tres órdenes de gobierno e incluyen el Programa Nacional de Desarrollo Urbano,⁷ los programas estatales de desarrollo urbano⁸ y los

⁴ Ibid

⁵ Ibid

⁶ Dicho Artículo 12 señala, entre otras cosas, lo siguiente: La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

I. El programa nacional de desarrollo urbano;

II. Los programas estatales de desarrollo urbano;

III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;

IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;

V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y

VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

⁷ Ediciones de Administración Urbana (1994): "Administración Urbana Municipal" Guía práctica para la Administración de las Ciudades 1994. México (p. 77): "Es un instrumento normativo que establece los grandes planteamientos y orientaciones generales de política en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Sus lineamientos deben ser respetados por las dependencias y entidades de la Administración pública Federal y servir como patrón de referencia territorial para el ejercicio de la inversión pública." Asimismo, el Artículo 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos señala que el programa nacional de desarrollo urbano será aprobado por el Presidente de la

de ordenación de zonas conurbadas,⁹ los programas municipales de desarrollo urbano¹⁰ y los de centros de población.¹¹ Aunado a lo anterior, el marco legal permite la realización de otros planes, tales como los regionales y subregionales de desarrollo urbano¹² y los parciales de desarrollo urbano.¹³

Respecto a la planeación ambiental, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1996)¹⁴ establece que el ordenamiento ecológico del territorio se realizará a través del Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio,¹⁵ el Programa de Ordenamiento Ecológico Regional,¹⁶ el Programa de Ordenamiento Ecológico Local¹⁷ y el Programa de Ordenamiento Ecológico Marino.

Esta ley señala en su artículo 20 Bis 5-IV la obligación de las autoridades locales de establecer la compatibilidad entre el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de

República mediante decreto y estará sometido a un proceso permanente de control y evaluación. Sus modificaciones se realizarán con las mismas formalidades previstas para su aprobación.

⁸ Ibid (p. 79): "Es un instrumento normativo que define los objetivos, políticas, programas e instrumentos para el desarrollo urbano de la entidad." Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos en su Artículo 15 menciona que los planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y estarán a consulta del público en las dependencias que los apliquen.

⁹ Ibid (p. 86): "Es el instrumento normativo que ordena y regula el crecimiento ordenado de una zona conurbana, la cual se establece cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades federativas forman o tienden a formar una continuidad demográfica." Por su parte, en el Artículo 21 de la Ley General de Asentamientos Humanos se menciona que la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, deberán convenir la delimitación de una zona conurbada.

¹⁰ Ibid (p. 80): "Es el instrumento que, en congruencia con el programa estatal de desarrollo urbano, define los objetivos, políticas y metas, programas e instrumentos para el desarrollo urbano del municipio. Considera, con criterio de conjunto, la interrelación de los centros de población existentes en el territorio municipal, los lineamientos generales de ordenamiento territorial. Es un instrumento que facilita la sistematización y racionalización de las actividades municipales, en forma congruente con el mejor aprovechamiento del suelo y los servicios.

¹¹ Ibid (p. 81): "Los programas de desarrollo urbano de centros de población se ubican en la base del sistema de planeación de los asentamientos humanos. Constituyen la expresión mas específica de las políticas de desarrollo urbano, ya que se orientan directamente a la materialización de los propósitos de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano. Estos programas deben contener la zonificación y las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de centros de población. De esta manera, la concurrencia entre ámbitos de gobierno que establece la Ley General de Asentamientos Humanos adquiere su expresión mas compleja y operativa."

¹² Son instrumentos de planeación urbana que se refieren a una parte de uno o varios municipios dentro de un mismo estado. Su realización depende de la decisión política de la administración estatal para ordenar las actividades económicas y urbanas dentro de esa parte del territorio estatal. La responsabilidad de su realización es de la administración estatal y se comparte con el o los municipios involucrados.

¹³ Ibid (p. 85): "Se derivan de los programas de desarrollo urbano de centros de población, y llevan a un mayor nivel de precisión o a un tratamiento urbanístico específico una parte del territorio del centro de población."

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, del 13 de diciembre de 1996: "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente".

¹⁵ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (1997): "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente". En los Artículos 20 y 20 Bis menciona que este programa será formulado por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y tendrá por objeto la regionalización ecológica del territorio nacional. Define las estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de las actividades productivas y de los asentamientos humanos.

¹⁶ Ibid. En los Artículos 20 Bis 1, 20 Bis 2 y 20 Bis 3 establecen que los Gobiernos de los Estados podrán formular y expedir estos programas, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa. Define los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la realización de las actividades productivas y la ubicación de los asentamientos humanos.

¹⁷ Ibid. En los Artículos 20 Bis 4 y 20 Bis 5 establecen que los Gobiernos municipales podrán formular y expedir estos programas. Regularán, fuera de los centros de población, los usos del suelo y establecen los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes. Aclara además que las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un nuevo centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo.

los asentamientos humanos, con lo cual los instrumentos de política ambiental y de desarrollo urbano estarían plenamente congruentes. Sin embargo en el caso del CCT esto no se ha cumplido plenamente como se verá mas adelante.

Según la visión oficial en nuestro país, "...los planes de desarrollo urbano establecen los lineamientos que dan cuerpo a la política nacional en la materia, lineamientos obligatorios para el sector público federal y que son ofrecidos como puntos básicos de acuerdo y solidaridad a las entidades federativas. Con ello se hace posible contar con un cuerpo congruente de planeación del desarrollo urbano nacional y acorde con el espíritu del pacto federal. A través de dichos planes se puede determinar y concretar el uso adecuado y eficaz de los medios que poseemos para alcanzar metas de desarrollo armónico de los asentamientos humanos y para prever los resultados de nuestras acciones. Por eso los planes establecen objetivos y políticas, proponen metas concretas derivadas de éstas, sugieren instrumentos para lograr las metas y acreditan responsables".¹⁸

Los esfuerzos realizados para adecuar el marco legal desde el nivel constitucional y la promulgación de las diversas versiones de la Ley General de Asentamientos Humanos, no han materializado las directrices para lograr que el desarrollo regional y urbano se consolide en la transformación espacial de la economía nacional. Sin embargo, esto al parecer no ha sido un obstáculo para que algunas regiones en el país se integren con ventajas dentro de las cadenas productivas actuales con las que funciona la economía en el mundo. Las regiones y ciudades más competitivas son las que han tenido éxito en su enlace con la economía mundial, porque han aprovechado mejor su ventaja en cuanto a crecimiento, empleo, organización institucional, tecnología, conocimiento e información.¹⁹ Este intercambio internacional ha generado que las actividades terciarias como el comercio y el turismo, hayan experimentado un auge no visto anteriormente y fuera de toda previsión, lo que ha mostrado la falta de definición y de participación del estado en el desempeño de sus atribuciones constitucionales que ha traído como consecuencia la libre actuación del capital sobre las ciudades y regiones estableciendo los tipos, las formas y las intensidades de las actividades económicas, de la utilización del espacio y el poblamiento de las ciudades. Tal es el caso de Cancún y del área conocida como CCT en la costa norte del estado de Quintana Roo.

Generalidades de la zona de estudio

La localidad de Cancún ubicada en la costa norte del estado de Quintana Roo (Q. R.) hasta 1970 contaba con 376 habitantes dedicados a la pesca y a actividades forestales de autoconsumo y en el mejor de los casos ligados en un intercambio de baja rentabilidad, debida fundamentalmente a su ubicación geográfica alejada del circuito de la demanda comercial capitalista.

Las condiciones de su entorno físico con playas de belleza natural de gran potencial recreativo, aunado al interés del Gobierno de la República por fortalecer la economía nacional con recursos de inversión privada en el sector turismo, generó una serie de iniciativas para la creación del centro turístico más importante del sureste mexicano en la zona del Mar Caribe. Para tal efecto en el marco Constitucional legal y programático nacional, se pusieron en práctica todos los referentes operativos de la administración pública (ordenamiento territorial, planeación urbana, conservación del medio ambiente, desarrollo económico, inversión pública, seguridad social y colonización estratégica, entre otros), para instrumentar el aprovechamiento de los recursos turísticos del territorio nacional y en particular de Q. R.

¹⁸ Secretaría de Desarrollo Social (2001): "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. México. (pp. 20-21).

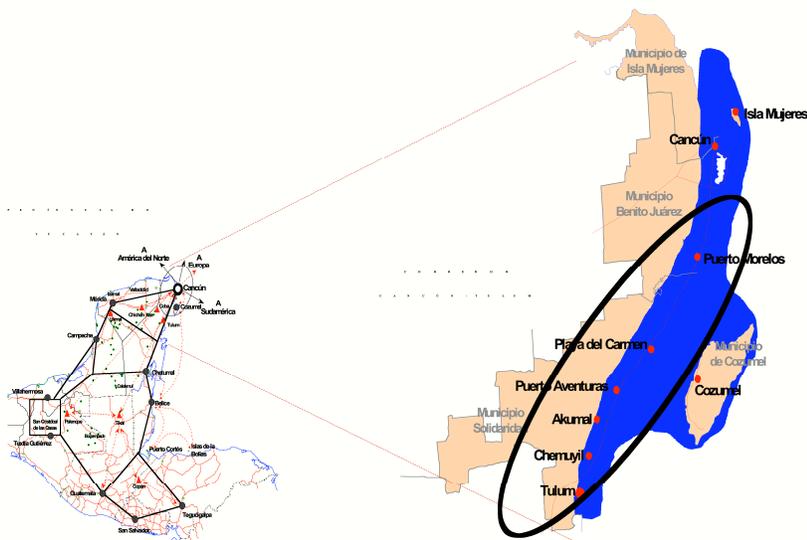
¹⁹ Ibid (pp. 20-21).

En ese entonces se extinguieron los fideicomisos Fondo de Promoción a la Infraestructura Turística (INFRATUR) y el fondo de Garantía y Fomento del Turismo (FOGATUR), administrados por el Banco de México y la Nacional Financiera, S. A., respectivamente, para crear el 28 de enero de 1974 un nuevo fideicomiso público paraestatal denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)²⁰ cuyos recursos patrimoniales fueron fideicomitados en la Nacional Financiera, S. A. Independientemente de las ventajas administrativas que la creación del FONATUR representó, con esa medida se liberó la carga de inversión de recursos públicos para hacer de la inversión en el sector, una práctica rentable en el marco del mercado de capital turístico.

En consecuencia, a partir de 1975 la inversión pública aplicada en la construcción de obras y servicios en la región en su mayor proporción, han estado determinadas por las necesidades del desarrollo turístico que impulsa el gobierno federal a través del FONATUR, organismo que ha actuado independiente del gobierno del estado de Quintana Roo, el que interviene formalmente en el ordenamiento de su territorio a partir de 1979, con la emisión del primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano, en donde reconoció que en 5 años de operación del FONATUR no se había logrado erradicar las "infrahumanas condiciones de vida de la población", razón que constituía el contenido social del discurso original del Fondo y justificaba su operación en la costa norte de Q. R.

En 1987 la SEDUE financió una serie de estudios en la zona del Corredor Cancún-Tulum para ordenar el crecimiento urbano, fomentar el desarrollo turístico y conservar sus condiciones naturales. En esa tarea resultó prioritario atender las áreas en las que la actividad e inversión turística en Cancún pudieran verse afectadas, dejando sin atención otras zonas de la región norte de la entidad.

Figura No. 1
UBICACIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO



Fonatur (2000): "Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte del Estado de Quintana Roo. FONATUR, 2003 (p. 37).

El Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región denominada Corredor Cancún-Tulum es el principal instrumento generado en cumplimiento a un Acuerdo Presidencial y que definió el área como una franja de costa frente al Caribe Mexicano a lo largo de 130 Km. con un ancho que varía de los 500 m a los 3,500 m, con superficie aproximada de 140,000 ha, que se extiende desde la ciudad de Cancún al norte, hasta la localidad de Tulum al sur, en donde limita con la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an. **Esta es el área objeto de estudio de la presente investigación.**

A pesar de la existencia del

²⁰ <http://www.fonatur.gob.mx/indexcancun.html>: El Gobierno Federal, por Ley del 29 de diciembre de 1973, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1974, creó el "Fondo Nacional de Fomento al Turismo", como un FIDEICOMISO PUBLICO, ENTIDAD PARAESTATAL, cuyo patrimonio fue entregado en fideicomiso a Nacional Financiera, S.A., (actualmente S.N.C.), mediante contrato celebrado al efecto con fecha 29 de marzo de 1974. Dicho contrato fue modificado totalmente en los términos del convenio celebrado el 30 de junio de 2000. Las vigentes Ley Federal de Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1992, y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, son los ordenamientos jurídicos principales que regulan a FONATUR. Cabe mencionar que este fideicomiso quedó constituido por la extinción de dos fideicomisos ya existentes: el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR), administrado por Banco de México y el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo (FOGATUR), administrado por Nacional Financiera.

Programa de Ordenamiento Ecológico, no ha sido posible regular el crecimiento urbano y turístico. Las previsiones de crecimiento urbano y turístico de toda la región se han visto superadas desde un inicio, impulsadas por los efectos del gran flujo de recursos provenientes de la explotación petrolera y de la apertura hacia el mercado exterior, dinámica de desarrollo que no ha alcanzado a beneficiar a toda la población. En todo el estado y particularmente en su zona norte el Gobierno de Quintana Roo reconoce graves déficits en el suministro de los servicios de agua potable, drenaje y electrificación a la población. La causa de esta problemática se encuentra en el fomento al turismo respaldado por las políticas gubernamentales operadas desde los orígenes del proyecto Cancún.

Dichas políticas urbano-regionales desde ese entonces han seguido impulsando los mismos esquemas de desarrollo turístico con el apoyo del FONATUR, hasta el último período de gobierno estatal analizado de Joaquín Hendricks (1999-2005).

Propuesta de investigación

Considero que los resultados de la gestión gubernamental han sido contrarios al discurso oficial que se ha mantenido a lo largo del tiempo, desde el punto de vista de los propósitos que perseguía con el diseño y aplicación de sus políticas urbano-regionales de planeación del desarrollo urbano, población y suelo contenidas en los instrumentos de planeación urbana y ambiental que se han aplicado al CCT, pero no así contrarias a los intereses del capital que continúa mostrando gran interés en insertarse en la explotación turística de la zona del norte del estado de Quintana Roo.

Se observa una fuerte atracción de población de otras regiones del país con expectativas de mejorar sus condiciones de vida y que llegan a habitar áreas no adecuadas o zonas no consideradas para el crecimiento urbano por los instrumentos de planeación urbana y ambiental; un grave déficit de infraestructura y servicios para atender a dicha población, carencia de suelo para desarrollar los programas de vivienda y por otra parte, una fuerte dinámica de construcción de instalaciones turísticas, alentadas por fuertes inversiones de capital tanto nacional como extranjero para ser desarrolladas en muchos casos en áreas calificadas por los planes de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico como de alta fragilidad ambiental o que claramente no son aptas para la explotación turística, lo que refuerza las tendencias mencionadas.

En el presente trabajo se compararán las políticas propuestas por los diferentes gobiernos federales, estatales y municipales dentro de los planes de desarrollo urbano y ambiental contra el crecimiento que se ha observado en el área del CCT, específicamente en tres aspectos: planeación (para qué lugares y de qué tipo?), población (cuanta población hay y habrá, y cómo se distribuye y distribuirá?) y suelo (urbano y turístico y en dónde se ubica y ubicará?).

En cuanto a la planeación urbana y ambiental, se analizará qué tipo de planes se han realizado y sus creadores, para qué lugares se han hecho, en qué momento se formularon, cuáles son los lineamientos de políticas que propusieron y cual ha sido la intervención de las autoridades en la operación de esos instrumentos; en el aspecto de población se revisarán los parámetros de población propuestos para cada localidad y en general para el CCT; el número de habitantes por localidad, las tasas de crecimiento, los incrementos de población y su distribución en el área de estudio conforme a los datos aportados por los censos de población y los mismos planes de desarrollo urbano y, en cuanto a suelo se analizará la distribución de los usos del suelo y la evolución de las áreas de crecimiento propuestas por los distintos instrumentos de planeación; la extensión territorial de los usos urbanos y turísticos y su localización actual y futura.

Figura No. 2
UBICACIÓN DE LA ZONA DE ESTUDIO



Gobierno del Estado de Quintana Roo (2000): "Programa Estatal de Desarrollo Urbano. Presentación del Capítulo de Turismo (p. 6)

Asimismo será importante conocer los principales proyectos turísticos desarrollados y la problemática que enfrentaron para su construcción y la intervención estatal para atender las demandas sociales y de los inversionistas.

Lo expuesto permite proponer algunas cuestiones relevantes:

- ¿El estado ha aplicado las políticas urbanas, regionales y ambientales para el CCT definidas por los instrumentos de planeación urbana y/o ambiental?
- ¿Por qué se han definido esas políticas urbanas y ambientales para esos

lugares y no otros?

- ¿Cómo han actuado las políticas urbanas, regionales y ambientales en la conformación del CCT?
- ¿Los instrumentos de planeación urbana y ambiental han regido el desarrollo urbano y turístico del área?
- ¿La planeación del desarrollo urbano y ambiental en el CCT ha sido funcional al capital?
- ¿Cuál es la relación entre el crecimiento urbano y turístico y la conservación de los recursos naturales?
- ¿Cuál ha sido el papel de las burocracias estatales en la definición y articulación de las políticas urbanas y ambientales?

Estimo que estas preguntas son fundamentales para orientar la investigación hacia el punto que me interesa, que es encontrar la lógica, la congruencia, complementariedad o independencia con que el Estado ha diseñado y operado las políticas urbano-regionales contenidas en los instrumentos de planeación urbana y ambiental para desarrollar la región del CCT; a que necesidades han respondido estas políticas; la capacidad reguladora del Estado y su funcionalidad respecto de la acumulación de capital; la capacidad de atracción de recursos (nacionales y extranjeros) y, los efectos de lo anterior sobre los habitantes del lugar.

De antemano se reconocerá en este trabajo que en la conformación del Corredor Cancún-Tulum, han actuado una gran diversidad de políticas y no tan solo las urbano-regionales, sin embargo para efectos de análisis, se privilegiará el estudio solamente de las políticas e instrumentos arriba mencionados.

Por ello el presente trabajo de investigación tendrá como objetivo el conocer las políticas urbano regionales establecidas por los instrumentos de planeación urbana y ambiental que se han aplicado en la zona en el período de 1970 al 2005 y, es preciso señalar las condiciones bajo las cuales desarrollaré el trabajo:

- Se adoptará como extensión territorial del área de estudio la zona que señala el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1991.
- La investigación cubrirá solamente una porción de las áreas territoriales de los municipios de Solidaridad y Benito Juárez que es en donde se localiza el CCT, enmarcadas dentro de una región mayor (Caribe norte), a la cual se acudirá solamente para hacer las referencias

que convengan a la investigación. Dicha región que actualmente es reconocida por las autoridades estatales, se extiende a toda la porción norte del estado de Quintana Roo.

- El estudio privilegiará el análisis de la intervención del estado y sus políticas urbano-regionales de planeación del desarrollo urbano, población y suelo señaladas en los planes urbanos y ambientales para el desarrollo del CCT de 1970 al 2003, por lo que no serán tema de análisis las políticas económicas, demográficas, sociales, etc., o las mismas políticas urbano-regionales no plasmadas en instrumentos de planeación urbana.
- Serán objeto de análisis los planes y programas de desarrollo urbano establecidos para el Corredor y para los centros de población localizados dentro de él; los planes de ordenamiento ecológico de los cuales se extraerán solamente los lineamientos de política regional y urbana y finalmente los estudios regionales, planes maestros y de centros integralmente planeados del sector turismo, de los que se revisará únicamente sus implicaciones urbano-regionales.
- Se tomarán como válidos los diagnósticos y programas ambientales y demás reportes oficiales realizados por instituciones públicas o académicas, pero no se considerará dentro de este estudio su verificación y actualización.
- Los aspectos cuantitativos que sustentarán el análisis se tomarán de fuentes oficiales de los organismos responsables (CONAPO,²¹ SECTUR,²² SEDESOL,²³ INEGI,²⁴ etc.), por lo que no se considera la realización de trabajo de campo para su verificación o actualización.

²¹ Consejo Nacional de Población.

²² Secretaría de Turismo.

²³ Secretaría de Desarrollo Social

²⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

PRIMERA PARTE

REFERENCIAS HISTÓRICAS DE LA TRANSFORMACIÓN DEL TERRITORIO

QUINTANA ROO HASTA EL S. XIX

Entre 2000 a. C. y el siglo XVI de nuestra era, el área actual del estado de Quintana Roo formó parte de la región que ocuparon los mayas sobre una extensión de aproximadamente 500,000 km² en lo que ahora son 5 estados mexicanos (Yucatán, Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo) y 4 países centroamericanos (Guatemala, Belice, Honduras y El Salvador).¹

En el territorio del actual municipio de Benito Juárez al norte del Estado no hubo grandes asentamientos de esa cultura, sin embargo, se han encontrado vestigios como San Miguel, Kohol-Nah y El Rey (1300-1550 d. C.) que indican que ahí se realizaban ciertas actividades ceremoniales o de gobierno: en la porción continental de Isla Mujeres se encuentra El Meco (1200-1550 d. C.) que sirvió básicamente como ayuda para la navegación; asimismo en el actual municipio de Solidaridad, se ubicaron las ciudades de Tulum, Cobá, El Cedral y Tankah, esta última sobre la que piensan algunos que fue una de las más grandes ciudades prehispánicas de Quintana Roo.² Los vestigios arqueológicos que la cultura maya dejó en estos lugares se han convertido en algunos de los principales atractivos que se ofrecen a los visitantes.

Al inicio de la colonia (S. XVI), los españoles buscaron metales preciosos en la zona de Bacalar al sur del actual estado de Quintana Roo. Al no encontrar esos recursos naturales dejaron en el olvido esta región sin prestar atención a su riqueza forestal y pesquera. Sin embargo los ingleses si se interesaron en la explotación de la selva y en su localización estratégica dentro del Caribe, al grado de que entre 1783 y 1786 acordaron con España tratados que les permitieran establecerse en la costa oriental de la península de Yucatán (posteriormente Belice) para explotar las maderas preciosas y el chicle. Los recursos pesqueros (camarón, langosta y tiburón, entre otros), a pesar de ser cuantiosos fueron explotados en un bajo nivel solo por la población local.

La escasa población y vigilancia por parte de las autoridades, su lejanía y dificultad de comunicación con el resto del país fueron una constante histórica de Quintana Roo. Durante toda la época colonial el territorio continental permaneció prácticamente virgen, poblándose únicamente los alrededores de la laguna de Bacalar, mientras que las islas de Cozumel e Isla Mujeres fueron visitadas con frecuencia por los piratas y utilizadas hasta el S. XIX como base por pescadores de Cuba, Bahamas, Jamaica, Honduras y Belice.

Lo anterior nos expresa que el territorio fue considerado como una fuente de recursos naturales, un banco de materias primas y sitio base para la dominación y posicionamiento regional que los imperios coloniales y los pueblos caribeños cercanos si aprovecharon ante la complacencia de las autoridades mexicanas, quienes debido a la inestabilidad y pobreza de las administraciones post-coloniales incluso estuvieron dispuestas a negociarlo ante las potencias mundiales como alternativa de solución a sus requerimientos momentáneos.³ Esto no significa que se desestimara la evidente posición estratégica de ese territorio ni tampoco la importancia de mantenerlo bajo el dominio nacional. Por el contrario se llegó a plantear el tomar posesión de otros territorios del caribe (Cuba), que dieran ventajas a México en el contexto internacional.⁴ Sin embargo la

¹ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2000): Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo. México (p. 5).

² Los Municipios de Quintana Roo, Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1987.

³ Dachary, Alfredo César, Arnaiz, Stella Maris (s/f): Cozumel, los años de espera. Fundación de parques y museos de Cozumel, México (p. 11): Benito Juárez propuso al Gobierno de los Estados Unidos intercambiar por armas la Isla de Cozumel para combatir al imperio de Maximiliano.

⁴ Del Alizal, Laura (1990): "Las relaciones de México y el Caribe: un esbozo histórico", en El Caribe, nuestra tercera frontera. Memoria del 1º Seminario sobre el Caribe. Coordinación, Compilación y Edición del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Oficina del Embajador en Misión Especial para asuntos del Caribe. Secretaría de Relaciones Exteriores, México (p. 110): "Lucas Alamán, Secretario de Relaciones Exteriores, quien veía que no solo España representaba una amenaza sino también los países recién independizados de América del Sur. Al conocer la intención de Bolívar de intervenir en los sucesos que se desarrollaban en Cuba, Alamán consideró que caía dentro del interés político del gobierno mexicano el impedir que Cuba pasara a manos de alguno de los países vecinos.

Ante las ambiciones de Inglaterra por acercarse a Cuba, José Mariano Michelena, ministro plenipotenciario ante la Gran Bretaña, escribió en marzo de 1825 al señor De Planta, subsecretario de Relaciones Exteriores de S. M. Británica que...basta echar la vista sobre el mapa y medir la distancia que hay entre el Cabo Catoche y el Cabo San Antonio, para

oposición de Estados Unidos para que Cuba lograra su independencia, así como los continuos conflictos bélicos que nuestro país enfrentó, como la guerra de Texas y con las potencias europeas, hizo que el interés por Cuba pasara a segundo plano, mientras que Estados Unidos fue consolidando su posición en el Caribe.

En la segunda mitad del siglo XIX los ingleses residentes en Jamaica promovieron en una parte de la región del Caribe continental (de Nicaragua a Yucatán) una rebelión de indígenas que en nuestro país se conoció como Guerra de Castas, con el propósito de hacerse de una parte de la zona continental que les permitiera el control de un futuro canal en el istmo, así como de aumentar la explotación forestal en un momento de gran auge en la construcción del ferrocarril. Esta guerra de castas obligó a diversos grupos⁵ de personas a viajar a las islas de Cozumel y Mujeres huyendo del conflicto bélico y estableciendo poblados definitivos. Este hecho señala un primer momento de importancia en la distribución de la población en Quintana Roo.

En este conflicto se conformaron tres grupos mayas: uno se concentró en el norte del territorio y de forma pacífica convivieron en el lugar, el segundo se asentó al sur de Quintana Roo e inicialmente fue aliado de los rebeldes para luego acordar la paz con las autoridades y el tercero se refugió en la zona central del territorio de Quintana Roo hoy conocida como Zona Maya, oponiendo una resistencia que se prolongó varias décadas. Las autoridades yucatecas que en ese entonces gobernaban el territorio decidieron acabar con el problema negociando el territorio a cambio de que potencias como Gran Bretaña, Francia o Estados Unidos impusieran el orden a los pueblos descontentos, afortunadamente sin que se lograra concretar su propósito.

ETAPA PRERREVOLUCIONARIA

Figura No. 3
UBICACIÓN DE LAS PRINCIPALES OBRAS
(a principios del S. XX)



Fuente: Elaboración propia con base en el plano: Quintana Roo, de la Subdirección de Cartografía y Presentación de la Coordinación General de Planeación, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1994).

Por ese conflicto los ingleses se consolidaron en la colonia de Belice y, México perdió por efectos del Tratado Spencer-Mariscal esa parte del territorio, así como la salida al mar por la Bahía de Chetumal.⁶ Este hecho obligó a que se buscaran mecanismos para controlar esa frontera (Ver figura Núm. 3 "Ubicación de las Principales Obras"). Uno de ellos fue la fundación de Payo Obispo frente a la Bahía de Chetumal, misma que posteriormente sería conocida como Ciudad Chetumal, así como la construcción de los puertos de Vigía Chico y Xcalak y del ferrocarril decauville entre éste y La Aguada (en la Bahía de Chetumal), para superar las limitaciones de acceso directo por la Bahía de Chetumal y entre Felipe Carrillo Puerto (Santa Cruz de Bravo) y Vigía Chico y la creación del campamento Gral. Vega, en la

convencerse de que la isla de Cuba es un apéndice del Continente Mexicano, al cual parece haber estado unido en tiempos anteriores. Cuba puede considerarse como un gran almacén y astillero formado por la naturaleza para el uso de México".

⁵ Dachary, Alfredo César, Arnaiz, Stella Maris (1992): De la costa oriental de Yucatán al Caribe mexicano (p. 37y 44).

⁶ Ibid (p. 45): "en 1893 el Presidente de México, General Porfirio Díaz logra a través de su Canciller don Ignacio Mariscal, la firma del Tratado de Límites entre los Estados Unidos Mexicanos y Honduras Británicas. El tratado le brindaba la posibilidad al Gobierno Mexicano de frenar la actividad de apoyo a los rebeldes mayas por parte de los británicos, así como al saqueo de las riquezas forestales del territorio nacional. Los ingleses...indujeron a la firma de un tratado doblemente perjudicial para México. Primero, porque se renunciaba a un territorio que por soberanía heredada de España era mexicano (el norte del actual Belice); y segundo, porque se pierde el acceso al sur de Quintana Roo por vía marítima, problema que hasta hoy tiene vigencia."

zona conocida como Punta Allen.⁷ Con ello se marca un segundo momento importante en la distribución de la población en el territorio, determinado por propósitos político-militares.

Cuando en 1901 los ejércitos porfiristas tomaron el último bastión de los rebeldes, Chan Santa Cruz (hoy Felipe Carrillo Puerto) concluyó oficialmente la guerra.⁸ A pesar de la presencia de una colonia militar en Punta Allen y de la construcción del ferrocarril decauville de Felipe Carrillo Puerto a la Bahía de la Ascensión, el territorio aún era considerado un lugar peligroso para su colonización, por su ganada fama de tierra de exilio y de presidio,⁹ la inestabilidad de los grupos mayas, así como a sus insalubres condiciones naturales.

El auge de la explotación henequenera durante la segunda mitad del siglo XIX hizo que las autoridades yucatecas concedieran grandes extensiones de territorio a compañías colonizadoras como "El Cuyo y Anexos", la Compañía Colonizadora de la Costa Oriental de Yucatán" y la "Colonizadora de las Islas. Estas compañías poseyeron 12,432 km² de terrenos nacionales que constituían todo el norte de Yucatán hasta Tulum, construyeron 105 km de líneas de ferrocarril decauville y 168 km de líneas telefónicas.¹⁰

La colonización del territorio era la justificación política a la que acudían las autoridades federales para otorgar las grandes concesiones de terreno que se brindaban a empresas nacionales, pero principalmente internacionales¹¹ para explotar las maderas preciosas, la copra y el chicle, las cuales continuaron al menos hasta los años 30 del siglo XX.¹²

Las Compañías Colonizadoras establecieron los poblados de El Cuyo, solferino, Moctezuma, Puntatunich, Yalajau, Chiquilá, San José, San Eusebio, San Fernando, Teas, Yaliquín, El Meco y Buenaventura con un total de 4,550 habitantes.¹³ Las poblaciones resultantes de esa colonización organizada para la explotación de los recursos naturales crecían y se extinguían o se mudaban de acuerdo a los intereses de dichas empresas.

Es un hecho que estos intentos por colonizar el territorio de Quintana Roo resultaron poco exitosos.¹⁴ Si para la mitad de la primera década del siglo XX había 34 asentamientos humanos costeros en el territorio, a finales de esa misma década el censo de población de 1910 reportó solamente 13 localidades con 2,544 habitantes, entre las que destacaban Isla Mujeres, Cozumel, Nizuc, Puerto Morelos, Punta Arena y Punta Chen.¹⁵ Poco después (1916), se fundó Playa del Carmen y el puerto de Vigía Chico iniciaría su decadencia al ser devuelto junto con Chan Santa Cruz a los mayas¹⁶ (Ver figura Núm. 4 "Asentamientos Humanos a principios del S. XX"). Para ese

⁷ Ibid (pp. 28 y 48): El proyecto y la construcción del puerto se encargó a Tte. Alberto Centeno, Ing, Rebolledo y al Brigadier Ortiz Monasterio.

⁸ Irigoyen, Ulises (1934): Estudio sobre el problema económico y la repoblación del ex territorio de Quintana Roo. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Departamento de Biblioteca, Archivos Económicos y Publicaciones (p. 23): "...todavía a últimas fechas (1934), los soldados de la federación, para poder internarse en el territorio, tenían que conseguir permisos de los jefes de las tribus mayas, pues siempre existió una constante resistencia hacia todo elemento extraño a su raza y costumbres."

⁹ Urioste, Ricardo, Martí, Fernando (1985): Cancún, fantasía de banqueros, (p. 16-17).

¹⁰ Irigoyen, Ulises (1934) op. Cit. (p. 24). A pesar de que el Gobierno Federal exigía a los concesionarios la construcción de 6 Km de carretera por cada 100 mil ha concesionadas, solamente se construyeron 17 Km de la "Carretera a Puerto Madero" y otra llamada "de Tabasco", de 11 Km.

¹¹ Ibid (p. 24-25): En 1918 se otorgaron 17 concesiones por un total de 1'164,000 ha.

¹² Archivo General de la Nación. Grupo Documental Abelardo L. Rodríguez, Exp. 017/17 "Colonización Quintana Roo": El expediente contiene el memorándum núm. 4151 de fecha 12 de octubre de 1932, en el cual el Sr. Prof. Juan Manuel Castañeda propone al Presidente Constitucional Sustituto, Abelardo L. Rodríguez un proyecto de colonización que incluye la concesión de 6 lotes de 100,000 ha cada uno, con derechos de explotación de caoba, cedro y chicle, así como un proyecto de carreteras de Payo Obispo-Campeche-Puerto Madero; Payo Obispo-Estación Peto, Yuc. (terminal de los FFCC Unidos de Yucatán), y el acondicionamiento de Puerto Madero.

¹³ Dachary, Alfredo César, Arnaiz, Stella Maris (1992) op. Cit. (p. 18).

¹⁴ Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y desarrollo: una visión integral (p. 97-98). Señala que en 1876 Ramón Ancona Bolio involucró a inversionistas alemanes para establecer en El Cuyo una explotación de palo de tinte que llegó a controlar 1,800 km² y que sin embargo decayó pocos años después debido a la introducción de los colorantes sintéticos. Otro intento lo hizo la Compañía Colonizadora de la Costa Oriental, iniciada por Fausto Martínez en 1889, para colonizar terrenos nacionales.

¹⁵ Dachary, Alfredo César, Arnaiz, Stella Maris (1992) op. Cit. (p. 95).

¹⁶ Dachary, Alfredo César, Arnaiz, Stella Maris (s/f): Cozumel, los años de espera. Fundación de parques y museos de Cozumel, México (p. 39).

Figura No. 4
ASENTAMIENTOS HUMANOS A PRINCIPIOS DEL S. XX



Fuente: Elaboración propia con base en el plano: Quintana Roo, de la Subdirección de Cartografía y Presentación e la Coordinación General de Planeación, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1994).

momento la población costera apenas había aumentado a 2,868 habitantes, pero a partir de entonces se incrementó por el auge que alcanzaría la explotación de la copra, misma que decayó en los 60.

Debido a esas inversiones se puede afirmar que el actual estado de Quintana Roo poseía una extensa red de comunicaciones terrestres en plena selva, conocidas por las autoridades locales y federales,¹⁷ las que estaban desconectadas entre sí y con el sistema de los Ferrocarriles Unidos de Yucatán, problema que poco interesó a las autoridades de entonces. De hecho el país continuaba ensimismado en sus problemas internos, dentro de los cuales era prioritario el mantener al territorio de Quintana Roo como fuente de recursos naturales para brindarlo a las burguesías yucateca y extranjera

que desde tiempo atrás dominaban la península de Yucatán y la zona del Caribe, lo que motivó diversas disputas entre la federación y el estado de Yucatán durante el S. XIX y principios del XX, cuando por última vez fue separado de Campeche y Yucatán y convertido en Territorio Federal administrado centralmente.¹⁸

LAS POLÍTICAS TERRITORIALES POSREVOLUCIONARIAS

Esta etapa de la historia quintanarroense es coincidente con una etapa de auge económico mundial ocurrida durante las primeras décadas del siglo XX. Para esa fecha, los Estados Unidos habían desplazado a Inglaterra como centro del comercio internacional y su economía reflejaba una extraordinaria pujanza.¹⁹ Desde entonces, el Caribe a sido forzado a funcionar como el traspatio de los Estados Unidos, para quien Cuba y Panamá fueron después de la construcción del Canal, lugares clave como sede del escuadrón naval especial para el Caribe, así como objetivo de sus principales inversiones, lo que se acentuó después de la primera guerra mundial cuando los Estados Unidos pasaron de ser un poder regional a un poder económico y militar global.²⁰

¹⁷ Archivo General de la Nación. Archivo Carlos Lazo, Caja 45, Exp. 118 Puerto Morelos. Contiene un plano esc. 1:18,241 de fecha mayo 1920, edition 7th, printed may '39, editado por la Hydrographic Office, under the authority of the secretary of the Navy, United States of América.

¹⁸ Buró de Investigación Política. Vol. XI No. 17, 27 de abril de 1953 (p. 144-146): "Yucatán había perdido a Campeche en 1876, por razones políticas. Los blancos habían sido fervientes partidarios de Maximiliano. Los campechanos eran juaristas. En 1876, con el apoyo del centro, Campeche se separó de Yucatán...En 1898 don Porfirio pensó que Yucatán era un gran negocio y dispuso repartir la mitad de Yucatán entre 8 amigos suyos. El gobernador de entonces, Francisco G. Cantón se opuso. Fue cuando don Porfirio le entregó la gubernatura a Olegario Molina, esto es, a la International Harvester, la que muy galante, le obsequió la mitad de Yucatán a Don Porfirio. El obsequio se hizo mediante la fórmula de crear el territorio de Quintana Roo.

Don Venustiano ofreció devolverle Quintana Roo a Yucatán, pero la díscola Campeche pidió la mitad, y para no hacerse líos volvieron a dejar las cosas como estaban. Cárdenas les dio tanto a Yucatán como a Campeche una rebanadita de Quintana Roo"

¹⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): Antología de la Planeación en México (1917-1945). Primeros intentos de planeación en México (1917-1946) (p. 20).

²⁰ García M. Humberto y Rodríguez B. Jorge (1992-1993): La política militar de los Estados Unidos hacia el Caribe en la década de los 90, en "El Caribe en la postguerra fría", Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme, Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales, Chile (p. 27): "Desde el S. XIX el propósito de los Estados Unidos fue impedir la expansión o desalojar a cualquier potencia europea del Caribe, lo cual consiguieron al implantar su control colonial en Puerto Rico luego de derrotar militarmente a España en 1898 y comprar a las Islas Vírgenes danesas en 1917..."

Figura No. 5
ASENTAMIENTOS HUMANOS COSTEROS CON POBLACIÓN FIJA
(a principios del S. XX)



Fuente: Elaboración propia con base en el plano: Quintana Roo, de la Subdirección de Cartografía y Presentación de la Coordinación General de Planeación, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1994).

Sin embargo desde los últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX, esta parte del país ya se encontraba económicamente integrada al sistema de comercio exterior controlado por las empresas norteamericanas, que mantenían el monopolio en la compra de los productos a través de sus representantes locales en Cozumel y Belice.²¹ De hecho a principios del S. XX los únicos lugares con población fija en la zona norte, eran las islas de Cozumel y Mujeres, las cuales desde finales del S. XIX funcionaron junto con Punta Corchos hoy Puerto Morelos, como puertos de reembarque de las compañías colonizadoras y para el abastecimiento de embarcaciones en las rutas comerciales que cruzaban el caribe, de Norteamérica a Centro y Sudamérica. (Ver figura Núm. 5 "Asentamientos Humanos Costeros con Población Fija").

Estos intereses comerciales que reafirmaban y reafirman aún los intereses de los norteamericanos en la región, posibilitaron que el desarrollo de las rutas comerciales influyera también en la integración de las islas nacionales al entorno caribeño internacional, en mejores condiciones de comunicación que con el resto del país. Cumplían este propósito las rutas cubiertas por la United Fruit y por la compañía de cruceros Ward Line, llevando mercancías y turistas desde finales del siglo XIX a Cuba, Bermuda, Jamaica y Bahamas.²² Con la llegada a Cozumel de un vuelo exploratorio de Charles Lindberg en 1927, la Pan American estableció al año siguiente la ruta Miami-La Habana-Cozumel-Belice-Panamá.²³ Es precisamente esta actividad la que permitió que en Cozumel se recibieran visitantes extranjeros en tránsito hacia Panamá, lo cual hizo que se construyera el primer hotel de la zona en 1928 y con ello, se iniciara la actividad turística en Quintana Roo.

La fuerte atracción que la dinámica económica de la zona del caribe estaba ejerciendo sobre las islas y el territorio de Quintana Roo, así como la situación política generada por la presencia permanente de una colonia de la Gran Bretaña al sur del territorio, hicieron que el gobierno federal realizara diversos esfuerzos por refuncionalizar la explotación capitalista del territorio. Fue así como en 1925 se formuló un estudio a cargo del Gral. Amado Aguirre (conocida como Expedición Aguirre) que se propuso la construcción del ferrocarril de Santa Lucía, para conectar en Peto con la red de Yucatán y dar salida a todos los productos que se explotaban en la margen norte del Río Hondo. Propuso además el desarrollo de un sistema portuario que atenuara el aislamiento de la entidad y acelerara los intercambios de sus productos. Estos puertos eran Vigía

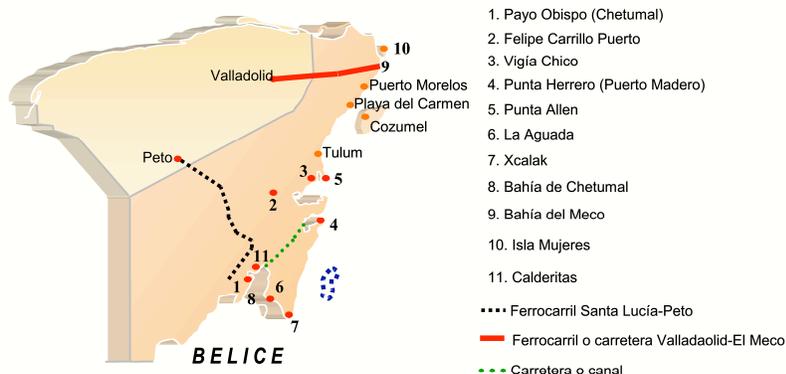
²¹ Urioste, Ricardo, Martí, Fernando (1985) op. Cit. (p. 17): "Sin embargo, la venta no se controlaba en México sino en el vecino Belice, del que prácticamente dependía el comercio regional. De hecho, una de las figuras más relevantes del Quintana Roo de entonces era un traficante estadounidense, Robert S. Tourton, quien había monopolizado la compra del chicle mexicano. Tourton tenía un representante en Chetumal, Pedro Manuel Martínez, y a las entrevistas de ambos solían asistir el secretario del primero y el hijo del segundo... El secretario de Tourton era George Price, quien durante más de 25 años sería primer ministro de Belice. Y el hijo de su empleado era Jesús Martínez Ross, quien habría de convertirse en el primer gobernador del estado de Quintana Roo."

²² Dachary, Alfredo César y Arnaiz, Stella Maris (s/f): Turismo y desarrollo: Una visión Integral (p. 6-7).

²³ Ibid (p. 49). Asimismo en Ceceña, José Luis (1973): México en la órbita imperial. Ediciones El Caballito, México (p. 120), señala que en ese entonces el transporte aéreo en el país estaba dominado casi por completo por la norteamericana Pan American World Airways a través del control que ese monopolio ejercía sobre la Compañía Mexicana de Aviación. En 1940 amplió su control al incorporar a sus sistemas a Aeronaves de México, la segunda empresa aérea mexicana. De esta forma, al iniciar la segunda guerra mundial, el espacio aéreo mexicano era dominado por la Pan American World Airways.

Chico y Puerto Madero (hoy Punta Herrero), ambos dentro de la actual Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an; Bahía de Chetumal, Bahía del Meco cercano a la actual zona de Cancún, único lugar en el norte del Territorio en que podía construirse un puerto de altura con protección a los vientos y que proponía se conectara con Valladolid por tierra mediante un ferrocarril o una carretera y, el puerto de Isla Mujeres²⁴ (Ver figura Núm. 6 "Obras Propuestas por la Expedición Aguirre"). De hecho Puerto Madero fue el principal proyecto impulsado en los primeros años del siglo XX hasta principios del sexenio Cardenista, que pretendía convertirlo en el más grande puerto de la zona sur del territorio. Sin embargo este proyecto tenía grandes limitaciones, por lo que no se construyó.²⁵

Figura No. 6
OBRAS PROPUESTAS POR LA EXPEDICIÓN AGUIRRE
(a principios del S. XX)



Fuente: Elaboración propia con base en el plano: Quintana Roo, de la Subdirección de Cartografía y Presentación de la Coordinación General de Planeación, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1994).

En 1934 dentro del período de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), se realizó otro estudio a cargo de una Comisión del Gobierno Federal conocida como Comisión Irigoyen,²⁶ para analizar el estado en el que se encontraba esa región del país, que entonces se había anexo nuevamente a los estados de Campeche y Yucatán.

Las propuestas de este estudio consideraron entre otras, la creación de un perímetro libre en Cozumel y Payo Obispo, que impulsara la construcción de caminos para comunicar al centro

de la península con la costa frente a Cozumel, con lo cual se intensificaría el comercio, el tráfico marítimo y el turismo; fomentar el tráfico aéreo a Cozumel, Santa Cruz de Bravo y Payo Obispo; reconstruir el puerto de Vigía Chico, el ferrocarril decauville entre éste y Santa Cruz de Bravo, arreglar la línea telefónica entre éstos dos lugares y entre Payo Obispo y las garitas de vigilancia del Río Hondo; construir el camino Santa Cruz de Bravo-Peto y Payo Obispo-Campeche; abrir un canal que comunicara las Bahías de Chetumal y Ascensión; construir una biblioteca pública así como un kindergarten en Payo Obispo; permitir a las familias mexicanas que se fueron a poblar Honduras Británicas, durante la guerra de castas su retorno al territorio, dándoles toda clase de facilidades. Sobre éste propósito colonizador, señaló que se impulsarían centros de población en los que se fomentaría el cultivo de coco, como son Payo Obispo, Calderitas, Xcalak, Punta Herrero, Vigía Chico, Santa Cruz de Bravo, Tancah y Puerto Morelos²⁷, éstos dos últimos dentro de la actual zona del Corredor Cancún-Tulum (Ver figura Núm. 7 "Obras Propuestas por la Expedición Irigoyen").

Sin embargo el Gobierno Federal poco hizo por materializar estas propuestas, a pesar de que el primer Plan Sexenal establecido por el Presidente Lázaro Cárdenas en 1934²⁸ retomó las políticas dirigidas hacia el reforzamiento de las comunicaciones de la península de Yucatán con el resto del

²⁴ Aguirre, Amado Gral. (1925): "Informe que rinde al C. Presidente de la República el Jefe de la Comisión, nombrada por él mismo, para hacer el estudio del territorio federal de Quintana Roo, integrada por el C. Gral. Amado Aguirre, Capitán de Fragata Alberto Centeno, Ing. Civil Salvador Toscano, C. Juan de Dios Rodríguez, Ing. Agrónomo Rafael López Ocampo y CC. Gregorio M. Avalos y J. Guillermo Freymann". Tacubaya. Imprenta de la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos. México (p. 22-24).

²⁵ Dachary, Alfredo César, Arnaiz, Stella Maris (1992) op. Cit. (p. 49). La principal limitación del proyecto era cómo unirlo con Payo Obispo (Chetumal). Para ello se propusieron dos opciones. Una era la construcción de una carretera, y la otra un canal que atravesara la vasta región pantanosa. En realidad, solamente se construyeron 15 km de terracería de Payo Obispo a Calderitas.

²⁶ Irigoyen, Ulises (1934) op. cit.

²⁷ Ibid (p. 180-255).

²⁸ Cárdenas, Lázaro: Plan Sexenal. Materiales de Cultura y Divulgación. Documentos 1. Partido Revolucionario Institucional. Comité Ejecutivo Nacional (p. 24 y 39).

país no determinó acciones de manera específica para el Territorio de Quintana Roo. Uno de los propósitos indicados fue fomentar el desarrollo de la aviación, para lo cual la federación construiría los campos de aviación en la Zona Arqueológica de Tulum, Isla Mujeres, Puerto Morelos y Carrillo Puerto, Cozumel y Coba.²⁹ Finalmente propuso el establecer colonias agrícolas para reincorporar a los emigrados.

Las estrategias propuestas por las Expediciones Aguirre e Irigoyen, así como por el primer Plan Sexenal privilegiaron la atención de la zona sur (con tierras de alta productividad agrícola) y de la zona maya, dejando el norte en manos de las compañías concesionarias; se propusieron atender las carencias de infraestructura urbana y productiva que las comunidades mayas del área central del territorio demandaban para su plena pacificación y reinserción a la economía del territorio. Las expectativas se basaban en el gran potencial de recursos naturales que poseía Quintana Roo, así como en el desarrollo de la agricultura y ganadería, con lo cual ese territorio alcanzaría rápidamente un lugar preponderante en el ámbito nacional.

*"...las obras son tan importantes que, una vez realizadas, se habrán sentado las bases para constituir del territorio, hoy abandonado, una entidad federativa seguramente mucho más importante que la de Colima, Morelos, Aguascalientes, Tlaxcala, Querétaro y quizá San Luis Potosí".*³⁰

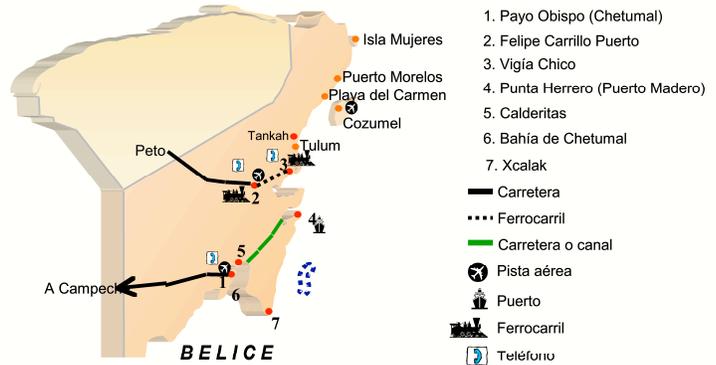
Pero además brindarían la posibilidad de colonizar y mantener población en esa frontera pacificando plenamente a los pueblos mayas cuyos antecedentes de inestabilidad y violencia eran manifiestos, así como el abierto intervencionismo británico hasta unos pocos años antes, lo hacía un problema fundamental a atender por las autoridades de la época.

*"Más todavía, hay que tomar en consideración que la soberanía nacional en aquella región tiene mucho de nominal, siendo casi puramente bajo el concepto político, porque económicamente está enteramente supeditada a Belice"*³¹.

*"Este proyecto...tiene la importancia fiscal y patriótica...de reivindicar efectivamente para México aquel territorio, mitad mexicano, mitad inglés, en donde existe dualidad de nacionalidades, pues nacidos en el territorio son mexicanos o son ingleses según sus conveniencias, como pudimos observarlo durante las distintas etapas revolucionarias en la península".*³²

Esas propuestas fueron tomadas en cuenta por el entonces Gobernador del Territorio Gral. Rafael E. Melgar (1935-1940) para realizar algunas de las obras recomendadas y gestionar ante el Gral. Lázaro Cárdenas los recursos económicos necesarios para ello. Así fue como se dio prioridad a la atención de la población residente en las principales localidades del Territorio de Quintana Roo, que en ese entonces seguían siendo Chetumal, Cozumel, Isla Mujeres y la zona maya de Felipe Carrillo Puerto. Se continuó la gestión de proyectos como el Puerto Madero en la Bahía del Espíritu Santo, el canal de navegación de esta bahía a la de Chetumal; las vías férreas del sureste y su

Figura No. 7
OBRAS PROPUESTAS POR LA EXPEDICIÓN IRIGOYEN
(a principios del S. XX)



Fuente: Elaboración propia con base en el plano: Quintana Roo, de la Subdirección de Cartografía y Presentación de la Coordinación General de Planeación, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1994).

²⁹ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Lázaro Cárdenas, Expediente 511.1/6 "Inauguración campos de aviación". Este expediente incluye los telegramas núm. 365 del 30 de marzo de 1940, por el que el Gral. Rafael E. Melgar, comunica al Gral. Lázaro Cárdenas de la inauguración del campo de aviación, hotel y muelle de la zona arqueológica de Tulum; Telegrama núm. 13618 del 14 de marzo de 1939 por el que el Gral. Melgar informa al Gral. Cárdenas de la inauguración del campo de aviación de Isla Mujeres; Telegrama núm. 33862 del 10 de julio de 1937 por el que el Gral. Melgar informa al Gral. Cárdenas de la inauguración del campo de aviación de Puerto Morelos y, Telegrama núm. 15247 del 22 de febrero de 1936, por el que el Gral. Melgar informa al Gral. Cárdenas de la terminación del campo de aviación de Carrillo Puerto (antes Santa Cruz de Bravo).

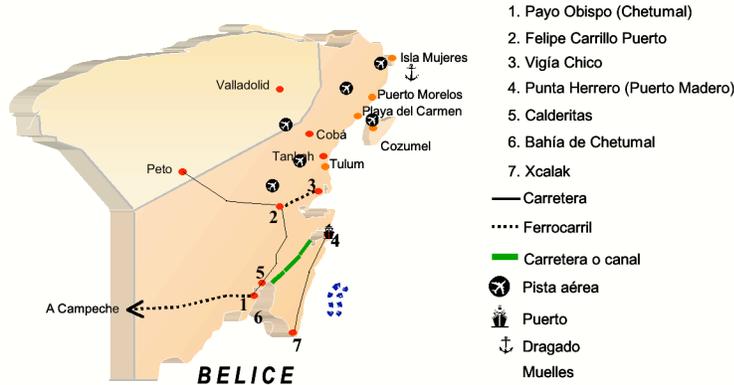
³⁰ Aguirre, Amado Gral. (1925) op. Cit. (p. 24).

³¹ Ibid (p. 24).

³² Archivo General de la Nación. Grupo documental Lázaro Cárdenas, exp. 523/28 "Informes diversos Quintana Roo". Carta de fecha 14-abril-1935, del Sr. Juan de Dios Rodríguez, Ing. Subauxiliar del Departamento de Marina, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, al Lic. Luis I Rodríguez, Secretario Particular del Presidente de la República.

ramal de Campeche a Payo Obispo,³³ la reparación y reconstrucción del ferrocarril decauville Vigía Chico-Santa Cruz de Bravo³⁴ y Vigía Chico-Xcalak; las carreteras Chetumal-Bacalar-Carrillo Puerto-Peto, Yuc; Chetumal-Estación Matamoros, Campeche del Ferrocarril del Sureste,³⁵ el inicio de la carretera Cozumel-Caletá, Xcalak-Punta Herrero, continuación de la carretera Chetumal-Bacalar-Peto, para acabar con la incomunicación del territorio, ya que en aquel tiempo estaba mejor comunicado con Belice que con el resto del país,³⁶ y la construcción del internado indígena y del hospital "Carmona y Valle" en Felipe Carrillo Puerto.

Figura No. 8
OBRAS PROPUESTAS POR EL PRIMER PLAN SEXENAL (1934-1940)
Y POR EL GRAL. RAFAEL E. MELGAR



Fuente: Elaboración propia con base en el plano: Quintana Roo, de la Subdirección de Cartografía y Presentación de la Coordinación General de Planeación, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1994).

Asimismo, se recomendó hacer varias obras marítimas en diversos lugares de la zona norte del Territorio, como fueron el dragado en Isla Mujeres para la entrada de embarcaciones de mayor calado, la construcción de muelles en Cozumel, la Bahía de Chacmuc, Vigía Chico, Tulum (frente a los antiguos monumentos mayas), Puerto Morelos y Xcalak y la ampliación del muelle de Chetumal³⁷ (Ver figura Núm. 8 "Obras Propuestas por el Primer Plan Sexenal (1934-1940) y por el Gral. Rafael E. Melgar").

El segundo Plan Sexenal propuesto por el Gral. Manuel Ávila Camacho (1940) al igual que el anterior, no definió políticas de aplicación exclusiva para el territorio de Quintana Roo, aunque las señaladas a nivel nacional debían ejecutarse en dicho territorio, relacionadas básicamente con el reparto agrario y la colonización en apoyo a las actividades agrícolas, la construcción de infraestructura de comunicaciones y transportes y el fomento al turismo.³⁸

³³ Ibid. Oficio s/núm. del 30 de octubre de 1936 del Sr. Malrubio de la Chapa al Presidente Lázaro Cárdenas. "...es de mayor urgencia abrir un puerto de altura en el mar Caribe para evitarse la vejez de embarcar todo en Belice..."

³⁴ Ibid. Expediente 513/44 "Ferrocarril Vigía Chico-Santa Cruz". En el oficio núm. 3 del 17 de mayo de 1935 se menciona que ese ferrocarril fue construido por la Secretaría de Guerra y Marina con el carácter de militar y estratégico, mismo que posteriormente fue pasado a la secretaría de Agricultura y Fomento debido a su importancia para la movilización de productos forestales y sus derivados. Finalmente el Gobernador del Territorio, Rafael E. Melgar solicita al Gral. Cárdenas se transfiera al Gobierno del Territorio debido a su pésimo estado y su importancia para la colonización y para la circulación de personas y productos (oficio núm. 222 expediente 28/35 del 2 de marzo de 1935).

³⁵ Ibid. Expediente 523/28 "Informes diversos Quintana Roo". Oficio núm. CH-728 del 12 de diciembre de 1939 del Presidente Lázaro Cárdenas al Gral. Rafael E. Melgar, informándole que aprobó el plan de carreteras que deberá desarrollarse.

³⁶ Excelsior. 12 de abril de 1935: "Un territorio en la miseria. Quintana Roo esta viendo perder la industria del chicle por el contrabando."

³⁷ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Lázaro Cárdenas, Expediente 606.3/41 "Informes diversos Quintana Roo": Informe del C. Gobernador durante el período del 15 de septiembre de 1939 al 31 de agosto de 1940. Oficio núm. 2717 exp. 12/940 del 20 de agosto de 1940, firmado por el Gobernador del Territorio de Quintana Roo, Gral. Rafael E. Melgar.

³⁸ Ávila Camacho, Manuel (1940): Segundo Plan Sexenal. Serie Documentos 2, Partido Revolucionario Institucional. Comité Ejecutivo Nacional (p. 7-48). Las políticas propuestas fueron: agilizar el reparto agrario y el apoyo a la producción agrícola del ejido; la colonización interior afectando las tierras y aguas necesarias; el estimular la industrialización de la producción agrícola, ganadera, forestal y de caza y pesca; promover la explotación de los recursos naturales que por diversas causas estuvieran abandonados; coordinar los diferentes sistemas de comunicaciones y transportes, de modo que fueran complementarios unos de otros; construir y establecer aquellas obras o sistemas de comunicaciones y transportes que dieran acceso a nuevas zonas de recursos naturales; establecer y mejorar las rutas de tránsito de comercio internacional y del turismo, a través del territorio; relacionar y vincular materialmente, en el menor tiempo posible, las regiones pobladas del territorio cuyos habitantes, por falta de comunicaciones adecuadas con el resto del país, estuvieran segregadas de la comunidad nacional; fomentar el turismo interior y exterior promoviendo la cooperación de todas las dependencias oficiales de la federación y la de los estados, así como de las instituciones privadas.

La Segunda Guerra Mundial ocasionó una situación de emergencia que produjo la necesidad de ajustar las condiciones económicas del país, por lo que la ejecución del Plan se vio alterada. La destrucción o reorientación hacia la guerra de las economías de algunos países participantes en el conflicto significaron para México la suspensión de las importaciones, la entrada de capitales que escapaban de los países beligerantes y un aumento en la demanda externa de algunos productos agrícolas e industriales por parte de las potencias, lo que ocasionó que el aparato industrial instalado se usara a su máxima capacidad; que aumentaran las utilidades y se reinvirtieran aceleradamente y que se ampliara la planta industrial.³⁹

"Durante la guerra, especialmente cuando los Estados Unidos se vieron directamente involucrados en ella a partir de diciembre de 1941, se adoptaron una serie de formas de "cooperación" económica entre los dos países. Se firmó un Tratado Comercial, que aseguraba suministros en condiciones favorables a los Estados Unidos; se concertó un Convenio de Cambios, fijándose una equivalencia de 4.85 pesos por dólar, que permitió a la Unión Americana adquirir en nuestro país materiales para la producción bélica y otros productos a un precio relativamente bajo y sin la amenaza de que México modificara su tipo de cambio, lo que en otras condiciones habría hecho para aprovechar la coyuntura de la guerra..."⁴⁰

En este período los Estados Unidos establecieron un control más estrecho sobre la región del Caribe, no habiendo virtualmente isla o territorio (incluyendo las colonias europeas)⁴¹ que no tuviera una guarnición o una instalación de ese país, por lo que convirtió a Puerto Rico en el centro de su presencia militar, marcando así la decadencia de Guantánamo. Es en esta época cuando E. U. solicitó autorización del gobierno mexicano para construir un aeropuerto en la isla de Cozumel⁴² y establecer así un puente aéreo entre Miami y la península de Yucatán, que se reforzaría con la construcción de ejes carreteros en Cuba y México, en torno al Golfo de México y al Caribe para proteger las fuentes de energéticos y de materias primas más inmediatas. Es relevante resaltar la importancia estratégica del Caribe al ser el mar por el cual transitaba un gran porcentaje del comercio exterior norteamericano.⁴³

Otro hecho que tendría gran trascendencia en el futuro del Territorio y particularmente de la zona norte del mismo, aconteció durante los años 30, y fue el apoyo gubernamental que se le dio al turismo mediante la construcción de 3 hoteles en Chetumal, Cozumel y Tulum,⁴⁴ turismo que en esa época tenía como principales destinos a Mérida y las principales zonas arqueológicas de Yucatán, como Chichen Itzá y Uxmal. El gobierno del territorio mantuvo la explotación de los recursos

naturales como la base económica del lugar y en el caso específico del turismo, orientó el desarrollo económico de Quintana Roo hacia ese sector de la economía mundial que entonces se desarrollaba con gran fuerza en la región del Caribe.⁴⁵

CUADRO No. 1
NÚMERO DE TURISTAS MEXICANOS Y EXTRANJEROS
RESIDENTES EN EL EXTERIOR QUE VISITARON MEXICO

AÑO	No. TURISTAS	INCREMENTO (%respecto al año inmediato anterior)	INCREMENTO EN EL PERÍODO
1934	68,949		
1935	79,872	115.84	
1936	100,226	125.48	
1937	136,558	136.25	
1938	112,026	-17.97	
1939	139,010	124.08	1934-1939=201.61
1940	133,209	-4.18	1934-1940=193.19
1941	128,843	-3.28	1934-1941=186.86

Fuente: Banco de México, S. A. (1941): "El turismo norteamericano en México 1934-1940" (p. 42).

³⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): Antología de la Planeación en México (1917-1945). Primeros intentos de planeación en México (1917-1946) (p. 34).

⁴⁰ Ceceña, José Luis (1973): México en la órbita imperial. Ediciones El Caballito, México (p. 126).

⁴¹ García M. Humberto y Rodríguez B. Jorge (1992-1993) op. cit. (p. 27-28): Se refiere a Antigua, Barbados, Bermuda, Bahamas, Guyana Británica, St. Lucía y Trinidad y Tobago.

⁴² Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 49).

⁴³ Dachary, Alfredo César y Arnaiz, Stella Maris (1992) op. cit. (p. 89): señala que a finales de los 70 llegarían a transitar por el mar Caribe 13,000 embarcaciones, que transportaron 154 millones de toneladas. De ellos, 4,000 barcos (con 47 millones de toneladas) pasaron frente a Quintana Roo.

⁴⁴ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Lázaro Cárdenas, Expediente 606.3/41 "Informes diversos Quintana Roo": Informe de Actividades del 1 de septiembre de 1938 al 31 de agosto de 1939. Oficio núm. 2212 exp. 12/939 del 18 de agosto de 1939.

⁴⁵ Ibid. Expediente 606.3/109 "Informe": Oficio núm. 2921, exp. 12 1941. Informe de los trabajos realizados del 1 de septiembre de 1940 al 3 de agosto de 1941, que rinde el Gral. de Div. Gabriel R. Guevara, Gobernador del Territorio de

El apoyo gubernamental durante el período de 1934-1939 hizo que se incrementara el volumen de visitantes extranjeros a nuestro país en el orden del 201 %, producto de las dificultades impuestas en esa época por causa de la guerra. México empezó a ser visitado en mayor número por turistas estadounidenses debido a la imposibilidad de cruzar con seguridad el Atlántico para viajar hacia Europa, así como por la apertura de la Carretera Panamericana en su tramo Laredo-Ciudad de México.⁴⁶ Sin embargo, como se muestra en el Cuadro No. 1, ante el gran incremento del número de visitantes recibidos en el país durante el período de 1934-1939 (incremento de más del 200%), no correspondió un incremento en el gasto del turismo durante el mismo período, el cual solamente aumentó un 117.77% (ver Cuadro No. 2: "Gasto de los Turistas Norteamericanos en el Mundo"), debido principalmente al abaratamiento de los costos al turismo, como principal política aplicada entonces. En los años siguientes, al recrudescerse la actividad bélica se observó una leve disminución en el número de visitantes, sin embargo, esas cifras fueron muy superiores a las obtenidas en 1934 (inicio del período de gobierno de Lázaro Cárdenas).

CUADRO No. 2
GASTO DE LOS TURISTAS NORTEAMERICANOS EN EL MUNDO
(millones de dólares)

<i>País</i>	<i>1934</i>	<i>1935</i>	<i>Incr. (%)</i>	<i>1936</i>	<i>Incr. (%)</i>	<i>1937</i>	<i>Incr. (%)</i>	<i>1938</i>	<i>Incr. (%)</i>	<i>1939</i>	<i>Incr. (%)</i>	<i>Incremento en el período</i>
EN CANADA	120	192	160.0	228	118.7	273	119.7	267	-2.2	256	-4.1	213.33
EN MÉXICO	45	34	-24.45	40	117.6	45	112.5	52	115.5	53	101.9	117.77
OTROS PAISES	166	183	110.2	229	125.1	276	120.5	130	-52.9	99	-23.8	-40.37
TOTAL	331	409	123.5	497	121.5	594	119.5	449	-24.4	408	-9.1	123.26

Fuente: Banco de México, S. A. (1941): "El turismo norteamericano en México 1934-1940" (p. 20).

Estos flujos aunados a la dinámica turística que ya se observaba en Cozumel y en toda la región del Caribe, hicieron que la iniciativa privada emeritense estimara como una gran oportunidad la construcción de una vía de comunicación que conectara a Mérida con el oriente del estado, hasta el mar Caribe⁴⁷ (misma que había sido propuesta más de 10 años antes por la Comisión Aguirre), la cual se aprobó en 1939 con claros objetivos militares⁴⁸ y que no se terminó sino hasta 15 años después.

*"...Constrúyase la carretera que partiendo del Puerto Benito Juárez frente a Isla Mujeres, comunique con la ciudad de Valladolid"*⁴⁹

Quintana Roo al Presidente Manuel Ávila Camacho: "Conciente mi gobierno de la gran fuente de ingresos que significa la atracción turística y considerando las bellezas naturales que encierra la región, designé delegados a los congresos celebrados en la ciudad de México y Mérida, quienes hicieron campañas pro-turismo a favor del territorio, la que se intensificará seguramente al conocerse la existencia de los nuevos hoteles que están por terminarse, lo que se hará seguramente en la segunda quincena de octubre del corriente año (1941)".

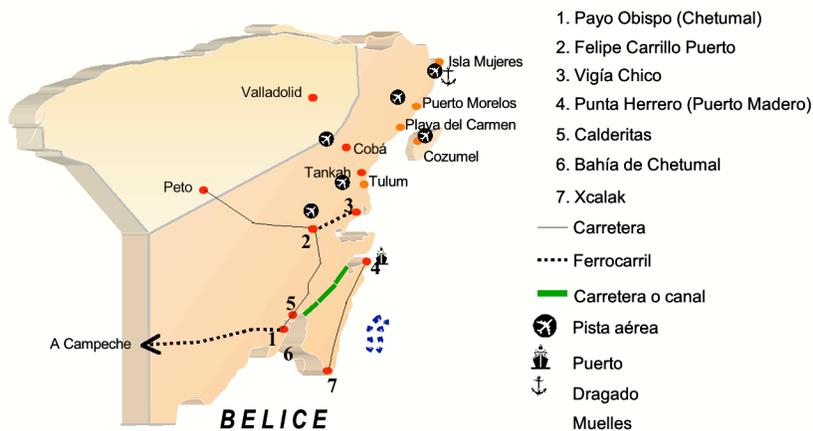
⁴⁶ Banco de México, S. A. (1941): El turismo norteamericano en México, 1934-1940. Gráfica Panamericana. México (p. 7-42).

⁴⁷ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Lázaro Cárdenas, Expediente 515.1/51 "Carretera Morelos-Valladolid": Oficio No. 3638 del 6 de julio de 1938 por el que la Asociación Mexicana de Automovilistas, Delegación Mérida, solicita al Presidente Lázaro Cárdenas construya la carretera Mérida-Chichén Itzá-Puerto Morelos, por ser necesaria para el turismo, y que se petroleice la de Mérida-Chichén-Itzá y Mérida-Uxmal para que prospere el turismo en la región. Telegrama núm. 39577 del 11 de agosto de 1937, por el que el Banco de México solicita al Presidente Lázaro Cárdenas construir la carretera Puerto Morelos-Valladolid-Chichén Itzá y el arreglo definitivo de la carretera Chichén-Itzá-Mérida para desarrollar el turismo americano, frecuentísimo en invierno por el mar Caribe. Es importante observar que esta propuesta de carretera a Puerto Morelos, más tarde se ordenaría desembocara en el mar Caribe en un lugar cercano a la Bahía del Meco, lugar al que desde entonces se le comienza a llamar "Puerto Juárez".

⁴⁸ Ibid. Expediente 515.1/601 "Isla mujeres". Este expediente contiene el oficio núm. DP-48 del 24 de noviembre de 1939, por el que el presidente Lázaro Cárdenas pide al Gral. Josué M. Benignos, Comandante de la Zona militar nombre 2 oficiales que acompañen a la comisión designada por el Gobierno del Estado encargada de hacer el reconocimiento para el trazo de la carretera de Valladolid hacia el Mar Caribe, dándoles instrucciones para que en su recorrido hagan observaciones sobre las condiciones generales en que se encuentra la región, así como de los elementos naturales existentes para las necesidades de carácter militar. El gobierno federal ha considerado indispensable abrir esta línea para dar fácil comunicación de esta entidad (Yucatán) a la Base Naval que se construye en la citada Isla Mujeres.

⁴⁹ Ibid. Expediente 515.1/176 "Carretera Chetumal-Peto". Acuerdo sobre comunicaciones (recibido durante la gira presidencial) de fecha 11 de agosto de 1939.

Figura No. 9
POBLACIONES EXISTENTES Y OBRAS PROPUESTAS EN LA ZONA DE ESTUDIO
(1940)



Fuente: Elaboración propia con base en el plano: Quintana Roo, de la Subdirección de Cartografía y Presentación de la Coordinación General de Planeación, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1994).

A pesar de ello, la situación del Territorio de Quintana Roo no cambió. Para entonces, el censo de 1940 pudo ubicar varias localidades en la zona costera norte como Akumal, Boca Paila, Puerto Morelos, Paamul, Playa del Carmen, Punta Allen, Punta Herrero, Punta Maromas, Tulum, Tankah, Xcan, y Xcaret. El territorio de Quintana Roo permaneció alejado de las principales políticas de fomento industrial y de comunicaciones y transportes que se aplicaban en otras regiones del país, no así de las políticas agrarias que influirían posteriormente en el desarrollo del turismo en la región: la repartición de tierras

de las haciendas Santa María y El Cuyo mediante la expedición de 6 resoluciones presidenciales correspondientes a los poblados de Cocoyol, Playa del Carmen, Puerto Morelos, Tulum, Isla Mujeres, Xma Ben, Cozumel, Petcacab, Solferino, Kantunilkín, Leona Vicario y Nohbec⁵⁰ para la explotación de los bosques. Aunado a esto se apoyó la formación de cooperativas orientadas a diversas actividades, principalmente las dedicadas a la extracción y explotación del chicle, explotaciones de gran importancia en la zona norte del territorio,⁵¹ controlada sin embargo por empresas norteamericanas como la Chicle Development Co., y la W. W. Wrigley Co.⁵² Las principales obras que se realizaron fueron orientadas hacia la solución de algunas carencias en las poblaciones del sur del Territorio, interviniendo en pocos sitios fuera de los que ya se había iniciado alguna actividad anterior.⁵³ Asimismo, se continuó dando especial atención a la colonización del territorio, mediante la recuperación de población "conveniente"⁵⁴ para el país, además de la integración de los pueblos mayas a la economía y cultura nacionales⁵⁵ (Ver figura Núm. 9 "Poblaciones Existentes y Obras Propuestas en la zona de Estudio (1940)"). Se continuaron las obras que desde el período anterior se habían iniciado como fueron el acondicionamiento del campo de aterrizaje de Chetumal; la reparación completa del ferrocarril

⁵⁰ Ibid. Expediente 606.3/41 "Informes diversos Quintana Roo": Informe de Actividades desde que entra en vigor el Plan Sexenal. Oficio núm. 2022, exp. 12/939 del 1 de agosto de 1939.

⁵¹ Ibid. En este mismo expediente se señala la existencia de una Confederación de Cooperativas Obreras y Campesinas de Quintana Roo, Federación del Norte, integrada por las cooperativas Cedral, S.C.L. del pueblo de Cedral; Benito Juárez, de Acumal; Solferino, del pueblo del mismo nombre; José María Morelos, del pueblo del mismo nombre; Kantunilkín, de la localidad igualmente nombrada; Tulum, del pueblo de Tulum; Gaspar Allende, de Playa del Carmen y Lenin, de Leona Vicario.

⁵² Dachary, Alfredo César, Arnaiz, Stella Maris (s/f): Cozumel, los años de espera. Fundación de parques y museos de Cozumel, México (p. 75).

⁵³ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Manuel Ávila Camacho, Expediente 568.2/19 "Informe presupuesto Quintana Roo": Oficio núm. 302-III-1717 del 15 de marzo de 1941, de la Dirección General de Bienes Nacionales, Sección de Ingeniería y Arquitectura; y memorándum s/núm. Del 21 de noviembre de 1941 del Gral. De Div. Gabriel R. Guevara, Gobernador del Territorio de Quintana Roo al Presidente Manuel Ávila Camacho. Detalla las obras que se realizarán en el territorio en las localidades de Chetumal, Cozumel, Bacalar, Juan Sarabia, Sacxan, Allende, Ramonal y A. Obregón.

⁵⁴ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Lázaro Cárdenas, Expediente 606.3/109 "Informe". Oficio núm. 2921, exp. 12 1941: Informe de los trabajos realizados del 1 de septiembre de 1940 al 3 de agosto de 1941: "Aumento considerable de la ciudad de Chetumal, en donde se han radicado definitivamente familias de raza maya del vecino estado de Yucatán en virtud de las difíciles condiciones económicas de la colonia de Honduras Británicas y debido a las facilidades brindadas por mi gobierno, lográndose una repoblación parcial con elementos convenientes, restringiendo la inmigración de hombres de color, principalmente negros, por no ser deseable esta clase de población."

La incorporación de la raza maya a la cultura mexicana se lleva a cabo en forma definitiva, pues hubo de lamentarse que en algunas comunidades de la región aborígen, creyeran que su enseña era la bandera inglesa".

⁵⁵ Dachary, Alfredo César, Arnaiz, Stella Maris (s/f): Cozumel, los años de espera. Fundación de parques y museos de Cozumel, México (p. 115-116).

decauville Vigía Chico-Carrillo Puerto (entonces conocido como ferrocarril forestal); terminación del internado indígena en Carrillo Puerto, del sanatorio El Cocoyol; las obras de reparación del sistema de agua potable en las poblaciones de la ribera mexicana del río Hondo (Sacxan, Palmar, A. Obregón, Allende y Cacao); la construcción del aljibe en Puerto Morelos; el tendido de la tubería principal de agua potable en Carrillo Puerto; la construcción de granjas hortícolas en Carrillo Puerto y Chetumal y de una planta avícola en esta última,⁵⁶ el inicio de los trabajos de la carretera Chetumal-Carrillo Puerto, el mantenimiento del tramo Peto-Carrillo Puerto,⁵⁷ la continuación de la carretera Chetumal-Escárcega; la construcción o el mantenimiento de escuelas y muelles en Subteniente López, Isla Mujeres y Chetumal; la reparación de calles y continuación de la construcción del Palacio Federal en Chetumal.⁵⁸

LA POSGUERRA Y EL ORIGEN DEL TURISMO EN QUINTANA ROO

Ante la expectativa generada por el incremento de la afluencia turística de norteamericanos impulsada además por disposiciones del gobierno de aquel país,⁵⁹ a la tendencia mundial para adoptar como política oficial la promoción y desarrollo del turismo, y como uno de los puntos principales del comercio exterior de posguerra, las autoridades nacionales comenzaron a promover fuertemente el turismo mediante apoyos crediticios a la construcción de centros turísticos y sitios de recreo, así como la formalización de tratados internacionales de promoción turística que beneficiaron principalmente a las localidades en la frontera norte, a la Ciudad de México, a Acapulco, y particularmente al Territorio de Quintana Roo, el que comenzó a ser considerado una pieza importante en el control de las actividades comerciales en el Caribe.

El turismo empezó a repuntar en el país a partir del término de la guerra para representar a principios de la década de los 50 la tercera fuente de ingresos nacionales (ver Cuadro No. 3: "Ingreso Anual de las Principales Industrias Nacionales (1951)"), con una participación del 18.32%, y un

CUADRO No. 3
INGRESO ANUAL DE LAS PRINCIPALES INDUSTRIAS NACIONALES (1951)

<i>RAMA INDUSTRIAL</i>	<i>INGRESO (pesos)</i>	<i>Participación (%)</i>
MINERÍA	1'980'378,810.00	22.56
PETRÓLEO	1'838'594,500.00	20.95
TURISMO	1'608'050,000.00	18.32
TEXTIL	1'463'320,000.00	16.67
FFCC	802'053,225.00	9.13
FUNDICIÓN	416'624,000.00	4.74
ELÉCTRICA	380'716,514.00	4.34
PESCA	286'465,930.00	3.29

Fuente: Archivo General de la Nación. Grupo Documental Archivo Carlos Lazo. Caja 53, Expediente 31 "El turismo en la Planificación Nacional": Ponencia presentada al VIII Congreso Panamericano de Arquitectos, por los Arq. Lorenzo Carrasco y Guillermo Rosell. México, 1952.

crecimiento de más del 600% durante el período de 1945-1951 (ver gráfico No. 1: "Ingresos al País por Concepto de Turismo Extranjero"). Ello motivó a que el Caribe Mexicano tuviera un poco más de atención, para entonces eran ya bien conocidas sus riquezas paisajísticas y arqueológicas que podrían ser constituidas como grandes atractivos turísticos, además de su importancia dentro de las rutas comerciales y áreas de interés militar de los Estados Unidos, augurándose desde ese

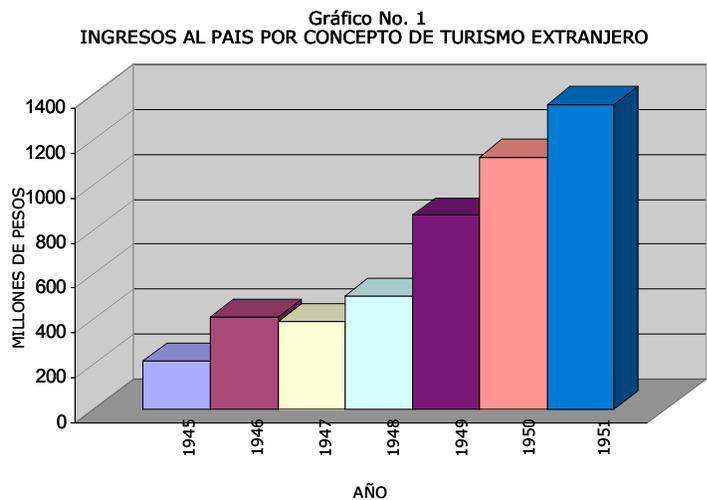
⁵⁶ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Lázaro Cárdenas, Expediente 606.3/109 "Informe": Oficio núm. 2921, exp. 12 1941: Informe de los trabajos realizados del 1 de septiembre de 1940 al 3 de agosto de 1941.

⁵⁷ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Manuel Ávila Camacho, Expediente 515.1/346 "Territorio-Informe Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas": Oficio s/núm. Del 25 de junio de 1943, del Gral. De Div. Maximino Ávila Camacho, Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas al Presidente Manuel Ávila Camacho.

⁵⁸ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Lázaro Cárdenas, Expediente 606.3/109 "Informe": Oficio núm. 6177, exp. 7.303(29) 25204 del 19 de agosto de 1943, por el que el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, Adolfo Ruiz Cortines envía al Secretario particular del Presidente Manuel Ávila Camacho el informe del Gobierno del territorio de Quintana Roo.

⁵⁹ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Manuel Ávila Camacho, Expediente 704/170 "Boletines Asociación Mexicana de Turismo": Asociación Mexicana de Turismo. Boletín Vol. IV núm. V, miércoles 27 de mayo de 1942 (p. 2): "El presidente Roosevelt recomienda vacaciones del elemento civil para mantener un sano equilibrio, que es la mejor manera de conservar la salud y elevar el nivel moral de la población que con su trabajo está ayudando a la producción de armas, municiones, tanques, aeroplanos, etc...el 99.3% de los trabajadores de la industria de guerra en la costa del pacífico hará uso de sus vacaciones este verano". Ver además, Boletín Vol. VII núm. VIII, del 30 de agosto de 1945.

entonces que esa zona de México llegaría a ser uno de los más importantes centros turísticos del Caribe.⁶⁰



Fuente: Fuente: Archivo General de la Nación. Grupo Documental Archivo Carlos Lazo. "El turismo en la Planificación Nacional": Ponencia presentada al VIII Congreso Panamericano de Arquitectos, por los Arq. Lorenzo Carrasco y Guillermo Rosell. México, 1952.

Al término de la guerra mundial el gobierno federal dio continuidad a las políticas planteadas desde épocas anteriores e impulsó la tecnificación de la agricultura, la reforma agraria y la construcción de infraestructura de comunicaciones y transportes.⁶¹

En el contexto internacional, la necesidad de mejorar los sistemas de transportes y comunicaciones en el continente Americano generadas a partir del incremento del comercio después de la guerra, se atenderían mediante la construcción del ferrocarril panamericano. Este proyecto requirió de la construcción de carreteras capaces de comunicar

hacia el interior de las grandes regiones por las que pasaría esa vía.⁶² Así fue como en 1945 México se comprometió a coordinar su organismo regional de comunicaciones y transportes con el nuevo sistema internacional impulsado por la Organización de los Estados Americanos.

En ese mismo año se formalizó el Tratado turístico-comercial Miami-Cuba-México que involucró directamente a Quintana Roo. Dicho Tratado derivó en la conformación de una Comisión cuyos principales propósitos fueron, el preparar el camino para la expansión de la explotación turística en la región ante el término de la guerra. El proyecto principal de esta Comisión fue el conformar un circuito turístico-comercial que comunicaría a la Península de Yucatán y sus riquezas arqueológicas y culturales con los casinos y playas de Cuba y Miami. Por las condiciones de guerra entonces enfrentadas se aprecia que el proyecto era estratégico para los intereses norteamericanos,⁶³ dado que le permitiría establecer una ruta por el Caribe de la Península de Yucatán hacia Cuba y Miami, estableciendo así una presencia permanente en la entrada del Golfo de México para asegurar los yacimientos petroleros del lugar. Este proyecto fue aceptado por el Gobierno mexicano mediante el compromiso de construir el ramal Atlántico-Caribe de la Carretera Panamericana, antes del fin del período presidencial de Manuel Ávila Camacho.⁶⁴

Es importante comentar que si bien la carretera Valladolid-Puerto Juárez fue propuesta en el gobierno de Lázaro Cárdenas con propósitos militares nacionales, al término de la Segunda Guerra Mundial pasó a convertirse en un proyecto de importancia militar pero para la defensa estadounidense, que se complementaría con el proyecto de la carretera Pinar del Río hacia el Occidente de Cuba, formando parte del ramal del Caribe de la Carretera Panamericana, con lo cual se integrarían circuitos carreteros que permitirían a los Estados Unidos mantener comunicación y abastecimiento de productos con y desde la parte central y sur del Continente Americano ante posibles amenazas de potencias extracontinentales que pusieran en peligro el tránsito por las aguas del caribe.

⁶⁰ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Archivo Carlos Lazo. Caja 53, Expediente 31 "El turismo en la Planificación Nacional": Ponencia presentada al VIII Congreso Panamericano de Arquitectos, por los Arq. Lorenzo Carrasco y Guillermo Rosell. México, 1952.

⁶¹ Revista Futuro. México. Mayo de 1945 (p. 10-11). Estas políticas fueron planteadas por la Asamblea Nacional del Sector Revolucionario de México, realizada en 1944.

⁶² Archivo General de la Nación. Grupo documental Archivo Carlos Lazo, caja 84 "Política General de la Secretaría de Comunicaciones".

⁶³ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Manuel Ávila Camacho, Expediente 704/170-2 "Boletines Asociación Mexicana de Turismo": Boletín Vol. VII núm. III, 26 de abril de 1945 y Boletín Vol. 7 núm.2 del 15 de marzo de 1945.

⁶⁴ Ibid núm. 2 del 15 de marzo de 1945. "...ramal que permitiría a los turistas de del este de los Estados Unidos y Canadá ir en su automóvil a Florida, de ahí en ferry-boat a la Habana; seguir hasta Puerto la fe y en Ferry-boat pasar a Puerto Morelos, proseguir a Mérida y entroncar con la Carretera Panamericana".

Una vez terminado el conflicto, la política de desarrollo de México se propuso mantener y elevar el ritmo de crecimiento industrial a través de una política sustitutiva de importaciones protegiendo la industria interna de la competencia extranjera proporcionando insumos estratégicos a bajos precios, construyendo infraestructura básica para el crecimiento industrial y favoreciendo el crecimiento de ciertos territorios con mayor potencial económico, por medio de una política regional.⁶⁵ Aunque este proceso se inició después de la crisis de 1929, para después de la segunda guerra el Estado tomó la iniciativa haciendo inversiones en los sectores base de la economía, ya que se alcanzó un estado de cosas en el que las posibilidades de la sustitución comenzaron a agotarse. Como señala Guillén,⁶⁶ se continúa hablando de sustitución de importaciones ya que la producción industrial estaba destinada a mercados previamente alimentados por las importaciones, incluso en una pequeña escala.

Para ello se elaboró un Proyecto de Inversiones para el Gobierno Federal y Empresas Descentralizadas que cubrió los años de 1947 a 1952 y con el que se otorgó prioridad a las inversiones en comunicaciones y transportes, que absorbían el 31% del total programado, con el propósito de dar unidad al mercado interno. Fue así como se promovió la interconexión del sistema de carreteras nacionales con el de los Estados Unidos por lo que fue prioritario construir y/o terminar las carreteras troncales como la Cristóbal Colón (Carretera Panamericana), la México-Ciudad Juárez, Chih., la de Nogales Son. a Guadalajara, Jal. y la Transístmica de Coatzacoalcos, Ver. a Salina Cruz, Oax., entre otras. Asimismo, con el objeto de incorporar más regiones al desarrollo industrial capitalista, el gobierno federal realizó el Programa de Desarrollo Regional por Cuencas Hidrológicas, que reconoció que territorio de Quintana Roo no era prioritario para la expansión del mercado interno por lo que no fue considerado en las principales inversiones previstas.⁶⁷

Sin embargo, la situación de tensión internacional a la que nuevamente se enfrentó el mundo a principios de los cincuentas, fue decisiva para que esta parte del país tomara cierta importancia y se le considerara en los programas de inversión federales. Ya no era conveniente que algún área permaneciera aislada del resto del Continente. El nuevo gobierno federal de Adolfo Ruiz Cortínes (1952-1958) continuó con el programa de carreteras troncales impulsado durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) que articularía al sistema nacional de comunicaciones y transportes con el de los Estados Unidos, por lo que propuso conformar circuitos carreteros que ampliaran las opciones de circulación de personas y productos desde el norte del continente hacia el sur, atravesando por México.

*"...El clima bélico en que se debaten hoy las naciones hace probable que en un futuro próximo estalle una nueva contienda mundial en la que México se vería arrastrado. Su aportación principal, en el aspecto civil, tendría que ser en materiales estratégicos, artículos alimenticios y trabajadores del campo... Una atención especial debe darse en este estudio a todos los medios e instrumentos de transportación, ferrocarriles, aviación civil, telecomunicaciones, carreteras y puertos."*⁶⁸

"Aunque la intención primaria y fundamental de la Secretaría de Comunicaciones es establecer una red de tal naturaleza que quede absolutamente integrada la unidad nacional en todos los órdenes...se ha tomado en cuenta que el país no es sino el parte de un todo mundial, dentro del cual debe estar integrado a fin de participar de los beneficios de las comunicaciones de toda la tierra."

⁶⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): op. cit. (p. 39).

⁶⁶ Guillén Romo, Héctor (1985): Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982). Colección problemas de México. Ediciones Era, S. A. México (pp. 86-87).

⁶⁷ Ibid. (p. 49). Se crearon las Comisiones del Papaloapan (Veracruz, Oaxaca y Puebla) y del Tepalcatepec (Michoacán y Jalisco) en 1947; la Comisión del Río Fuerte (Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora) en 1951 y la Comisión del Río Grijalva (Tabasco y Chiapas), cuyos propósitos eran la planeación, proyecto y construcción de todas las obras de defensa en los ríos, las de aprovechamiento en riegos, de energía eléctrica, vías de comunicación y las relativas a la colonización, creación y ampliación de centros poblados, entre otros. Todo ello con el objetivo de desarrollar comercialmente los recursos agrícolas de dichas zonas. Posteriormente, se establecieron otras Comisiones como la de Lerma-Chapala-Santiago, la Hidrológica del Valle de México y la del Río Pánuco. Asimismo en Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): Antología de la Planeación en México (1917-1985). La Programación de la inversión pública y la Planeación Regional por Cuencas Hidrológicas (1947-1958) (p. 417), menciona que las principales inversiones en la península de Yucatán fueron para Campeche y Yucatán, con proyectos de electrificación y ampliación de líneas de ferrocarril.

⁶⁸ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Archivo Carlos Lazo. Caja 84 "Política General de la Secretaría de Comunicaciones": Memorandum s/núm. Del 25 de febrero de 1953.

La Secretaría de Comunicaciones afirma que es necesario fomentar las relaciones de México con el resto del mundo. Hay que atraer hacia México las rutas internacionales, tanto para facilitar nuestro comercio como para obtener los beneficios del intercambio comercial.

El Circuito del Golfo tiene como propósito geopolítico el de acercar las rutas comerciales entre norte y Sudamérica a nuestro país, las que actualmente nos evaden.”⁶⁹

Esta conexión era obligada, ya que en ese entonces los Estados Unidos eran los principales inversionistas en nuestro país con el 64% de la inversión directa en 1940 y el 71% en 1955, seguidos por Canadá con el 15% en 1968; Francia, Suecia e Inglaterra apenas figuraban con el 15% en conjunto.⁷⁰

Estos circuitos tendrían además el propósito de integrar el Caribe a la América continental, para lo cual la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) hacía gestiones para integrar y orientar los proyectos de comunicaciones de esas naciones hacia los objetivos señalados, los cuales tendrían al turismo como eje económico principal en el área.

“El propósito de ese estudio es el de planificar y establecer ligas generales de los circuitos que deberán unir, a través de una extraordinaria ruta Americana, a los países ligados geográficamente por el golfo de México y el Mar Caribe: en su primera etapa México, Estados Unidos y Cuba y posteriormente Jamaica, República Dominicana, Costa Rica, Panamá, El Salvador, Puerto Rico, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Colombia, Venezuela y las pequeñas Antillas...La SCOP ha dado ya el paso inicial, y propugna un tratado internacional suscrito por los países que integran los circuitos del Golfo y del Caribe ya enumerados y Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos...”⁷¹

El Proyecto de Inversiones para el Gobierno Federal y Empresas descentralizadas⁷² recomendó posteriormente incluir dentro del Programa Nacional de Inversiones 1953-1958 la construcción de 200 a 300 Km de vías que podrían distribuirse en los ramales más importantes de los Ferrocarriles Unidos de Yucatán, o en la prolongación hacia Puerto Madero o Chetumal, Q. R., además de culminar la carretera Valladolid-Puerto Morelos.⁷³

Por su parte, el Plan Nacional de Comunicaciones estableció la construcción de 5 grandes ejes que atravesarían longitudinalmente el territorio y 7 circuitos concéntricos e interoceánicos que unirían los puertos y fajas costeras del Golfo, el Caribe y el Pacífico con el altiplano, ligando a todos los estados y territorios con sus capitales, principales ciudades y zonas de producción y consumo. Por ello, se propuso la conformación del Eje Central México-Piedras Negras; el Circuito del Golfo (desde Matamoros hasta Puerto Juárez); el sistema del Pacífico⁷⁴. Estos circuitos y ejes carreteros integrarían los tramos viales que ya se habían construido desde épocas anteriores así como la construcción de los faltantes. En este contexto toma relevancia la propuesta de la parte mexicana del circuito del Golfo y del Caribe, el cual tendría como propósito fundamental el integrar económicamente esa parte del territorio al desarrollo turístico regional del Caribe.

“Se ha elegido a Isla Mujeres y Puerto Juárez como puntos de penetración turística en México porque ofrecen protección contra ciclones y una bahía que puede ampliarse. Existe además en la isla una pequeña pista de aterrizaje susceptible de ser agrandada. Las comunicaciones marítimas quedarían así establecidas con Yucatán, Miami y Cayo Hueso.

Este plan incluye un proyecto de fomento e intensificación de cultivos en la zona de influencia del circuito; el acondicionamiento de puertos como Puerto Arista, Salina Cruz, Puerto Sisal, Puerto México, Ciudad del Carmen, Campeche, Chetumal, Isla Mujeres y Puerto Juárez, estos últimos capaces de recibir un servicio de

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ceceña, José Luis (1973): México en la órbita imperial. Ediciones El Caballito, México (p. 131).

⁷¹ Revista Imagen. México. Vol. IV núm. 85, 15 de julio de 1953 (p. 28): Ponencia presentada por el Arq. Carlos Lazo durante el 1er. Congreso Nacional de Turismo Interior, y Revista Time, agosto 3 de 1953 (p. 32).

⁷² Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): Antología de la Planeación en México (1917-1985). La Programación de la inversión pública y la planeación regional por cuencas hidrológicas (1947-1958) (p. 817 y 828).

⁷³ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Miguel Alemán Valdés, Expediente 461.1/2413 “Carretera Puerto Juárez-Mérida”: Esto es significativo debido a que en 1951 la conclusión de la carretera mencionada estuvo a punto de cambiar el lugar de arribo al Caribe, de Puerto Juárez a Puerto Morelos, resultado de los estudios que realizó una comisión enviada por la Administración Federal. Sin embargo, las protestas realizadas por las autoridades de Yucatán y por los habitantes de Isla Mujeres impidieron ese cambio de planes: Carta núm. 12528 del 26 de abril de 1951 del C. Alfonso Ríos Azueta al Presidente Miguel Alemán protestando por el aparente cambio de planes de la carretera Valladolid-Puerto Juárez (a Puerto Morelos), argumentando mejores condiciones de navegación en Puerto Juárez, así como la posibilidad de crear un centro de turismo en Isla Mujeres, comparable con Acapulco. Correograma núm. 13118 del 19 de mayo de 1951, del Secretario del Comité impulsor de Puerto Juárez, C. Manuel Martínez Poveda al Presidente Miguel Alemán y correograma núm. 3734 del 12 de febrero de 1952 del gobernador de Yucatán, Tomás Marentes al Presidente Miguel Alemán.

⁷⁴ Ovaciones, miércoles 3 de marzo de 1945 (p. 4) y El Universal Gráfico, jueves 1 de abril de 1954 (p. 6-7).

ferry boats; acondicionamiento de aeropuertos en Campeche, Coatzacoalcos, Ciudad del Carmen y Tuxtla Gutiérrez; aeropuerto internacional en Puerto Juárez; establecimiento de una ruta aérea internacional incorporada al circuito con contactos en Mérida y Puerto Juárez.

Los Circuitos del Golfo y del Caribe...han nacido con el criterio de que una correcta planificación no puede detenerse en fronteras ni aislarse en función de los intereses particulares de cada país, sino que hay que aceptar la integración de los esfuerzos intercontinentales de acuerdo con la capacidad constructiva y potencial de cada pueblo.

Las nuevas rutas estimularán el turismo interno. La ruta entre la Florida, Cuba y la Península de Yucatán abrirá el paso hacia las zonas arqueológicas más ricas de la América media a los norteamericanos que habitan al oriente del río Mississippi y que constituyen la mayor parte de la población de ese país y la de más altos niveles de vida”⁷⁵

A pesar de lo anterior, en el territorio de Quintana Roo las obras de infraestructura durante este período fueron casi inexistentes. Si bien se contempló terminar diversas carreteras previstas desde hacía al menos 20 años, no se lograría avanzar en la mayoría de ellas. En tal situación se encontraron las carreteras Mérida Puerto Juárez [comprometida con las autoridades cubanas y norteamericanas durante el período presidencial anterior y por el mismo presidente Miguel Alemán (1946-1952)];⁷⁶ Chetumal-Escárcega y Chetumal-Carrillo Puerto.⁷⁷ Las obras inconclusas o jamás realizadas y que tanto se habían anunciado en años anteriores para Quintana Roo, generaron fuertes presiones de los grupos de poder, incluso dentro del gobierno federal.

“De acuerdo con las propias ideas de usted, existe en las altas esferas gubernamentales un decidido interés por el desarrollo económico del sureste de México, que es paralelo a la urgencia, señalada también por usted, de impulsar al turismo mediante el empleo de otras motivaciones que no sean las riquezas naturales de nuestro país.”⁷⁸

En el lugar de las obras anunciadas se apoyó a las rutas marítimas comerciales de carga y de pasajeros entre la ciudad de Veracruz y la isla de Cozumel, así como la ruta Veracruz, Ver.-Progreso, Yuc.- Nueva Orleans y Tampico, Tamps.⁷⁹ que reforzaron la interconexión comercial nacional con las ciudades del este norteamericano. Si embargo, la carretera Mérida-Puerto Juárez ya había generado fuertes expectativas en los grupos dominantes yucatecos, quienes al ver desplomarse la demanda del henequén por la terminación del conflicto mundial,⁸⁰ presionaron a la administración federal para que la terminara, aunque sin obtener resultados satisfactorios.⁸¹

“La obra de mayor trascendencia para nuestra entidad...la “espina dorsal” de gran parte de su futuro económico es la relacionada con el camino que debe unir la ciudad de Mérida con Puerto Juárez, único lugar en la península de Yucatán que ofrece magníficas condiciones para llevar a cabo construcciones portuarias de gran envergadura...aquel lugar ofrece extraordinarias perspectivas para acondicionar después un gran puerto de altura.

Puerto Juárez...ha sido elegido para servir de enlace al establecerse el servicio de “ferry boats” que ha proyectado la empresa norteamericana “Gulf Atlantic Transportation, Co.”⁸²

⁷⁵ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Archivo Carlos Lazo. Caja 83.

⁷⁶ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Miguel Alemán Valdés, Expediente 461.1/2413 “Carretera Puerto Juárez-Mérida”: Oficio núm. 441.2 (726.4) del 14 de julio de 1950, y correograma núm. 27603 del 24 de noviembre de 1950.

⁷⁷ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Adolfo Ruiz Cortines, Expediente 515.1/412 “Carretera Quintana Roo-Puerto Juárez”: Oficio núm. 320-843 del 26 de agosto de 1954 del Arq. Carlos Lazo, Secretario de SCOP.

⁷⁸ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Adolfo López Mateos, Expediente 548/68 “Turismo Yucatán”: oficio s/núm. Del 16 de noviembre de 1959, del Lic. Fernando Zamora Millán al Lic. Donato Miranda Fonseca, Secretario de la Presidencia.

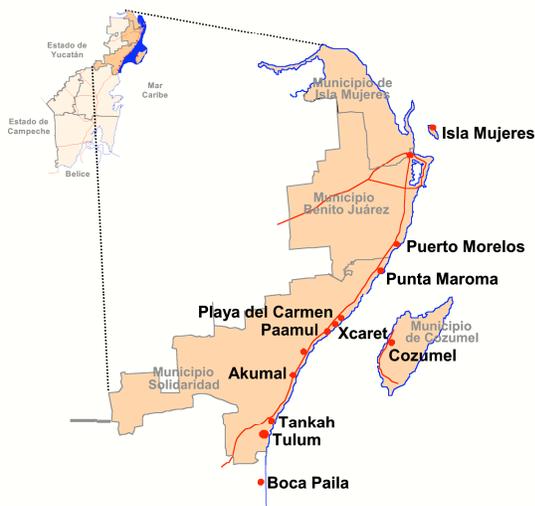
⁷⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): Antología de la Planeación en México (1917-1985). La Programación de la inversión pública y la planeación regional por cuencas hidrológicas (1947-1958) (p. 552). Tampoco se concluyeron las carreteras Peto Carrillo Puerto y Chetumal-Escárcega.

⁸⁰ Buró de investigación Política. Vol. XI No. 17, 27 de abril de 1953 (p. 141-142): “En 1938, un año antes de la guerra, los Estados Unidos producían en sus plantaciones coloniales 407,000 toneladas (de henequén). Yucatán produjo ese año 73 mil toneladas...La guerra vino a salvar transitoriamente la situación. Ante la falta de seguridad en los transportes en el Pacífico y en el Atlántico, los Estados Unidos recurrieron al henequén yucateco. Terminada la guerra el henequén se desplomó...”

⁸¹ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Miguel Alemán Valdés, Expediente 515.1/67 “Carretera Puerto Juárez-Mérida”: En este expediente se incluyen numerosos telegramas fechados a finales de 1949, de los presidentes de los clubes de Leones de Chihuahua, Nuevo Laredo, Ciudad Mante, Tapachula, Ciudad de México, Pachuca, Tampico, Camargo, Tecuala, Ensenada, Arcelia, Agua Prieta, Tayoltita, Villahermosa, San Francisco del Oro, Apizaco, Mexicali y Chilpancingo, apoyando la solicitud hecha por el Club de Leones de Valladolid al Presidente Miguel Alemán para que se continuara la construcción de la carretera Mérida-Puerto Juárez.

⁸² Ibid. Memorandum s/núm. del 2 de diciembre de 1946, del C. Alberto Sarlat, Presidente, y Julio Laviada C., Secretario del Comité Impulsor del Turismo en Yucatán de la CANACO de Mérida, al Presidente Miguel Alemán.

Figura No. 10
POBLACIONES EXISTENTES EN LA ZONA COSTERA NORTE DE QUINTANA ROO (1940)



Fuente: SEDUE, 1986: Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas de los municipios de Benito Juárez y Cozumel, Q. R.

En el período alemanista solamente se impulsaron algunas obras para atender las presiones sociales de los habitantes del sur del territorio, como fueron el terminar la carretera Chetumal-Escárcega (en donde se ubicaba la terminal del ferrocarril del sureste), la colonización de Bacalar y el desplazamiento de nuevos habitantes a Felipe Carrillo Puerto y Cozumel, sin estimar importante la colonización de la costa norte del estado. Una de las razones del abandono de las intenciones de poblamiento, construcción de infraestructura de comunicaciones y aprovechamiento turístico de la zona norte del territorio de Quintana Roo fue el marcado interés de los Estados Unidos por invertir en Cuba y en otras islas del caribe. Sus intereses estratégicos estaban entonces cubiertos a partir de su presencia comercial y militar en esas islas, mientras tanto en el país se impulsó turísticamente un área en un punto opuesto a Puerto Juárez: Acapulco. (Ver figura

Núm. 10 "Poblaciones Existentes en la Zona Costera Norte de Quintana Roo (1940)"

Por el contrario el territorio sufrió incluso pérdida de infraestructura, como es el caso del levantamiento de la vía decauville de Vigía Chico a Felipe Carrillo Puerto, que era la única salida al mar de la zona indígena, en un momento en el que todavía no se terminaba la carretera a Peto, obstaculizando así la salida de la producción agrícola y forestal de esa región.⁸³ Esta acción significó el apoyo definitivo a la burguesía comercial de Cozumel e Isla Mujeres al impedir el desarrollo de otros grupos del centro y norte del territorio, el mantenimiento de las condiciones de explotación de la copra, el chicle y las maderas preciosas en Quintana Roo, así como el reforzamiento del control que el Gobernador Margarito Ramírez (1944-1958) ejercía sobre ese territorio.⁸⁴ Objetivos similares se buscaron con los levantamientos de las vías decauville de Leona Vicario a Puerto Morelos⁸⁵ y de Chiquilá a Solferino.⁸⁶

Por su parte, la burguesía yucateca exigió que se terminara la carretera Mérida-Puerto Juárez (misma que se concluyó en este período, al menos como obra de terracería, pero que la hacían

⁸³ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Adolfo Ruiz Cortínes, Expediente 513/146 "Puerto Morelos, levantamiento vías": Cablegrama núm. de trámite 1384 del 20 de enero de 1958 del C. Fernando Esquivel Montaña, representante de la CANACO de Felipe Carrillo Puerto al Presidente Adolfo Ruiz Cortínes, así como cablegramas núm. De trámite 1462 del 20 de enero de 1958 del Sr. Sebastián Canul Lozano. Representante de agricultores y campesinos y cablegrama s/núm. Del 5 de marzo de 1958, del Sr. Sabino Tamayo Mac.

⁸⁴ Excélsior, 10 y 14 de octubre de 1953; Últimas Noticias, 28 de noviembre de 1953 y El Universal, 25 de agosto de 1953. El Gobernador Margarito Ramírez mantuvo el control del Territorio de manera autoritaria, protegiendo e impulsando la explotación de los recursos naturales aparentemente en beneficio personal. Esta administración tuvo diversas etapas de fuerte impugnación por parte de habitantes del territorio, quienes en cada cambio de administración presidencial solicitaron el retiro del Gral. Ramírez, incluso con levantamientos armados de grupos mayas. También se habla de esto en: Archivo General de la Nación. Grupo Documental Adolfo Ruiz Cortínes, Expediente 543.1/6 "Informe Gobernador": carta núm. de trámite 12950 del 20 de junio de 1958 enviada al Presidente Adolfo Ruiz Cortínes por el C. Celestino Puc, Coronel Jefe de Tribu; Amadeo Chetin, Subjefe de Tribu, denunciando los malos manejos del Gobernador. Amenaza con tomar Chetumal si no se va el Gobernador. Finalmente, en: Dachary, Alfredo César y Arnaiz, Stella Maris (1992): "De la costa oriental de Yucatán al Caribe Mexicano" (p. 76), menciona que en este período destaca también el levantamiento de Francisco May.

⁸⁵ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Adolfo Ruiz Cortínes, Expediente 513/146 "Puerto Morelos, levantamiento vías": Cablegrama núm. de trámite 6247 del 22 de marzo de 1959, del Sr. Susano Zetina V. y Pablo Pancardo Vargas, Presidentes de los Comisariados Ejidales respectivos.

⁸⁶ Ibid. Cablegrama s/núm. Del 17 de noviembre de 1958, del Sr. Ambrosio Caamal, Presidente del Comisariado Ejidal de Solferino.

intransitable en época de lluvias), el acondicionamiento de la pista aérea de Puerto Juárez para utilizarse como aeropuerto internacional⁸⁷ y la construcción del puerto marítimo en Puerto Juárez:

*"Todos los sectores yucatecos coinciden en que nuestra necesidad primaria es terminar esa carretera durante el mandato del presidente Adolfo Ruiz Cortines porque la culminación de esa ruta vial será un hito muy importante en la integración nacional, que no puede ser supeditada a ningún momentáneo interés turístico."*⁸⁸

*"La SCOP ha ordenado la suspensión de la carretera Valladolid-Puerto Juárez, ofreciendo reanudar los trabajos cuando inversionistas de Yucatán construyan hoteles capaces de alojar a la corriente turística que motivará el funcionamiento de lo que ya se conoce como Circuito del Golfo y del Caribe...La CANACINTRA de Yucatán, hablando en nombre de los inversionistas regionales, manifiesta carecer de los elementos económicos necesarios para la erección de los hoteles en Puerto Juárez...Por ello, sugiere se atribuya la obligación de construir hoteles en Puerto Juárez a la compañía "Transportes Mexicanos Transmarítimos, S. A., como condición para otorgarle la concesión que ha solicitado para manejar los servicios de pasaje y carga a bordo de ferry boats que harán el circuito turístico del Golfo y del Caribe."*⁸⁹

Para finales de la década de los 50 era ya muy decidida y abierta la intención de desarrollar turísticamente la zona de Puerto Juárez:

"Entre los diversos asuntos...que nuestra Cámara ha venido impulsando, es la construcción de la carretera Valladolid-Puerto Juárez, cuyos trabajos se paralizaron...También como parte del compromiso contraído por nuestro gobierno (en los Convenios celebrados con Estados Unidos y Cuba al integrarse el Circuito del Golfo y del Caribe), la Secretaría de Marina hizo estudios para llevar a cabo las obras portuarias necesarias en Puerto Juárez con el objeto de acondicionar éste en forma conveniente hasta la fecha, no se ha hecho nada acerca de las citadas obras...Por otra parte, queremos señalar que sería de suma importancia para la afluencia renovada de turistas al estado de Yucatán el que se llevara a cabo hasta su terminación el proyecto de conectar la Península de Yucatán con las Antillas...Este es uno de los desarrollos turísticos que mas deben interesar a México, comenzando con una línea de ferries y terminando por una gran carretera del sureste que permitiera hacer, por tierra, el circuito Florida, Cuba, Yucatán, México, Florida. Recomendamos:

- ✓ *Que la Secretaría de Marina lleve a cabo a la brevedad las obras de acondicionamiento portuario de Puerto Juárez, a fin de habilitarlo como base para ferry boats;*
- ✓ *Que la SCOP termine la carretera Valladolid-Puerto Juárez;*
- ✓ *Que el INAH continúe la restauración de las ruinas arqueológicas de Yucatán;*
- ✓ *Que la Dirección General de Turismo proceda a ejecutar la programación de turismo para Yucatán."*⁹⁰

Sin embargo la tendencia de la economía nacional al estancamiento surgida en la década de los 50 hizo crisis en los dos primeros años de la década de los sesenta. Agotados los índices de sustitución de bienes de consumo tradicionales y saturada su demanda, se planteó la alternativa de continuar el proceso de industrialización con base en la producción de bienes de consumo duradero, intermedios y de capital.⁹¹ Aunado a lo anterior, el huracán Janet azotó a finales de los 50 al territorio, destruyendo las plantaciones costeras del sur, lo que sumado a la crisis de la copra, el chicle y las maderas preciosas en el mercado internacional, provocó que se abandonaran las costas, mismas que se volverían a poblar con el auge del turismo más de dos décadas después. Por ello, aunque mínima, la inversión federal prevista para el área se aplicaría en diversos trabajos, como el trazo y levantamiento de la nueva ciudad de Puerto Juárez; el desmonte y nivelación de terrenos y el proyecto y construcción de un nuevo centro cívico rural o granjas tipo.⁹² Esta crisis generó que se comenzara a desarrollar la pesca de especies finas como recurso de la población del lugar.⁹³

⁸⁷ Ibid. Expediente 515.1/412 "Carretera Quintana Roo-Puerto Juárez": Nota Informativa núm. 515.1/412 del 4 de octubre de 1956 de la Secretaría de la Presidencia de la República, por la que informa al C. Presidente de la República que los propósitos que persiguen representantes de la CONCANACO para entrevistarse con él.

⁸⁸ Ibid. Expediente 545.1/595 "Carretera Puerto Juárez-Valladolid": Nota informativa s/núm. Anexa al oficio Núm. 13627 del 18 de junio de 1957, del C. Benito Coquet, Secretario de Economía al Ing. Walter C Buchanan, Subsecretario de Comunicaciones y Transportes y Encargado del Despacho de la SCOP.

⁸⁹ Ibid. Nota informativa s/núm. Anexa al oficio Núm. 13627 del 18 de junio de 1957, del C. Benito Coquet, Secretario de Economía al Ing. Walter C Buchanan, Subsecretario de Comunicaciones y Transportes y Encargado del Despacho de la SCOP.

⁹⁰ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Adolfo López Mateos, Expediente 548/67 "Puerto Juárez": Dictamen que formula la Subcomisión de Economía y Política Industrial sobre la conveniencia de impulsar el turismo en el Estado de Yucatán, de acuerdo con la moción de la CANACO-Mérida (moción I-54). Dictamen aprobado por la rama industrial del Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional, en asamblea celebrada el 11 de enero de 1958, firmado por Ernesto Ayala, Antonio Fernández Riancho y Agustín Legorreta.

⁹¹ Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): op. cit (p. 55).

⁹² Archivo General de la Nación. Grupo Documental Adolfo López Mateos, Expediente 609/150 "Junta de mejoras materiales Quintana Roo. Puerto Juárez, presupuesto": Programa general de obras, servicios y gastos para el año de 1959,

Tiempo después, el triunfo de la Revolución Cubana representó un cambio en las condiciones que hasta ese momento se habían presentado en el Caribe en general y en el Territorio de Quintana Roo en lo particular, ya que un poder extra hemisférico pudo establecer su presencia militar, política e ideológica en la zona, percibida por los Estados Unidos como antagónica a sus intereses de seguridad. Eso propició que los norteamericanos formularan dos planes económicos y de seguridad para enfrentar las condiciones económicas, sociales y políticas que pudieran llevar a la expansión del comunismo en el Caribe (y en el hemisferio). Derivado de ello se firmó la Carta de Punta del Este en la que se ratificó la Alianza para el Progreso,⁹⁴ plan propuesto por Kennedy en 1961, mediante el cual adquirieron los países firmantes el compromiso de planear el desarrollo de sus economías y de realizar diversas reformas económicas y sociales, tales como la reforma agraria, la reforma fiscal y una política económica que favoreciera de manera preferente el bienestar social.⁹⁵ Este plan incluyó un programa de contrainsurgencia que tuvo el efecto de fortalecer a las fuerzas de seguridad de República Dominicana, Haití y Jamaica, así como el otorgar la independencia de las colonias británicas, que continuaron bajo la tutela de los Estados Unidos. Mediante este plan, Estados Unidos se comprometió a dar preferencia a las importaciones de productos procedentes de los países del continente y a suministrar los recursos económicos necesarios para impulsar el desarrollo de los países participantes. El requisito para acceder a ellos era formular planes de desarrollo, por lo que nuestro país constituyó en 1962 la Comisión Intersecretarial para formular planes de desarrollo económico y social, la que obtuvo como resultado un Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y un Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970,⁹⁶ ejecutados durante los gobiernos federales de los presidentes Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) respectivamente.

La aplicación del Plan de Acción Inmediata en nuestro país generó que durante el período de 1962 a 1964 se observara un acelerado crecimiento de la inversión pública y privada, lo que permitió incrementar el PIB en un 8.1% anual en promedio, superado las metas que establecía el Plan.⁹⁷

Puerto Juárez, Quintana Roo, firmado por el Secretario, Lic. Eduardo Bustamante; el Oficial Mayor, Arq. Guillermo Rosell y el Director General de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, Ing. Luis Felipe Abreu.

⁹³ Dachary, Alfredo César, Arnaiz, Stella Maris (1992): op. cit (p. 81). La pesca se desarrolló en tres zonas, principalmente: la zona norte de Cabo Catoche e Isla Mujeres, la zona centro, en la actual Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an y la zona sur de Punta Herrero a Xcalak, en las que se capturaba principalmente langosta, caracol, tortuga y esponjas. Para 1966 habían dos pequeñas empacadoras en Puerto Juárez y Cozumel y 4 fábricas de hielo. Asimismo, en 1968 se construyó un muelle, una planta pesquera en Puerto Juárez y se promovió el proyecto de un puerto para el lugar.

⁹⁴ <http://www.argentina-rree.com/13/13-022.htm>: El gobierno argentino frente a la Alianza para el Progreso y la cuestión cubana. "Estados Unidos advirtió que la preocupación de su país con Cuba significaba el descuido de la amplia y compleja totalidad de América latina, y que este descuido podía conducir a la propagación de crisis del tipo cubano en la región. Muchos latinoamericanos, temerosos de las consecuencias de la pobreza y la injusticia sobre el orden social, se sentían atraídos por el modelo cubano como una promesa de desarrollo. Así, la conclusión de la embajada norteamericana era que Cuba no debía ser presentada como una cuestión ideológica. Mas bien, los Estados Unidos debían asegurar a América latina que la región era parte de un sistema de desarrollo económico, en buen funcionamiento gracias a la ayuda norteamericana. La Alianza para el Progreso significaría un esfuerzo mucho mayor por parte de Estados Unidos, tanto en lo referente a los recursos materiales como a la comprensión de las necesidades de América latina. El presidente Kennedy anunció que entre marzo de 1961 y marzo de 1962, Estados Unidos distribuiría más de mil millones de dólares en asistencia a América latina. Los países americanos suscribieron el 17 de agosto de 1961 la Carta de Punta del Este. El objetivo general de la misma afirmaba que la Alianza para el Progreso tenía como propósito dirigir las energías de las repúblicas americanas para realizar un gran esfuerzo cooperativo que acelerara el desarrollo económico y social de América latina. Debía realizarse en el marco de la democracia representativa. Al adherirse a la Carta, Estados Unidos prometió aportar la mayor parte de "un capital procedente de fuentes externas durante los siguientes diez años cuando menos de 20.000 millones de dólares", que provendría principalmente de fondos públicos. A su vez, los gobiernos norteamericanos se comprometieron a realizar "las reformas sociales necesarias para permitir una distribución justa de los frutos del progreso económico y social". Cada país elaboraría su propio plan de desarrollo, para el cual recibiría la ayuda externa. Cuba, que estuvo representada en la conferencia por su ministro de Industria, Ernesto "Che" Guevara, no firmó la Carta; en tanto Estados Unidos dejó aclarado que de ninguna manera concedería fondos a la isla mientras su gobierno mantuviera su vinculación con la Unión Soviética. La estrecha relación de la Alianza para el Progreso con la política anticomunista norteamericana limitó en gran parte su puesta en práctica".

⁹⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): op. cit (p. 57).

⁹⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): op. cit (p. 57) y Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970). (p. 122).

⁹⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): op. cit (p. 59-67) y Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970). (p. 29 y 57).

Por su parte, el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, apoyó la estrategia del Plan de Acción Inmediata y propuso la conclusión de los caminos que favorecieran la integración del país, como el tramo Tuxpan-Tampico de la Carretera Costera del Golfo; el camino Villahermosa-Escárcega-Champotón como alternativa para la comunicación costera entre Villahermosa y Campeche; el camino Escárcega-Chetumal, para unir directamente el Territorio de Quintana Roo con el centro del país; el camino Valladolid-Carrillo Puerto-Puerto Morelos y el camino Peto-Carrillo Puerto-Chetumal, entre otros.⁹⁸

Los resultados obtenidos se manifestaron con un crecimiento del PIB del 6.9%, superior a la meta fijada. Del total de la inversión pública, el sector agropecuario absorbió el 11.2% frente al industrial que fue del 39.4%; la inversión en bienestar social fue del 25.5%, superior a la prevista (22.1%) debido a las presiones sociales causadas por la acelerada urbanización del país;⁹⁹ aunque como ya se señaló, en su origen estos planes fueron el resultado de la aplicación en el hemisferio de una política norteamericana de contención en respuesta a la agitación social que pudiera provocar la Revolución Cubana.

Por ello llama la atención que ante el nuevo contexto caribeño, la respuesta de dos de los más grandes países en el área fuera plantear programas de acción que pusieron en relieve un territorio en el que hasta entonces se había dejado actuar libremente a los intereses capitalistas. Ahora si era necesaria la acción directa del Estado para reforzar la presencia mexicana en el Caribe y provocar otro ajuste en el equilibrio de fuerzas en la región; por lo que en nuestro país se creó la Dirección de Planeación dependiente de la Secretaría de la Presidencia,¹⁰⁰ que tuvo como objetivo entre otros:

*"Su primer tarea consistirá, por acuerdo del Sr. Presidente, en la planeación del territorio de Quintana Roo. Se elaborarán las bases para fomentar el desarrollo económico y social de ese territorio y para emprender de inmediato las obras necesarias y tomar las medidas adecuadas para asegurar el progreso de esa entidad federativa."*¹⁰¹

Los efectos de la aplicación de la Alianza para el Progreso en Quintana Roo se apreciaron en la reactivación de los programas de atención a la población marginada así como la franca apertura a grupos locales dominantes para ejecutar proyectos comerciales y turísticos. Aunque pocas fueron las inversiones destinadas al territorio de Quintana Roo con relación a otras regiones del país, la situación de tensión internacional en el Caribe destrabó las obras o acciones que estuvieron suspendidas durante mucho tiempo. Es también importante comentar que las políticas de inversión que se habían seguido hasta entonces y que priorizaron la zona sur e indígena del territorio fronterizo con Belice, cambiaron diametralmente y se orientaron prioritariamente hacia la zona norte de Quintana Roo, en donde hasta entonces habían actuado libremente las compañías privadas.

Fue así como la Secretaría del Patrimonio Nacional realizó en 1960 los planos reguladores de las localidades en las que se localizaban las Juntas Federales de Mejoras Materiales, que en el Territorio de Quintana Roo estaban en Chetumal y Cozumel, con el propósito de priorizar la inversión en obras.¹⁰² Se le dio gran impulso a la colonización del territorio de Quintana Roo por lo que la Secretaría de la Presidencia y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización prepararon en 1962 los proyectos¹⁰³ para enviar a 10 mil personas en cada uno de los siguientes

⁹⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): *Antología de la Planeación en México (1917-1985)*. Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970). (p. 377 y 454).

⁹⁹ *Ibid.* (p. 338-454).

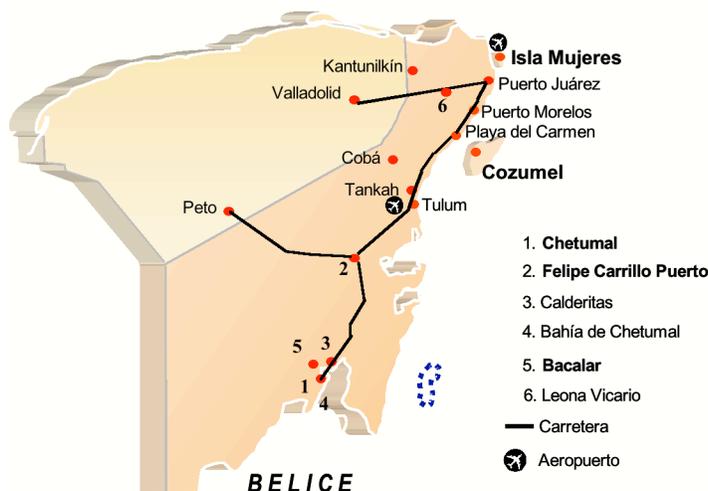
¹⁰⁰ En 1958 se promulga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por la que se crea la Secretaría de la Presidencia, con funciones muy importantes en materia de planeación. Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): *Antología de la Planeación en México (1917-1985)*. Primeros intentos de planeación en México (1917-1946) (p. 55).

¹⁰¹ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Adolfo López Mateos, Expediente 545.3/26 "Creación Dirección de Planeación".

¹⁰² Archivo General de la Nación. Grupo Documental Adolfo López Mateos, Expediente 433/172 "Desarrollo urbano ciudades fronterizas-portuarias": oficio núm. 80.-6608 del 17 de noviembre de 1960, del Lic. José López Portillo, Director General de las Juntas Federales de Mejoras Materiales al Arq. Jaime Cevallos, Subdirector de Planeación de la Secretaría de la Presidencia.

¹⁰³ Garza, Gustavo. "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México" en *Estudios Demográficos y Urbanos* (41), Vol. 14, núm. 2, CEDDU-El Colegio de México, mayo-agosto 1999 (pp. 271): También en esta época el Gobierno Federal, ante la alta concentración de población en tres ciudades y el abandono de grandes zonas

Figura No. 11
PRINCIPALES POBLACIONES Y OBRAS PROPUESTAS
(década de los 60)



Fuente: Elaboración propia con base en el plano: Quintana Roo, de la Subdirección de Cartografía y Presentación de la Coordinación General de Planeación, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1994).

3 años y fundar 33 nuevos centros de población, principalmente en el norte del territorio de Quintana Roo.¹⁰⁴ Asimismo, se realizaron acciones para la dotación de servicios básicos como alumbrado público, drenaje y pavimentación en Chetumal, Bacalar, Cozumel, Isla Mujeres y Felipe Carrillo Puerto, principales localidades en el Territorio,¹⁰⁵ se comenzó la construcción de la carretera Puerto Juárez-Playa del Carmen,¹⁰⁶ Felipe Carrillo Puerto-Puerto Juárez; los aeropuertos de Isla Mujeres y Tulum y la conclusión de obras del Circuito del Golfo, en sus tramos de Villahermosa-Frontera-Ciudad del Carmen-Campeche, y Valladolid-Puerto Juárez, entre otros. Además, se propuso un gran número de obras nuevas, como fueron escuelas primarias,

secundarias, la normal para maestros, construcción de campos experimentales, postas zootécnicas, establos, una planta pasteurizadora; sistemas de agua potable en Chetumal, Bacalar, Felipe Carrillo Puerto, Cozumel, Isla Mujeres, Puerto Juárez, Kantunilkín, Leona Vicario y Km. 50 (Ver figura Núm. 11 "Principales Poblaciones y Obras Propuestas").¹⁰⁷

Se observó que en el período de 1959-1962 los ingresos del turismo al interior del país y del turismo fronterizo aumentaron con tasas anuales del 7.4% y del 6.5%, respectivamente. La burguesía de Quintana Roo¹⁰⁸ ligada desde siempre al capital extranjero, encontró en el turismo la posibilidad de continuar con la explotación de los recursos naturales, actividad que si bien fue la base económica del territorio durante la primera mitad del S. XX hasta los años setenta, ahora comenzaba a decaer, afectada fuertemente por el huracán Janet de 1955¹⁰⁹ y por problemas de transporte, por lo cual inició la desaparición de los ranchos copreros de las costas.¹¹⁰

Fue así como la administración de López Mateos propuso dentro del plan de actividades para 1960, entre otras cosas:

- ✓ *"En el circuito del Golfo y del Caribe se planea el desarrollo y creación de nuevos centros de turismo, simultáneamente a la conclusión de las vías de comunicación terrestre, marítima y aérea, que se encuentran en proceso de construcción;*

al interior del país, así como por la situación de inestabilidad internacional en el Caribe, establece planes para la colonización del trópico húmedo como el de la Chontalpa, el Balancán-Tenosique, o nuevos centros de población en la selva, como Frontera-Echeverría, Nueva Libertad, Nuevo Independencia, Nueva Jerusalén, y algunos otros.

¹⁰⁴ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Adolfo López Mateos, Expediente 568.2/79 "Inversiones Quintana Roo": Oficio núm. 89809 del 8 de noviembre de 1961, del Profesor Roberto Barrios, Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización al Lic. Donato Miranda Fonseca, Secretario de la Presidencia, y exp. 404.1/1319 "Terrenos nacionales a michoacanos": cablegrama 1945 del 29 de abril de 1959, del Gobernador del Territorio Aarón Merino Fernández al Lic. Donato Miranda Fonseca, Secretario de la Presidencia.

¹⁰⁵ Ibid. Expediente 609/59 "Mejoras materiales diversas": Oficio núm. 609/59 del 15 de julio de 1960 del Gobernador del territorio Aarón Merino Fernández al Lic. Donato Miranda Fonseca, Secretario de la Presidencia.

¹⁰⁶ Ibid. Expediente 609/6 "Informes recibidos": Oficio núm. 09098 del 12 de mayo de 1962.

¹⁰⁷ Ibid. Expediente 609/871 "Mejoras materiales programa 1961-1964": oficio s/núm. Del 4 de noviembre de 1960, del Ing. Aarón Merino Fernández, Gobernador del Territorio de Quintana Roo al Secretario de la Presidencia.

¹⁰⁸ Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 62-64): los empresarios pioneros fueron Aurelio, Miguel y Nassim Joaquín Ibarra, Julio Mac, Joaquín y Fernando Barbachano, Tiburcio García Martín, Raúl González, Carlos Namur Aguilar y William Chamberlain desde Estados Unidos (hotelería); José Cruz Bonastre y José Abdalá Abdalá (taxis) y Denis Angulo (restaurantes).

¹⁰⁹ H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo (1991): Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum. (p. 2.26). Aquí se menciona que dos grandes huracanes, Hilda y Janet en 1951 y 1955, respectivamente, destruyeron el 80% de los árboles de producción en la costa norte del Estado.

¹¹⁰ Dachary, Alfredo César y Arnaiz, Stella Maris (1992): op. cit. (p. 33 y 98).

- ✓ *Proyectar la creación de centros turísticos en Cozumel, Isla Mujeres, Puerto Juárez y demás puntos estratégicos del Circuito Golfo-Caribe.*¹¹¹

Mismas que fueron retomadas por el Programa de Desarrollo Turístico, que propuso intensificar la actividad del sector público para incrementar la corriente de visitantes hacia los centros tradicionales de atracción turística y hacia nuevos centros que pudieran ponerse en explotación en el corto plazo,¹¹² para tratar de aprovechar las ventajas que produjo el bloqueo comercial que impuso Estados Unidos a Cuba desde el triunfo de la Revolución, por lo que desde entonces la isla ha estado cerrada a los inversionistas¹¹³ y a los turistas norteamericanos para los que Cuba era, entre otras cosas, su principal lugar de recreo en el Caribe. Esto generó el desarrollo de espacios turísticos en el resto de los países caribeños, principalmente en las islas, incluyendo Cozumel y Mujeres, las que antes de este episodio habían pasado casi desapercibidas en el entorno turístico caribeño, pero que experimentaron un crecimiento explosivo en su infraestructura turística en la década de los 60 del orden de 900% y 500%, respectivamente. Así es como en el período de 1963 a 1971 se observó el crecimiento del turismo nacional y extranjero en un 453%, mientras que en todos los centros internacionales del caribe el incremento fue del 279%.¹¹⁴

CUADRO No. 4
CRECIMIENTO HISTÓRICO DE CUARTOS DE HOTEL (1928-1970)^A

Localidad	1928	1940	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Cancún																
Cozumel	1 ¹	3 ³	*			53 ⁶	60 ⁴	100 ⁴	118 ⁴	132 ⁴	130 ⁶	278 ⁴			389 ⁴	449 ⁶
Isla Mujeres			4 ⁵	6 ⁵	14 ⁵	56 ⁵				104 ⁵	107 ⁵	128 ⁵	187 ⁵	191 ⁵	206 ⁵	255 ⁵
Corredor		1 ²														

Fuente: elaboración propia con base en:

- ¹ Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 60): menciona al Gran Hotel Louvre como el primero que se construyó en Cozumel.
- ² Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 60): se refiere a un hotel cercano a las ruinas de Tulum, autorizado por el Gobernador del Territorio, Gral. Rafael E. Melgar a 1 km de las ruinas, según Rosado Vega, Luis (1990): "El Gral. Cárdenas visita Tulum", en Quintana Roo, textos de su Historia, Tomo II. Careaga Vivesio, Lorena, Comp. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México (p. 236).
- ³ Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 61): Menciona que para esta década existían dos hoteles en la Isla: los Hoteles Yuri y Playa, este último es hoy sede de la Capitanía de Puerto.
- ⁴ Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 65): señala que iniciaron actividades los hoteles Martín (1961), Playa Azul (1962), López y Candela (1963) y Yoli (1964). Sin embargo, menciona que también en este último año inició operaciones el hotel Cozumel Caribe, lo cual no coincide con la información de FONATUR. Asimismo, inician operaciones los hoteles Cantarell y Coldwell (1966), B. El Dorado, Presidente y Candela Amueblados (1969), Flores, Malibú y Mara (1970).
- ⁵ Banco de México, S. A. INFRATUR, Departamento de Economía (1971): Turismo en Isla Mujeres. Asimismo, en Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 65), menciona que el primer hotel construido en el lugar fue el Posada del Mar (1957), posteriormente entraron en operación las Cabañas Zazil Ha (1958), Ríos (1959), Zazil Ha, Rocas del Caribe, Cabañas Isla Mujeres, Posada Zorro y Rocamar (1964), Martínez y Las Palmas (1965), Posada San Luis y Xul Ha (1966), María de los Ángeles, El Paso, María José, Osorio, El Caracol, Posada Primavera y Trinchan (1970).
- ⁶ FONATUR (1978): Actividad turística en Cozumel, Q. R. Colección Polos Turísticos. Asimismo en Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 63), menciona que para los años 50 se construyeron los hoteles El Caribe Isleño y las Cabañas del Caribe, sin especificar el número de cuartos con que contaban.
- ^A Se refiere a número de hoteles, ya que no está disponible información sobre los cuartos existentes en ese entonces.

¹¹¹ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Adolfo López Mateos, Expediente 548/62 "Turismo república-Programa".

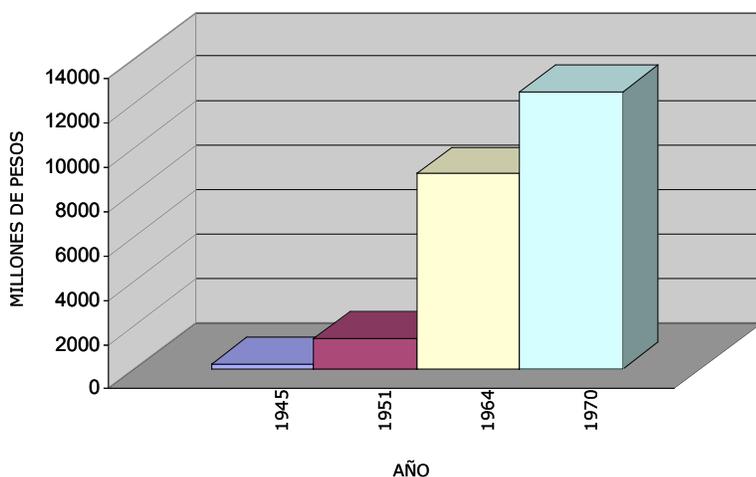
¹¹² Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): Antología de la Planeación en México (1917-1985). Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970). (p. 58 y 180).

¹¹³ Estados Unidos disponía de un control absoluto sobre la industria exportadora del azúcar y sobre 1 millón 200 mil hectáreas de tierra, además los grupos financieros de Estados Unidos disponían de la energía eléctrica y parte de la industria láctea, del aprovisionamiento del combustible y del crédito bancario.

¹¹⁴ Estudio Básico y Plan Director Preliminares del Desarrollo Urbano de Cozumel, Q. Roo. Secretaría del Patrimonio Nacional (1973), (p. II.24 y II.36-II.40): menciona que para 1969, 48 turistas nacionales visitaron la isla, y en 1971 fueron 1,286 personas, lo cual contrasta con los 10,000 turistas extranjeros que la visitaron el 1970. Este crecimiento de la demanda requirió del incremento de la oferta de alojamiento, por lo que para principios de 1973 ya existían 17 hoteles con 487 cuartos, la mayoría de ellos de primera categoría. Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 84).

Este incremento de los espacios turísticos fue impulsado por la intensificación de los apoyos gubernamentales en su favor, los cuales tuvieron continuidad tanto en el gobierno de Adolfo López Mateos como en la de Gustavo Díaz Ordaz. En esta última, la política del sector se orientó

Gráfico No. 2
INGRESOS AL PAIS POR CONCEPTO DE TURISMO EXTRANJERO



Fuente: Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 7 -8).

los \$8,788.0 millones, mientras que para 1970 se elevó a \$12,500.0 millones, lo que representó un incremento del 777.3% con respecto al año de 1951 y de casi el 6000% con respecto al ingreso observado 25 años atrás (1945) (Ver gráfico No. 2: "Ingresos al País por Concepto de Turismo Extranjero").¹¹⁵

*"El turismo...requería del uso intensivo de mano de obra, puesto que los empleos típicos -cocineros, meseros, camaristas, guías- son imposibles de mecanizar. Aún más: la capacitación necesaria, a diferencia de lo que sucede en la industria de transformación, es mínima. Cualquier persona puede desempeñar esas tareas con una eficiencia razonable al cabo de unas semanas de práctica. Eso abría la posibilidad de vincular la ubicación de los nuevos desarrollos con las zonas marginadas del país, tratando de aliviar la tensión social producida por la pauperización de los núcleos campesinos. También implicaba la posibilidad de reubicar geográficamente estratos importantes de población, revirtiendo la tendencia Histórica que nos ha llevado a agazaparnos en las montañas centrales del país."*¹¹⁶

Ante ello, se eligió al turismo masivo como una alternativa de captación de divisas y el Banco de México evaluó diferentes proyectos turísticos como alternativas de desarrollo en ese sector:¹¹⁷ 1) la península de Baja California, especialmente en la porción sur, que con una débil economía y una escasa población había sido motivo de preocupación para varios gobiernos federales;¹¹⁸ 2) la costa de Jalisco-Colima, en la porción que va de Manzanillo a Chamela, que podría funcionar como una válvula de escape a la zona serrana de Occidente; 3) la costa de Michoacán-Guerrero, de Acapulco hacia el norte, que aliviaría la congestión del puerto y abriría nuevas alternativas a la entidad;¹¹⁹ 4) la costa de Oaxaca-Chiapas, una de las zonas agrícolas más empobrecidas del

¹¹⁵ FONATUR (1999): Los 25 años del Fondo Nacional de Fomento al Turismo 1974-1999. México (pp 98).

¹¹⁶ Urioste, Ricardo, Martí, Fernando (1985): op. cit. (p. 9).

¹¹⁷ Ibid (p. 9, 23-24): "El propio Fernández Hurtado, Enríquez Savignac, Pedro Dondé Escalante y ocasionalmente Wenceslao Salas, recorrieron los 9,000 Km de litoral nacional, asesorados por el empresario español Juan March (quien adquirió de manos de Manuel Suárez la colina en donde remata la bahía de Acapulco -teóricamente sin posibilidades turísticas- y construyó Las Brisas, un concepto de hotelería tan versátil que sigue funcionando sin modificaciones hasta la fecha). Más tarde se incorporarían al equipo otras personas, como el Abogado Carlos Nader, negociador en la compra de los terrenos de la isla de Cancún.

¹¹⁸ Ibid. (p. 10): "...el corredor de los Cabos, en la punta sur-de la península, con increíbles formaciones naturales; y Loreto, unos 200 kilómetros al norte de La Paz, sobre las plácidas aguas del Mar de Cortés. Ambos tenían un inconveniente básico: la carretera transpeninsular no había pasado de ser un proyecto, de modo que la conexión con ambos tendría que limitarse al tráfico aéreo y marítimo, o bien, esperar que la carretera estuviera lista..."

¹¹⁹ Ibid. (p. 10): "Otro punto se encontraba en Guerrero: Ixtapa, a escasos kilómetros de Zihuatanejo. Este proyecto contemplaba aprovechar la infraestructura existente en la zona y crear un polo adicional dentro del mismo estado de Guerrero. Por lo demás, Ixtapa también era un proyecto de dimensiones medias, de modo que se aprobó y pasó a formar parte del portafolio de pendientes.

Figura No. 12
PROYECTOS TURÍSTICOS Y PRINCIPALES LOCALIDADES
(a inicios de los 70)



Fuente: Elaboración propia con base en el plano: Quintana Roo, de la Subdirección de Cartografía y Presentación de la Coordinación General de Planeación, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1994).

país;¹²⁰ y 5) la península de Yucatán y en especial la zona del Caribe,¹²¹ en donde se había desencadenado una dinámica turística importante, como en Cozumel, Isla Mujeres y la zona continental de Cozumel, (el hoy Corredor Cancún-Tulum), por lo que en ese entonces se construyeron diversos proyectos turísticos, a pesar de estar concentrados los apoyos gubernamentales para desarrollar Acapulco. Cerca de Puerto Morelos,¹²² Aníbal de Iturbide había construido una mansión en un lugar denominado Chakalal.¹²³ A unos 100 kilómetros al sur de Cancún, se instaló un pequeño desarrollo turístico denominado Akumal (que en el censo de 1960 reportó 16 habitantes) y en donde su propietario, Pablo Bush construyó un grupo de cabañas rústicas y un club náutico muchos años antes de que entrara el Banco de México a apoyar el turismo en la zona. Cuando se enteró de los planes

de esa institución, Bush presionó para que se escogiera Akumal como sede del desarrollo, ya que el y Aníbal de Iturbide eran propietarios de una franja de playa de 34 kilómetros de longitud. La opción de Akumal fue descartada, pero Bush continuó sus propios planes de expansión y edificó un hotel y un fraccionamiento. A 20 kilómetros al sur de Akumal se halla la zona arqueológica de Tulum y Tulum pueblo, en aquel entonces con 45 habitantes,¹²⁴ era poco frecuentados por las dificultades que representaba el acceso.¹²⁵ A pesar de ello, en el Rancho Tankah se construyó desde 1940 una cabaña que funcionaba como hotel para los viajeros que visitaban las ruinas de Tulum.¹²⁶ Por eso, en ese entonces parecían ser más claras las posibilidades de desarrollar el área actualmente conocida como Corredor Cancún-Tulum o la isla de Cozumel que la construcción misma de Cancún (Ver figura Núm. 12 "Proyectos turísticos y Principales Localidades").

¹²⁰ Ibid. (p. 10): "Otros dos sitios estaban en Oaxaca. Uno de ellos, Puerto Escondido, es una entrada de mar abierto de escasos kilómetros de longitud. En realidad, se presta para un desarrollo de dimensiones moderadas. El otro, Huatulco, es una Cadena integrada por 16 amplias y espectaculares bahías, con una extraordinaria variedad de playas. Para ser sinceros, Huatulco era el proyecto favorito de los banqueros. Huatulco compartía con Puerto Escondido un inconveniente: aún no se construía la carretera costera y el puerto más cercano, Salina Cruz, se halla a 100 kilómetros de distancia, de modo que la única opción era el tráfico aéreo..."

¹²¹ Ibid. (p. 9): "En la península de Yucatán, se investigaron 6 puntos distintos: Celestún (en donde los vientos dominantes resultaron ser un inconveniente insuperable), Progreso (que tenía problemas por la configuración de la costa y por la tenencia de la tierra), Isla Mujeres (que quedaba chica para cualquier proyecto), Cozumel (en donde el abastecimiento del agua potable resultaba carísimo), Akumal (con problemas severos de fauna nociva) y Cancún." Es notorio que aquí el autor evita hablar de los problemas que presentaba el área de Puerto Juárez en ese entonces.

¹²² Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): *Antología de la Planeación en México (1917-1985)*. Los Programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970). (p. 245 y 263). Urioste, Ricardo, Martí, Fernando (1985): op. cit. (p. 14). Puerto Morelos se localiza a treinta kilómetros al sur de Puerto Juárez. Era una pequeña aldea de pescadores que en el Censo de 1960 reportó 80 habitantes.

¹²³ Ibid. (p. 14): "Chakalal es una pequeña ensenada, que finaliza en una playa. La casa fue montada sobre un risco, desde donde se dominan el adoratorio maya y la boca del cenote, ambos parte de la propiedad. El acceso a la casa había de hacerse por lancha."

¹²⁴ VIII Censo general de Población 1960.

¹²⁵ Urioste, Ricardo, Martí, Fernando (1985): op. cit. (p. 45-46): En el área de la Riviera Maya no existía una carretera costera por lo que el tráfico entre el norte y el sur del entonces territorio tenía que hacerse vía Yucatán. Cuando los técnicos de INFRATUR llegaron a Cancún, la entonces secretaría de Obras Públicas había iniciado la construcción del tramo Puerto Juárez-Tulum. Asimismo, Gutiérrez Ruiz entonces Gobernador del Territorio reinició entre 1971 y 1973 la construcción de la carretera Carrillo Puerto-Tulum, uniendo de esta manera la costa con el resto del estado

¹²⁶ Dachary, Alfredo César (s/f): *Turismo y desarrollo: una visión integral* (p. 60).

- ✓ "Es necesario trazar dentro del Circuito del Golfo y del Caribe...un circuito territorial que aproveche al máximo la influencia de la corriente turística nacional y extranjera que tiene como eje la ciudad de Mérida;
- ✓ Un circuito terrestre que comprenda los poblados de Mérida, Puerto Juárez, Isla Mujeres, Puerto Morelos y Playa del Carmen, frente a la isla de Cozumel. En este circuito quedan comprendidas las importantes ruinas arqueológicas mayas de Tulum;
- ✓ Un circuito aéreo que comprenda: Mérida, Isla Mujeres, Cozumel y Chetumal;
- ✓ Un circuito marítimo que comprenda: Progreso, Holbox, Cabo Catoche, Contoy, Isla Mujeres, Puerto Juárez, Puerto Morelos, Cozumel, Playa del Carmen, Tulum y las Bahías de la Ascensión y del Espíritu Santo, Xcalak y Chetumal."¹²⁷

Finalmente, el Banco de México decidió desarrollar la zona de Cancún¹²⁸ mediante la construcción de una ciudad turística que "detone el desarrollo regional de zonas alejadas de los grandes centros de consumo".¹²⁹ Pareciera ser que la zona tenía cierta preferencia de las autoridades de ese entonces. Existen referencias de visitas realizadas por el Presidente López Mateos y Luis Echeverría en 1964, así como del Presidente Díaz Ordaz en 1965: los presidentes para inaugurar diversos hoteles en Isla Mujeres y Cozumel; de la visita de Echeverría no existen referencias que aclaren sus propósitos.¹³⁰ Lo cierto es que en el lugar habitaba un personaje de gran influencia en el occidente, centro y sureste del país, ligado a los círculos del poder desde varios sexenios atrás y emparentado con la familia Echeverría. Se trata del Sr. José de Jesús Lima,¹³¹ de quien se piensa ejerció gran influencia para que el Gobierno Federal se decidiera por este lugar.¹³²

En ese entonces, José de Jesús Lima, empresario de Isla Mujeres, era propietario entre otros inmuebles, del Hotel Zazil-Ha en Isla Mujeres y de una franja de Cancún, terreno que destinaba al cultivo del coco y en donde había edificado una casa de descanso que entonces era la única construcción sólida de toda la isla. Otros personajes¹³³ con grandes propiedades al sur de la zona, propusieron sus terrenos como sede del proyecto, pero fueron rechazados. Pareciera ser que la intención era realizarlo dentro del municipio de Isla Mujeres, sede de la influencia económica y política del Sr. Lima y la familia Zuno,¹³⁴ a pesar de las grandes desventajas del lugar, solamente hay que recordar que el proyecto requirió de grandes movimientos de tierras para ensanchar la

¹²⁷ Archivo General de la Nación. Dirección General de Información, Expediente 100-21-1-63 L-1 H-156 "Estudio".

¹²⁸ Ibid. (p. 11): "Enríquez Savignac invitó a Fernández Hurtado a conocer el nuevo paraíso... Cuando ambos personajes abandonaron la isla, la decisión había sido tomada. Rodrigo Gómez aprobó el proyecto y se lo llevó a Ortiz MENA, quien previo conciliábulo con Javier Rojo Gómez -a la sazón gobernador del territorio - aprobó el proyecto y se lo llevó a Díaz Ordaz. Y un buen día de principios de 1969, Fernández Hurtado y Enríquez Savignac se desayunaron con una buena noticia: el proyecto tenía el beneplácito presidencial."

¹²⁹ Los 25 años del Fondo Nacional de Fomento al Turismo 1974-1999. México, FONATUR, 1999, (pp 100).

¹³⁰ Urioste, Ricardo, Martí, Fernando (1985): op. cit. (p. 45): "... José de Jesús Lima, asegura que Echeverría formó parte de una comitiva de funcionarios que el propio Lima condujo a la desolada isla, con intenciones promocionales, tan temprano como en 1964, cuando el futuro mandatario se desempeñaba como subsecretario de Gobernación."

¹³¹ Ibid. (p. 12): "José de Jesús Lima, empresario de Isla Mujeres (esposo de Rebeca Zuno, hija del patriarca jalisciense José Guadalupe Zuno y hermana de María Esther Zuno, además de Director de Promoción Deportiva del Consejo Nacional de Turismo a principios de 1969, cargo creado exprofeso por Alemán para encauzar el entusiasmo de Lima por las regatas) construyó el primer hotel en Isla Mujeres: el Zazil-Ha, de 30 cuartos, que fue inaugurado por el presidente López Mateos en mayo de 1964."

¹³² Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y desarrollo: una visión integral (p. 82).

¹³³ Ibid. (p. 14).

¹³⁴ Urioste, Ricardo, Martí, Fernando (1985): op. cit. (p. 12-14, 23). "Al definirse la extensión que cubriría el proyecto se encontró con que de las 7 mil hectáreas de tierra firme, poco más de 2 mil eran terrenos nacionales -que serían aportados a título gratuito por el gobierno federal-, en tanto que casi 5 mil eran parcelas ejidales, pertenecientes al ejido de Isla Mujeres, establecido sobre los terrenos de la antigua hacienda de Santa María. En teoría, dichos predios serían nacionalizados y entregados a los responsables del desarrollo. Por último, quedaban unas cuantas hectáreas en manos de particulares"...que al parecer no eran pocas. El plano No. 6.7 "Plano de Lotificación de Tenencia de la Tierra, 1970" del Banco de México-Fondo de Promoción de Infraestructura Turística señala al menos 9 propietarios particulares de una superficie de 2,860-42-00 ha. Entre ellos se destacan: Un ingeniero Ponce (de Mérida) que era dueño de Punta Nizuc, y pretendía desarrollar un fraccionamiento; Ausencio Magaña, cacique de Isla Mujeres era propietario de Punta Cancún, quien vendió el predio a un ingeniero Strauss de origen alemán, residente en Mérida, y a quien el Banco de México presionó de diversas formas para que accediera a vender. Y Coral de Martínez, propietaria de poco más de seis hectáreas y residente en la ciudad de México, con quien se pudo cerrar el trato hasta 1984.

Sin embargo, al revisar dicho plano (Esc: 1:20,000 de fecha 1970, elaborado por Landa, Arq. Asoc.), encuentro que los propietarios del lugar no eran los que remencionan en ese libro, sino Jorge Martínez Huerta, María Ríos de Martínez, Carolina Repetto Vda. De Martínez, Isabel Martínez Palma, Grupo Solidario Santa Ana, Grupo solidario Esperanza, Grupo solidario Mayab, Efraín Creollo Burgos, Eduardo Victoria Peña, Edilberto de O Sánchez Ancona, Wilberto Aguilar Gamboa, Cándido Povedano Martínez, Grupo Solidario San Miguel.

isla original de Cancún, que dividiría artificialmente al mar abierto de las lagunas de Nichupté y Bojórquez para obtener el área suficiente para alojar al desarrollo turístico propuesto: fauna nociva, problemas de tenencia de la tierra, falta de infraestructura y servicios, carencia de población, falta de materiales de construcción y una gran lejanía de los principales mercados nacionales del momento.¹³⁵

Para apoyar este proyecto, a inicios de los años setenta el Estado decidió crear 3 polos de desarrollo: Ixtapa, Bahía de Banderas y Cancún. En todos ellos asumió la responsabilidad de favorecer los intereses del capital que se invirtiera en esos lugares: construiría la infraestructura necesaria, legalizaría la tenencia de la tierra, capacitaría la mano de obra, controlaría los problemas sociales y construiría los inmuebles hoteleros o financiaría su construcción,¹³⁶ por lo que el Gobierno Federal creó en 1969 el Fondo Nacional de Infraestructura Turística (INFRATUR),¹³⁷ e inició la edificación de las dos primeras ciudades turísticas (Cancún e Ixtapa).¹³⁸

*"...la intermediación financiera y los fideicomisos de fomento como instrumentos que utiliza el sector público para dar apoyo financiero a los sectores que siendo importantes para el desarrollo nacional no cuentan con créditos suficientes en la banca privada...Aproximadamente el 70% de los recursos totales derramados por Nacional Financiera se destinan a la creación de infraestructura; los fondos se canalizaron inicialmente a obras de riego, más tarde a caminos, electrificación, ferrocarriles y recientemente a transporte urbano, desarrollo fronterizo y turismo".*¹³⁹

EL INICIO DE LA TRANSFORMACIÓN URBANO AMBIENTAL EN EL CORREDOR CANCÚN-TULUM

La década de los 70 se caracterizó por un contexto internacional difícil. En 1971 con la decisión de los Estados Unidos de abandonar el patrón oro, se desencadenaron desajustes en el sistema monetario internacional que provocaron, además de una excesiva liquidez, una inflación acelerada y una disminución de la actividad económica. Estos acontecimientos influyeron principalmente a partir de 1973 en las alzas de los precios internacionales de los productos agropecuarios, petroleros, metálicos y de bienes de capital; cuando el país era importador neto de petróleo y de alimentos, entre otros, lo que propició que el Gobierno Federal interviniera para mejorar la situación económica y así atajar el posible renacimiento de brotes de inconformidad social que estaban aún frescos en la sociedad por los acontecimientos de 1968 y de junio de 1971. El gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) aplicó una política social y laboral que implicó mayor endeudamiento externo, gasto público deficitario, sobrevaluación del peso y desequilibrio comercial exterior,¹⁴⁰ lo que condujo a una crisis en la balanza de pagos en 1976 que se agravó por el auge petrolero en la segunda mitad de la década de los setenta que multiplicó la capacidad de gasto del sector público y de endeudamiento adicional. Es importante comentar que este endeudamiento y el desarrollo de la industria petrolera en ese momento fueron ocasionados por las presiones externas que sufrió el país derivadas del embargo petrolero árabe, por lo que Estados Unidos requirió del petróleo mexicano y presionó al gobierno de Echeverría para que aceptara créditos internacionales,¹⁴¹ por lo que el monto de la deuda en esos años se incrementó

¹³⁵ André Pruneda, Alfonso (1996) op cit. (p. 31).

¹³⁶ García de Fuentes, Ana (1979): Cancún: turismo y subdesarrollo regional. Serie Cuadernos. Instituto de Geografía. UNAM, México (p. 34).

¹³⁷ Urioste, Ricardo, Martí, Fernando (1985) op. cit. (p. 7): "En ese entonces, no existía un organismo rector de la actividad turística, sino dos: el Departamento y el Consejo. Este último, creado en 1958 por el presidente López Mateos para premiar la institucionalidad del ex presidente Miguel Alemán, había monopolizado todas las tareas promocionales -y el presupuesto correspondiente a las mismas-, pero las había enfocado desde la perspectiva de los intereses personales de su dirigente. En la práctica, su función podía resumirse en una sola palabra: Acapulco."

¹³⁸ FONATUR (1999) op. cit. (p 101).

¹³⁹ Secretaría de la Presidencia (1971): Carta de México. Citado en García de Fuentes, Ana (1979): Cancún: turismo y subdesarrollo regional. Serie Cuadernos Instituto de Geografía. UNAM. México (p. 15):

¹⁴⁰ Ortiz Wadgyman, Arturo (1997): "Política Económica de México 1982-1995. Los Sexenios Neoliberales". Ed. Nuestro Tiempo, S. A. México (p. 44) y Cárdenas, Enrique (1996): "La política económica en México, 1950-1994". Fondo de Cultura Económica, México. (pp. 90-104): "Este proceso de detuvo en septiembre de 1976 cuando el tipo de cambio, que había estado fijo nominalmente desde 1954, fue devaluado 59%. Sin alternativas posibles, sin reservas internacionales, la administración de Echeverría terminó con un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional".

¹⁴¹ Ibid (p. 43).

de 8,630 millones de dólares en 1970 a 74,350 millones en 1981.¹⁴² Fue así como a partir de 1971 se observó en el país un auge económico inducido por la aplicación de programas de inversión del Gobierno Federal, en proyectos no prioritarios pero que estaban listos para ejecutarse, como es el caso del Proyecto Cancún.¹⁴³ El Gobierno Federal creó y perfeccionó los mecanismos necesarios para echar a andar estos proyectos, por lo que diseñó 2 fideicomisos¹⁴⁴ ex profeso: el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)¹⁴⁵ en 1974, como resultado de la fusión de los fondos existentes anteriormente denominados FOGATUR e INFRATUR, así como el Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe (FIDECARIBE) en 1972.¹⁴⁶

Los propósitos de ambos fondos son similares: apoyar a la inversión privada en la explotación turística de los lugares elegidos, mediante la inversión directa de fondos públicos propios o crediticios para construir infraestructura turística, fraccionar los terrenos fideicomitados, promover la venta de los lotes fraccionados y constituir empresas turísticas.

La aplicación de esos fondos en Q. Roo fue decisiva para el desarrollo del turismo en el Corredor. Particularmente, la aplicación del FIDECARIBE se hizo necesaria para administrar los bienes expropiados a particulares¹⁴⁷ con fuerte presencia en el turismo desde años anteriores, tanto en la isla de Cozumel como en la parte continental de ese municipio.¹⁴⁸ De acuerdo con el Decreto que conformó al FIDECARIBE, los campesinos serían los beneficiarios iniciales de este proyecto, pero lo que realmente buscaba el Gobierno Federal era proteger la inversión privada que se canalizó a Cancún mediante la apropiación de los terrenos más valiosos en la zona.¹⁴⁹

¹⁴² Cárdenas, Enrique (1996): "La política económica en México, 1950-1994". Fondo de Cultura Económica, México. (p. 89).

¹⁴³ Barkin, David, 1972. Los beneficiarios del desarrollo. México, Sep Setentas (p 155). "...los programas de inversión tan solo proporcionarán a los ricos oportunidades posteriores para ampliar el alcance de sus actividades".

¹⁴⁴ El fideicomiso consiste en un banco mexicano que interviene y retiene el título de propiedad "en confianza" a favor del comprador. Este es el único y absoluto beneficiario de todos los derechos que reporta el título; lo cual significa que el comprador puede usar la propiedad como crea conveniente, sin interferencia del banco. El comprador puede vivir en ella, alquilarla, hacerse mejoras, usarla como aval o incluso venderla. Los fideicomisos son para 50 años, perpetuamente renovables y sus beneficios (o sea la propiedad) se pueden testar. El banco "mantiene tu fideicomiso", pero de ninguna manera interviene en la propiedad. El banco vuelve a actuar sólo y cuando se vende la propiedad. Entonces, el banco transferirá el fideicomiso al nuevo comprador (o bien esta persona puede solicitar un fideicomiso del banco mexicano de su elección). El sistema de fideicomisos han funcionado desde hace 30 años.

¹⁴⁵ El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) fue creado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1974, con el propósito de ser entregado en Fideicomiso a la Nacional Financiera para asesorar, desarrollar y financiar planea y programas de fomento al turismo. Se le señalaron, entre otras las siguientes funciones: Impulsar la formación y desarrollo de empresas mexicanas dedicadas a la actividad turística; llevar a cabo el desarrollo de nuevas regiones y centros turísticos y el fomento de los ya existentes; fomentar y orientar la inversión privada hacia aquellas zonas y proyectos turísticos de interés nacional; adquirir, urbanizar, fraccionar, vender, arrendar y administrar bienes inmuebles para proyectos turísticos y, garantizar a las instituciones de crédito los préstamos que otorguen a las personas dedicadas a las actividades turísticas o conexas a éstas. Este Decreto menciona además que el Fondo se integrará con las aportaciones que el Gobierno Federal, gobiernos estatales y municipales, organismos y empresas públicos y los particulares aporten; con los créditos que se obtengan de fuentes nacionales o extranjeras y del producto de sus operaciones, principalmente. El Fondo tiene un Comité Técnico y de Distribución de Fondos integrado por las Secretarías de Turismo, de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social y por el Banco de México, S. A.

¹⁴⁶ Diario Oficial de la Federación, 6 de octubre de 1972 (pp. 25-27). En este Decreto se señaló que la Secretaría de Hacienda y Crédito público con la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional y del Departamento de Asuntos Agrarios y colonización constituirán un fideicomiso traslativo de dominio en el cual será fideicomitente el gobierno Federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito público; como fiduciario la Nacional Financiera, S. A. y fideicomisario el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. El objeto del fideicomiso sería que el fiduciario transmitiera a personas físicas o morales la propiedad de los terrenos o lotes provenientes de su fraccionamiento y procediera a establecer en dichos terrenos transmitidos las empresas turísticas y negocios pertinentes para el desarrollo económico de Quintana Roo, y mejorara el valor de dichos terrenos. Serían patrimonio del fideicomiso los terrenos y recursos puestos a su disposición por el Gobierno Federal.

¹⁴⁷ Diario Oficial de la Federación, 23 de octubre de 1970 (pp. 22-23): En 1970 se publicó la declaratoria de propiedad nacional de un terreno con superficie de 1,881.68 ha que incluyó las caletas de Xel-Ha, Yalkú, Xcabel, Akumal, Chemuyil y Aventuras. Esta área fue reintegrada a la federación mediante rescisión y permuta con las empresas "Promotora Akumal Caribe, S. A." y "Financiera del Norte", expropiando 26 de los 34 kilómetros costeros de la propiedad del Sr. Bush en Akumal, quien había iniciado el desarrollo turístico costero antes que arrancara el proyecto Cancún.

¹⁴⁸ Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y desarrollo: una visión integral (p. 69).

¹⁴⁹ En 1973 el gobierno de Luis Echeverría expidió un ordenamiento por el que declaró como zona de desarrollo turístico a la Isla de Cozumel (en Cozumel se expropiaron 24,000 ha de las 50,485 que tiene la isla.) y un área de la parte continental del mismo municipio. Asimismo, en el Diario Oficial de la Federación, 1 de septiembre de 1978 (pp. 58-59) y Periódico Oficial del gobierno del Estado de Quintana Roo, 31 de octubre de 1978 (pp. 1-4). Se menciona que en 1978 se

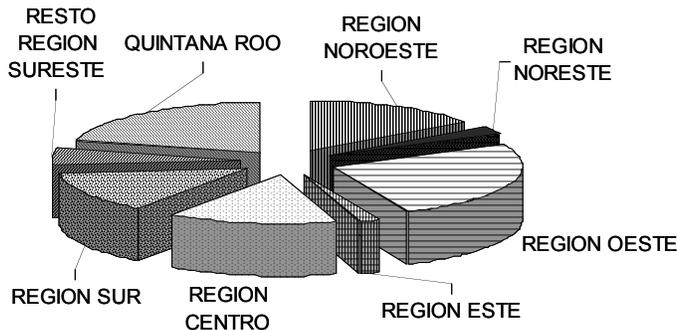
"Existe el proyecto de crear un polo de desarrollo turístico en la Isla de Cozumel y en una porción costera al norte del estado de Quintana Roo, a partir de la Caleta de Xel-Ha hasta el predio de Yalkú. Para ello se creó un Fideicomiso que representa al gobierno federal y cuyos beneficiarios únicos son los ejidatarios de ambas zonas propuestas"¹⁵⁰

Con esas acciones se privilegió al turismo por encima de otras actividades que, como la agricultura, eran practicadas en la isla y la costa continental por la población de bajos recursos económicos, pero que las hacía un obstáculo para la construcción de instalaciones hoteleras. Con ello aumentó el turismo en ciertos lugares como Xel-Ha y Tulum y se impulsó a proyectos como Aventuras Akumal, Puerto Aventuras, Playacar y X-Caret.¹⁵¹

Los trabajos de edificación de la ciudad iniciaron¹⁵² en febrero de 1970 con fondos públicos provenientes del Gobierno Federal y complementados con un préstamo de \$21.5 millones de dólares solicitado por Nacional Financiera al Banco Interamericano de Desarrollo, que conforme a la visión del FONATUR estarían:¹⁵³

"...transformando la selva intocada en una ciudad moderna, confortable. Los chicleros de la selva aprovechan la oportunidad para abandonar un trabajo que los humilla y explota. La construcción de Cancún ofrece, por primera vez, salarios y prestaciones sociales desconocidas por ellos. Edificar Cancún significa también crear un espacio seguro y duradero en su futuro y en el de sus familias... La tecnología moderna si no lo puede todo, cuenta con los recursos y herramientas para crear nuevas urbes en poco tiempo, con una eficacia sorprendente."¹⁵⁴

Gráfico No. 3
INVERSIONES TURÍSTICAS POR ENTIDAD FEDERATIVA
(1973-1977)



Fuente: Indicadores Turísticos FONATUR. Vol. 2 No. 1 Enero-Febrero-Marzo 1978

Fue así como sobre la costa caribeña de Quintana Roo inició la construcción de un gran complejo turístico que de inmediato atrajo grandes flujos migratorios.¹⁵⁵ Y no podía ser de otra manera, ya que en ese lugar casi incomunicado no existía un número de población importante, por lo que se tuvieron que "importar" trabajadores de la construcción de otros lugares, principalmente indígenas mayas de la región norte y centro del estado de Quintana Roo y del oriente de

publicó una nueva declaratoria de zona de desarrollo turístico nacional que incluyó a los predios Yalkú, Aventuras, Chemuyil, Xcabel y Xel-Ha, pertenecientes al FIDECARIBE, con una superficie total de 2,063.76 ha, para la construcción de la industria turística nacional, y el desenvolvimiento económico del estado de Quintana Roo.

¹⁵⁰ FIDECARIBE (1980): Recursos naturales, frutales, fauna silvestre y marina en la zona del Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe (p. 5).

¹⁵¹ André Pruneda, Alfonso (1996): El fenómeno Cancún. Efectos desencadenados por un intento de planeación en base al turismo. Tesis de maestría en urbanismo. México, UNAM (p. 74-87).

¹⁵² Urioste, Ricardo, Martí, Fernando (1985) op. cit. (p. 27-29): "Fernández Hurtado convocó a tres importantes contratistas del Banco de México -Raúl Cházaro, Agustín Ibañez, Ignacio Cortina-, los persuadió de formar una nueva compañía, poniéndola al mando del Ing. José García de la Torre. Así nació Consorcio Caribe, empresa que estableció el primer campamento en enero de 1970". (p. 25-26): "la secretaría del comité de INFRATUR se encomendó a Miguel de la Madrid Hurtado, a la sazón subdirector de Crédito de la Secretaría de Hacienda, se encargó e negociar los fondos con la Secretaría de la Presidencia." Asimismo, en Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 104), se asienta que El financiamiento fue mayoritariamente aportado por el estado (64%) que representaba 142.3 millones de dólares, con Créditos del BID, además de 46.7 millones de dólares que generó la venta de terrenos".

¹⁵³ Ramos, Joseph. "Las tendencias en las políticas de desarrollo y el rol del estado en las actuales condiciones de América Latina" en **Políticas y estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo**, ponencia ante el XVI Congreso Interamericano de Planificación, 1a. ed., SIAP/Universidad de Puerto Rico, Estados Unidos, 1990 (pp. 34-35). "El alcance de la intervención estatal era bastante extendida... nadie cuestionaba la función imprescindible, si no exclusiva, del estado en la regulación macroeconómica y distributiva. En cambio si se discutía el alcance de las funciones promotoras y sobre todo, de las funciones empresariales del estado. De hecho, al menos hasta mediados de los años 70 la tendencia general apunta a resolver esos conflictos a favor de una mayor intervención estatal."

¹⁵⁴ FONATUR (1999). op. cit. (pp 27-28).

¹⁵⁵ Nolasco, Margarita. "Reorientación de las migraciones en la frontera sur", en **Cambios territoriales en México: Exploraciones Recientes**. Delgado, Javier y Villarreal, Diana, 1991. México, UAM. En este artículo, Margarita Nolasco identifica las tendencias migratorias de la frontera sur del país, en donde a Cancún y Chetumal les confiere un alto poder de atracción de migrantes. En la pág. 131, Nolasco hace referencia al proceso de incorporación de los indígenas al progreso llevado por el FONATUR a la región (después de ser sofocada la rebelión conocida como guerra de castas):

Yucatán y posteriormente, ante la demanda de mano de obra arribó gente de todo el país. Tampoco existía el material de construcción ni la maquinaria necesaria; sin embargo, estos aspectos fueron irrelevantes para el FONATUR, para quien¹⁵⁶

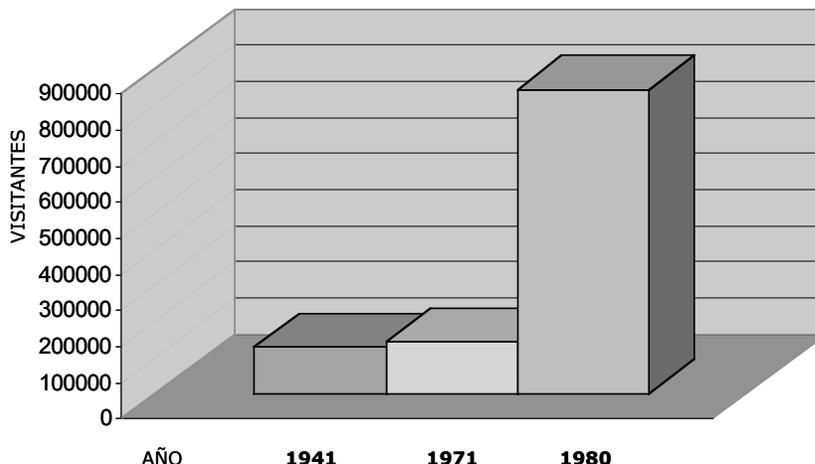
*"Construir en Cancún una ciudad turística no es un riesgo y tampoco una aventura que castigue el presupuesto del estado mexicano. Crear Cancún es una orden, igual que persuadir al Banco Interamericano de Desarrollo para que otorgue el crédito que permita construirlo."*¹⁵⁷

La inversión en Cancún fue de tal magnitud que llegó a absorber por sí solo el 21% de las inversiones federales realizadas durante la mitad de la década de los 70 y casi el 80% de la inversión realizada en el sureste en la misma época (Ver Gráfico No. 3: "Inversiones turísticas por Entidad Federativa (1973-1977)". Algunos autores señalan que un cuarto de la deuda externa contratada durante esa década se canalizó solamente a Cancún.¹⁵⁸

La intención del FONATUR de abrir el centro turístico para captar divisas se materializó a los pocos años de iniciar operaciones. Sus principales visitantes eran norteamericanos y canadienses, los cuales a partir del sexto año del inicio del proyecto se constituyeron como el grupo turístico dominante.

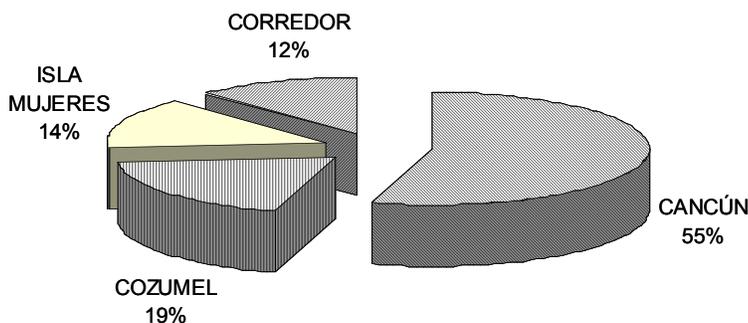
Así fue como la zona norte de Quintana Roo logró rebasar en 1971 el número de turistas que se registraron a nivel nacional 30 años antes y para 1980, el número de turistas fue tan elevado, que representó casi un 600% más que en 1971 (Ver Gráfico No. 4: "Turistas que Visitaron México (1941-1980)").

Gráfico No. 4
TURISTAS QUE VISITARON MÉXICO (1941-1980)



Fuente: Diagnóstico del Sector Turismo. FIDECARIBE, (1989).

Gráfico No. 5
TURISTAS QUE VISITARON MÉXICO (1941-1980)



Fuente: Diagnóstico del Sector Turismo. FIDECARIBE, (1989).

Dentro de estos resultados destacan los obtenidos en Cancún, que en tan sólo 7 años de operación (1980) superó en un 300% al número de visitantes que arribaron a Cozumel (anterior centro turístico dominante en la zona) y en casi el 400% a los recibidos por Isla Mujeres. Para entonces los turistas que llegaron al Corredor Cancún-Tulum fueron en una cantidad inferior incluso a los que registró Isla Mujeres, lo que indica que aún no era un destino atractivo (Ver Gráfico No. 5: "Turistas que Visitaron México (1941-1980)" y Cuadro No. 5: "Afluencia Total de Turistas (1971-1980)").

¹⁵⁶ Muñoz Rubio, Julio. Crisis ambiental, política ecológica y modernización (pp. 22) El autor clarifica el pensamiento de los dirigentes del FONATUR en ese momento: "...una de las concepciones que permanecen casi intactas dentro de la ideología modernizadora es aquella que identifica innovación tecnológica e incremento de la productividad del trabajo con avance económico".

¹⁵⁷ FONATUR (1999) op. cit. (p 27).

¹⁵⁸ Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y desarrollo: una visión integral (p. 141).

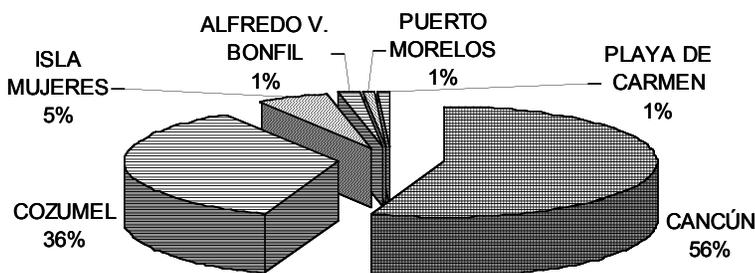
Esto contribuyó al crecimiento poblacional explosivo de Cancún, ya que si al inicio del proyecto solamente contaba con 376 habitantes¹⁵⁹ (en 1970), cinco años después ya habitaban el lugar 20,000 personas,¹⁶⁰ lo que implicó un crecimiento poblacional del 127.8%.

CUADRO No. 5
AFLUENCIA TOTAL DE TURISTAS (1971-1980)

Localidad	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Cancún	-	-	-	36,897	49,811	165,240	212,355	315,496	381,286	456,414
Cozumel	78,200	88,300	101,300	107,856	121,446	119,150	133,449	142,470	151,313	160,155
Isla Mujeres	39,695	14,500	56,000	62,720	69,431	89,584	93,417	102,873	112,328	121,784
Otros	24,900	42,000	44,800	50,176	61,744	74,800	81,114	90,121	99,802	102,054
TOTAL	142,795	144,800	202,100	259,623	304,407	450,750	522,312	652,938	746,708	842,387

Fuente: Diagnóstico del Sector Turismo. FIDECARIBE, (1989).

Gráfico No. 6
POBLACIÓN EN 1977 (INFORMADA)



Fuente: Diagnóstico del Sector Turismo. FIDECARIBE, (1989).

Al término de los siguientes cinco años, la población de Cancún alcanzó los 37,190 habitantes, que crecieron con una tasa del 60.5% durante la década de 1970-1980¹⁶¹ atraídos por las fuertes expectativas de inversión pública y privada que llegaban a esa nueva zona turística, pero no así al Corredor Cancún-Tulum, en donde sus principales localidades (Puerto Morelos, Playa del Carmen y Tulum) apenas sumaban en conjunto el medio millar de habitantes [Ver Gráfico No. 6:

“Población en 1977 (informada)”].

Pero este éxito alcanzado en el aspecto turístico ha estado empañado desde un principio por las condiciones precarias de vida de los habitantes del lugar. Las serias limitaciones con que el FONATUR planeó Cancún justificadas porque la prioridad era el disfrute del turismo extranjero,¹⁶² dieron como resultado la construcción de una ideal zona urbana que sería habitada por una clase media emergente, y en donde no estaba pensado alojar a ninguna persona de clase baja.¹⁶³ Pero la atracción de colonos y trabajadores superó todas las expectativas,

CUADRO No. 6
POBLACIÓN EN LA ZONA NORTE DE QUINTANA ROO 1970-1977

Localidad	Población 1977 (censo)	Población 1977 (informada)	Tasa informada	Densidad (hab/ha)
Cancún	326	40,000	98.9	41.3
Cozumel	5,858	26,000	19.2	125.0
Isla Mujeres	2,663	3,800	5.2	69.83
Alfredo V. Bonfil	0	1,060		4.38
Puerto Morelos	132	700	26.9	15.74
Playa del Carmen	232	600	14.5	10.57
TOTAL	9,211	72,160		

Fuente: Sistema de Información para el Diagnóstico Continuo del Desarrollo Urbano, (SIDDU), Estado de Quintana Roo. SAHOP, 1978.

¹⁵⁹ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, 1986. Quintana Roo. Tres Casos Vivos, México (p. 33). “El censo de 1950 no indica algún dato de población en área de Cancún. En 1960 se señala un total de 10 habitantes: 5 en Puerto Juárez y 5 en Punta Sam. En 1970 se menciona 376 habitantes. Pero para 1972 y 1973 empieza a aumentar la población, principalmente por mexicanos de otros sitios que llegaban atraídos por la oportunidad de obtener empleo. La crisis del henequén en el campo yucateco, así como el problema de oferta de empleo en otras áreas mueve a los inmigrantes, los cuales son absorbidos ante el éxito turístico.”

¹⁶⁰ FONATUR (1999) op. cit. (p 101).

¹⁶¹ Gobierno del Estado de Quintana Roo. H. Ayuntamiento de Benito Juárez, 1992: Plan Director de Desarrollo Urbano de Cancún, Quintana Roo. México. (p. 20).

¹⁶² FONATUR, 1982 op. cit. (p. 18).

¹⁶³ Urioste, Ricardo, Martí, Fernando (1985) op. cit. (p. 43-44): “La playa se iba poblando de hoteles. Sin embargo...se estaba gestando un problema de dimensiones considerables: aún antes de nacer, Cancún ya tenía su ciudad perdida... Desde luego, parte del problema lo había ocasionado la rigidez, de las normas de INFRATUR y del propio proyecto. Este

mismas que se consideraron en el papel, pero no en los hechos mediante previsiones de suelo, vivienda, equipamiento y servicios. Ya en 1973, casi 6 mil personas vivían en campamentos o se asentaban irregularmente en los límites o dentro de los terrenos controlados por INFRATUR,¹⁶⁴ principalmente en la Colonia Puerto Juárez que en ese entonces alojaba al 70% de la población no turista de la localidad. Hasta el primer gobierno estatal encabezado por Martínez Ross (1975-1981) fue cuando se atendieron las necesidades de suelo y vivienda mediante la adquisición de 264 ha para ampliar la zona urbana, y para ello se creó el Fideicomiso Puerto Juárez en 1975.¹⁶⁵ En ese mismo año el 82% de la población vivía fuera del área planeada, situación que se mantuvo hasta 1984 cuando las dos terceras partes de la población vivía en áreas irregulares.¹⁶⁶

La construcción del proyecto Cancún propició además nuevas condiciones políticas en el territorio de Quintana Roo. Influyó en la decisión de convertir el territorio en estado, en donde la costa estaría dedicada al turismo y las tierras interiores a la agricultura, orientadas al aprovisionamiento de los centros recreativos.¹⁶⁷ La creación del nuevo estado de Quintana Roo determinó además una nueva división política municipal, que concedía un territorio propio a Cancún por lo que se creó el municipio de Benito Juárez, resultado de mutilar al de Isla Mujeres. Las disputas político-económicas se recrudecieron desde ese momento. El FONATUR, única autoridad en el lugar hasta entonces, logró posicionarse como primer Presidente Municipal a Alfonso Alarcón, ex empleado suyo, por lo que el gobierno municipal de Benito Juárez no obedecía otra ley más que la dictada por el FONATUR, con lo que se logró marginar a las autoridades estatales.¹⁶⁸

Esta actitud del FONATUR también trajo como consecuencia el hecho de que ningún plan de desarrollo urbano entrara en vigencia o en operación antes de 1985. Es decir, durante la etapa inicial del proyecto, cuando se experimentaron en el área tasas de crecimiento poblacionales de más del 90% y turísticas de hasta 21%, dentro de un período de tiempo de casi 10 años, ninguna previsión de carácter urbano de observancia obligatoria (de acuerdo a la recientemente publicada Ley General de Asentamientos Humanos) estuvo por encima de los dictados del Fondo. Después de esa fecha, el Plan Maestro de Cancún creado por el FONATUR siguió siendo por mucho tiempo el instrumento que rigió el desarrollo de Cancún, aún por encima del propio Plan de Desarrollo Urbano vigente.¹⁶⁹

Como se ha señalado anteriormente, las políticas urbanas posrevolucionarias que se aplicaron al hoy estado de Quintana Roo desde sus inicios formaron parte de unas políticas de mayor alcance orientadas hacia la integración económica, social y cultural de las áreas centro y norte del país, en

preveía la creación de un conglomerado perfecto, básicamente de clase media, en donde vivirían los habitantes regulares de Cancún. Pero no había lugar para los pobres y México, simple y sencillamente, es un país de pobres."

¹⁶⁴ Ibid. (p. 43): "Recuerda Alfonso Alarcón, empleado de FONATUR, responsable del proyecto de ciudad y a la postre, primer Presidente Municipal de Benito Juárez: "Estaba prevista la construcción de un mercado definitivo, el 23, así que fui y le dije a los puesteros que, al menos, se pasaran a la manzana vecina, ya en terrenos de INFRATUR. No se si fue mejor o peor aquello se me convirtió en un verdadero chiquero. Los puestos se amontonaron en una forma extraordinaria y eso casi se convirtió en un **ghetto**, con escondrijos de todas clases, expendios clandestinos de vino y prostitución encubierta. Y era el único lugar al que se podía ir de compras. La gente le decía Calcuta y, en verdad, tenía un cierto sabor asiático."

¹⁶⁵ Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y desarrollo: una visión integral (p. 114). "La falta de apoyos limitó mucho las obras emprendidas por el Fideicomiso, ya que se trataba de urbanizar y escriturar 5,364 lotes, que ya no alcanzaban y abrían nuevos problemas con las invasiones de tierras cercanas. En 1982, los predios de esta colonia llegaban a 8,383, de los cuales sólo 3,500 estaban regularizados...Años después, el Gobernador Pedro Joaquín Coldwell estableció el proyecto "Nuevos Horizontes", para continuar atendiendo este problema.

¹⁶⁶ André Pruneda, Alfonso (1996) op. cit. (p. 16).

¹⁶⁷ Urioste, Ricardo, Martí, Fernando (1985) op. cit. (p. 45-46): "El censo de 1970 había revelado que Quintana Roo no contaba más que con 235 mil habitantes, ni siquiera los suficientes para tener dos diputados. Pero los, problemas más graves se derivaban de la estructura interna del estado. Por principio de cuentas, la distribución de tan escasos habitantes, cuya mayor parte se concentraba en la porción sur de la entidad, con una vocación agrícola no muy entusiasta."

¹⁶⁸ Ibid (p. 50): "Cancún se convirtió en un estado dentro de otro estado. El que tomaba todas las decisiones era FONATUR. Y Alfonso Alarcón era gente de FONATUR. FONATUR no pagaba prediales en terrenos hoteleros, FONATUR establecía el monto de los prediales en terrenos urbanos, FONATUR controlaba la oficina recaudadora, FONATUR decía a qué horas y en dónde. El Gobierno del Estado, de hecho, fue obligado a firmar un convenio por medio del cual cedía al ayuntamiento sus facultades para otorgar permisos de construcción en la ciudad".

¹⁶⁹ Aún ahora, las autoridades municipales acusan al FONATUR de actuar como autoridad paralela a la legalmente reconocida.

donde esa parte del territorio no era prioritaria. La federación al parecer pretendía mantener al territorio como un área de reserva de recursos naturales, con mínima infraestructura y desarrollo, disponible para los capitales nacionales e internacionales. Mientras que las prioridades nacionales se enfocaban al desarrollo de la industria, urbanización y desarrollo de mercados regionales y/o locales localizados en otras regiones del país, ninguna de las opciones se refería a Quintana Roo. Este alejamiento supone también un distanciamiento del país con la región del Caribe, misma que había sido objeto de los intereses norteamericanos desde finales del siglo XIX, y a la que México había renunciado desde su independencia en favor de los Estados Unidos. El Territorio fue por siglos explotado por el capital extranjero, con o sin concesiones de las autoridades mexicanas y los años posrevolucionarios tampoco fue la excepción. El aprovechamiento de los recursos naturales contó con el apoyo de grupos locales o nacionales, que desde el poder procuraban que no se alteraran las condiciones de explotación, caracterizados por la falta de infraestructura, de población y de servicios en el territorio.

La situación conflictiva producida por la presencia inglesa y norteamericana en el Caribe provocó que las primeras políticas posrevolucionarias para el territorio fueran de carácter militar. Sin embargo, uno de los aspectos más relevantes de esa política fue el impulso a la colonización del territorio, el apoyo a la producción agrícola y ganadera, la fundación de nuevas ciudades y puertos en lugares de interés estratégico militar y la inversión en obras de comunicaciones y transportes, infraestructura y servicios urbanos para las principales localidades de Quintana Roo, entonces localizadas al sur y al interior del territorio.

Es de resaltar que ante el posicionamiento norteamericano en el Caribe, la segunda guerra mundial y los acontecimientos en Cuba a finales de los años cincuenta, transformarían el panorama de ese territorio nacional. A partir de entonces las políticas propuestas que se referían a Quintana Roo en lo general comenzaron a cambiar y a hacerse más específicas. A partir de los años 60 se aplicaron también las políticas de planeación urbana, colonización y de turismo, como parte de una política mayor de integración comercial y turística de esa parte del territorio con el resto del país y con el Caribe, como un intento de estructurar un área comercial-militar de importancia para los intereses norteamericanos.¹⁷⁰

*"Desde el S. XIX el propósito de los Estados Unidos fue impedir la expansión o desalojar a cualquier potencia europea del Caribe, lo cual consiguieron al implantar su control colonial en Puerto Rico luego de derrotar militarmente a España en 1898 y comprar a las Islas Vírgenes danesas en 1917...materializando así el pensamiento de su principal estrategia naval, Alfred T. Mahan, el que desde el S. XIX y principios del S. XX concibió los aspectos **militares** y **comerciales** como vitales para la seguridad y prosperidad de los Estados Unidos".*

Elegir el norte de Quintana Roo no fue casualidad si se toma en cuenta lo anteriormente señalado: la presencia militar inglesa en Belice, junto a la presencia militar norteamericana en Cuba, Puerto Rico y Centroamérica aseguraban el control estratégico del Canal de Panamá y del mar Caribe. Sin embargo, la entrada hacia el Golfo de México no estaría totalmente cubierta sin la presencia de los intereses norteamericanos al norte de la Península de Yucatán, cerrando la pinza con Florida. De ahí la necesidad de establecer un punto de acceso al continente en Puerto Juárez y crear la infraestructura necesaria para rodear el Golfo de México por vía terrestre para asegurar las comunicaciones en torno a las aguas del Golfo.

Esta estrategia se puso de manifiesto ante el triunfo de la Revolución Cubana, hecho que aceleró la realización de esos proyectos y propició el despegue definitivo de la costa norte de Quintana Roo como uno de los principales destinos comerciales y turísticos del Caribe. Ante ese hecho, el Estado asumió la promoción del turismo y puso en marcha políticas de planeación urbana y ambientales, que junto a las políticas turísticas tuvieron como objetivo principal el crear las condiciones necesarias para la reproducción del capital en la zona norte del actual estado de Quintana Roo, creando un desequilibrio entre la zona costera con un gran desarrollo turístico y las zonas al interior y al sur del estado, principalmente indígenas, poco pobladas y con mínima inversión.

¹⁷⁰ García M. Humberto y Rodríguez B. Jorge (1992-1993) op cit (p. 27).

SEGUNDA PARTE

**EL PODER POLITICO-ECONOMICO Y LA PLANEACION URBANO-
AMBIENTAL**

EL PODER, LA POLÍTICA Y EL ESTADO

Conforme a su significado más general, el concepto de política¹ se refiere a la Ciudad y al Estado y está fuertemente ligado al de poder,² el cual se entiende como los medios para obtener alguna ventaja, básicamente mediante el dominio sobre otros hombres (poder político) y el dominio sobre la naturaleza. El poder se refiere a una serie de acciones que interactúan en redes de interés hegemónico que imponen sus decisiones a toda la sociedad y favorecen la acumulación del capital.

El poder político es el medio más eficaz para condicionar los comportamientos y se expresa mediante el ordenar o prohibir algo, el ejercicio de un dominio exclusivo sobre un determinado territorio, legislar, extraer recursos de un sector a otro de la sociedad, etc.,³ junto con todas las demás formas de poder, mantienen una sociedad de desiguales dividida entre ricos y pobres, entre fuertes y débiles.⁴ En las relaciones entre grupos sociales diferentes, a pesar de la importancia que pueden tener la amenaza o la ejecución de sanciones económicas para inducir al grupo adversario a desistir de un cierto comportamiento, el instrumento decisivo para imponer la propia voluntad es el uso de la fuerza.

Debido al monopolio de la fuerza éste es el poder supremo de un determinado grupo social, mediante el cual persigue sus fines.⁵ Sin embargo, esos fines no son permanentes sino que cambian de vez en vez, no son universales sino que tiene tantos fines como metas se proponga un grupo organizado según los tiempos y las circunstancias.

De esta forma, en la medida que la planeación urbana y ambiental resulta de la aplicación del poder político, se constituye como el instrumento dentro del sistema de relaciones de poder que responde a los intereses de los grupos dominantes que los demandan.

Thomas Hobbes en su *Leviatán*⁶ consideró al Estado como un monstruo que destruye al individuo. El poder de obligar es necesario para la seguridad de los particulares; la justicia está en las manos de quien tiene el poder soberano. La convivencia entre los hombres es imposible en el estado natural debido a que su conciencia individualista y su inteligencia son elementos de discordia entre los hombres.

Maquiavelo sostuvo que para lograr un Estado poderoso, era posible valerse de cualquier medio, incluidos los deshonestos y contrarios a las normas morales, con lo que reconoció que la decisión política no siempre está apegada a la ley. Para un gobernante a veces los defectos son tan importantes como las virtudes, por lo que sugirió al Príncipe ser cruel y actual contra sus súbditos mediante el miedo, ya que al mantener bajo control a la sociedad, el poder tendría consecuencias positivas para ella.

Marx y Engels criticaron la intención de la sociedad burguesa de abolir la dominación del hombre por el hombre y sustituirla por la del derecho como fundamento y garantía de libertad, ya que ante la ley los principios de generalidad e igualdad presuponen una sociedad de poseedores de mercancías que trafican unos con otros, y en donde la mayoría de las personas se ven obligadas a venderse a sí mismos como si fueran mercancías. La violencia es inherente

¹ Castells, Manuel (1976): *La cuestión urbana*. Ed. Siglo XXI Editores. México (p. 299). "La política: designa el sistema de relaciones de poder."

² *Ibid.* (p. 299). "Poder: es la capacidad de una clase social para conseguir sus intereses a expensas de las otras clases sociales."

³ *Ibid.* (p. 299): "Lo político: se refiere a la instancia por la cual una sociedad trata sus contradicciones, y reproduce las condiciones dominantes, asegurando la realización de los intereses de la clase social dominante."

⁴ Bobbio, Norberto, Matteucci, Incola (1982): *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI Editores. México. (p. 1240).

⁵ *Ibid.* (p. 1240).

⁶ Las referencias que se harán en torno al Estado a menos de que se señalen otras, fueron tomadas de Kolynsky, Arthur (2001): *¿Quién domina a México? Una explicación de la situación actual*. Asociación Nacional de Sociología Política y Periodismo Sociológico (ANASOP). Método de Investigación y Análisis Político, México (pp. 21-30).

a lo económico, lo mismo que la política.⁷ Las leyes garantizan la dominación, ya que son instrumentos suyos.

Vieron al Estado como la expresión política de la estructura de clases inherentes a la producción, es decir, es el conjunto de las instituciones políticas de una sociedad dividida en clases antagonicas que tienen la función principal de permitir a la clase dominante mantener su dominio o para conquistar cualquier otro derecho o privilegio mediante la utilización monopolizada de la fuerza.⁸ El Estado tuvo su origen en la necesidad de controlar las luchas sociales entre distintos intereses económicos, dirigidas por la clase económicamente más poderosa de la sociedad.

*"Así pues, el Estado es en ningún modo un poder exteriormente impuesto a la sociedad; tampoco es la realización de la idea moral, "ni la imagen y la realización de la razón", como lo pretende Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se pone en una irremediable contradicción consigo misma, y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que las clases antagonistas, de opuestos intereses económicos, no se consuman a sí mismas y a la sociedad con luchas estériles, hácese necesario un poder que domine ostensiblemente a la sociedad y se encargue de dirimir el conflicto o mantenerlo dentro de los límites del "orden". Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella, y se le hace cada vez más extraño, es el Estado."*⁹

Louis Althusser y Herbert Marcuse aseguraron que la dominación es la capacidad de alguien o algunos de ejercer el poder sobre los ciudadanos, a quienes se somete por medios de la misma estructura y normas de la organización política.

El surgimiento del Estado como fuerza represiva para mantener controlados los antagonismos de clase no solo describe su naturaleza clasista sino también su función represiva, que en el capitalismo sirve a la clase dominante, ya que lo que para Marx era irracional, Max Weber lo consideró como la racionalidad misma del sistema capitalista. De acuerdo con lo anterior, definió al Estado como una empresa institucional de carácter político en la cual el aparato administrativo detenta el monopolio de la coerción física legítima.¹⁰ El aparato de la racionalidad es el garante de que los individuos se conduzcan de acuerdo con los fines establecidos. El fin primordial, de acuerdo a Sánchez Sussarey es el garantizar el acto de intercambio, que no se puede hacer más que por la violencia. El Estado construye y garantiza las relaciones de producción y el intercambio, en donde éste último requiere de un marco jurídico que pueda consagrar sujetos iguales y autónomos. En los países subdesarrollados instituir estas relaciones en un medio que no está listo para producirlas requiere de la violencia.¹¹

En el siglo XX la concepción del Estado sufrió fuertes cambios derivados principalmente de sus formas de intervención en la regulación de la producción capitalista. Al comienzo del siglo (en los años 30), se desencadenó una crisis mundial precedida por una serie de movimientos revolucionarios relacionados con la Revolución Rusa.¹² La solución para esta crisis consistió en establecer un nuevo modelo de acumulación y regulación conocido como fordismo, impuesto en los países capitalistas centrales principalmente en Estados Unidos, Europa occidental y Japón, con el que se crearon las condiciones para el mejoramiento estructural de la rentabilidad del capital a escala mundial a partir de la producción en masa con una fuerte expansión del trabajo asalariado a expensas de la producción tradicional agrícola y artesanal y con la imposición de

⁷ Salama, Pierre y Mathías, Gilberto (1986): El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo. Ediciones Era, S. A., México. (p. 98): "Esta violencia tiene por fundamento el acto de intercambio. Hay una igualación de lo desigual, y por tanto violencia inherente al acto".

⁸ Carnoy, Martín (1993): El estado y la teoría política. Alianza Editorial, México (p. 69).

⁹ Engels, Friedrich (2001): El origen de la familia, la propiedad privada y el estado. Colofón, S. A. México (p. 197).

¹⁰ Bobbio, Norberto, Matteucel, Incola (1982) op. cit. (pp. 1240-1244).

¹¹ Salama, Pierre y Mathías, Gilberto (1986): El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo. Ediciones Era, S. A., México. (pp. 98-103).

¹² Hirsch, Joachim (2000): Globalización, Capital y Estado. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México (pp. 86-88).

un modelo de consumo masivo mediante el cual se incorporó el consumo de los trabajadores como parte del proceso de reproducción del capital.

El establecimiento de este nuevo modelo de acumulación estaba conectado a una incipiente forma de regulación político-social caracterizada por un alto grado de dirección e intervención económica estatal nacional, por la expansión de la política estatal de crecimiento, ingreso, ocupación; por el reconocimiento de los sindicatos y la institucionalización política de compromisos de clase en el marco de estructuras corporativas que hicieron posible una regulación estatal nacional relativamente independiente de las condiciones económico-sociales sobre el tráfico de dinero, sobre todo para controlar a los capitales a través de las fronteras. Un hecho importante fue la expansión paulatina del estado de bienestar en esos países, que no sólo representó un importante mecanismo de integración política de los trabajadores ante la amenaza comunista, sino también en apoyo al modelo fordista de consumo masivo.

La integración de los trabajadores a ese nuevo modelo de acumulación, la adopción de nuevas tecnologías de producción y de organización del trabajo, así como la nueva forma de regulación política sirvieron por un tiempo para alcanzar avances importantes en la producción, con altas tasas de ganancia y un crecimiento económico relativamente constante.

En todo el mundo se coordinó este sistema de economía nacional mediante una red de organizaciones internacionales dentro de las que adquirieron importancia especial las instituciones del sistema Breton-Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco mundial, en la regulación del sistema monetario internacional y la coordinación de los sistemas monetarios nacionales.

Sin embargo, en nuestro país el fordismo no fue implantado. Las repercusiones de la incorporación de nuestro país al mercado mundial desde la década de los 70 del siglo XIX, ocasionaron la sustitución de la base del crecimiento nacional, que hasta entonces había respondido a un modelo de crecimiento hacia fuera, por uno basado en el crecimiento hacia adentro, en el cual se incrementó el consumo de capa media de la población impulsado por el ingreso de grandes capitales provenientes de Europa y Estados Unidos orientados hacia la agricultura de exportación, la minería, los ferrocarriles y las manufacturas, principalmente.¹³

"...la industrialización ha sido el resultado tanto de las reestructuraciones operadas por el sistema capitalista internacional a partir de la crisis del 1929, como de los cambios operados en la estructura socioeconómica y política..."¹⁴

"...el proyecto político - económico del régimen de Díaz fue crear las condiciones y los incentivos necesarios para que las empresas capitalistas se asentaran definitivamente en México..."¹⁵

En la época porfirista fue notorio el desarrollo de un capitalismo importado subordinado a los Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Holanda y Alemania. Si con Porfirio Díaz a pesar del carácter agrícola de la economía ya era posible identificar el desarrollo de la infraestructura requerida para la exportación como fue el desarrollo del sistema de transportes y los servicios urbanos anexos, financiados por el grupo de comerciantes financieros más prominentes del país;¹⁶ después de la crisis de 1929 se ingresó a una etapa conocida como sustitución de importaciones que transformó la estructura productiva nacional en una economía semiindustrializada, cambio provocado no por una estrategia deliberada de industrialización

¹³ Haber, Stephen H. (1992): *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940*. Alianza Editorial, México (p. 27-42).

¹⁴ Guillén Romo, Héctor (1985): *Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982)*. Colección problemas de México. Ediciones Era, S. A. México (p. 83).

¹⁵ Haber, Stephen H. (1992) op. cit. (p. 38).

¹⁶ *Ibid* (p. 89-117). Estos comerciantes financieros en su mayoría procedían del extranjero: el alemán Hugo Scherer; Antonio Basagoiti y Arteta de origen vasco; Adolfo Prieto y Álvarez y Luis Barroso Arias nacidos en Asturias; Indalecio Ibáñez; José A. Signoret, León Honnoat, Augusto Genin, Sebastián Robert y Eugenio Roux de origen francés; Eugene Kelly y Thomas Braniff de Estados Unidos; Saturnino Sauto; Tomás Reyes Retana; Henri Tron; Isaac Garza, José Calderón y Manuel Cantú Treviño de México.

sino como resultado de las necesidades del capitalismo internacional por superar la crisis mundial de ese año.¹⁷

Si en esa etapa que va de la crisis de 1929 al fin de la segunda guerra mundial los trabajadores y en general la población mexicana tuvieron una leve mejoría en su ingreso y en sus condiciones de vida, no fue por causas atribuibles a las bases del fordismo, sino que fueron ocasionadas por las necesidades propias del modelo de sustitución de importaciones que requirió entre otras cosas de la modernización de algunos servicios urbanos, particularmente los de utilidad pública, mismos que junto con las nuevas ramas industriales destinados al consumo interno urbano en ese entonces presentaron las más altas tasas de acumulación y de incorporación de progreso técnico.¹⁸

*"Debido a que gran parte de la población residía aún en pequeñas comunidades y producía fundamentalmente para su subsistencia, México contaba con un amortiguador que lo protegía de los impactos externos. El segundo factor fue que los precios de los bienes que México comerciaba en el mercado internacional comenzaron a subir a mediados de los treinta, lo que incrementó la demanda agregada a través de los mismos canales que la habían reducido anteriormente como consecuencia del descenso generalizado de los precios."*¹⁹

*"Así, el período comprendido entre 1933 y 1938 fue relativamente bueno para la industria y los industriales mexicanos. La producción, la productividad y las ganancias se incrementaron, y de ahí que los industriales nuevamente hayan obtenido importantes rendimientos financieros reales sobre sus inversiones"*²⁰

Algunos de los organismos públicos que surgieron en el período de 1933 a 1940 fueron: Nacional financiera, S. A. (1933); Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro –antecedente del ISSSTE (1933); Banco hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. (1933); Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. (1935); Petróleos de México S. A. (1935); Productora e Importadora de Papel, S. A. (1935); Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (1936); Comisión Federal de Electricidad S. A. (1937); Ferrocarriles Nacionales de México, S. A. (1937, como una expropiación de la parte que pertenecía a particulares); Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. – CEIMSA, después conocida como CONASUPO (1937); Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. (1937); Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial, S. A. (1937); Aseguradora Mexicana, S. A. (1937); Petróleos Mexicanos, S. A. (1938); Comisión de Fomento Minero (1939).²¹

En esta etapa se llevó a cabo una masiva reforma agraria, se nacionalizaron empresas de sectores vitales, se crearon nuevas instituciones y con ello se consolidó al estado, el cual tuvo un amplio respaldo social por la percepción general de que representaba por igual a los intereses de las diferentes clases sociales. La tesis de la "unidad nacional" surgió dentro de una sociedad en donde las clases sociales estaban organizadas directamente por el Estado en torno a instituciones tales como la Confederación Nacional Campesina (CNC), Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), etc.²²

Sin embargo, al irse agotando las posibilidades de sustitución, para 1950 el Estado se hizo responsable del proceso de industrialización mediante la producción de insumos estratégicos, la

¹⁷ Guillén Romo, Héctor (1985) op. cit. (p. 85).

¹⁸ Ibid. Asimismo, en Ceceña, José Luis (1973): México en la órbita imperial. Ediciones El Caballito, México (p. 151-152), señala, "1: El gobierno constituye el sector económico más importante del país, ya que controla empresas que cuentan con alrededor de la mitad de los capitales totales de las 500 mayores empresas de ese entonces; 2: El sector privado mexicano sigue en importancia al gobierno, correspondiéndole alrededor del 28% del capital total de esas 500 empresas...; 3: El capital extranjero ocupa el tercer lugar en importancia en el grupo de las 500 mayores empresas del país, correspondiéndole el 20% de los capitales..."

¹⁹ Haber, Stephen H. (1992) op. cit. (p. 213-214).

²⁰ Ibid (p. 227-228).

²¹ Leal, Juan Felipe (1980): México: estado, burocracia y sindicatos. Ediciones El Caballito, S. A. México (p. 94).

²² Ibid (pp. 49-50).

creación de la infraestructura necesaria al desarrollo industrial y la protección de la industria local, pese a lo cual los empresarios mexicanos adoptaron una tecnología intensiva de capital para reducir los costos de producción que ocasionó excedentes de producción que entraron en conflicto con la demanda, reduciendo a su vez su capacidad para absorber mano de obra.

Bajo los nuevos esquemas de explotación y consumo que surgieron durante el período inmediato posterior a la guerra, se apoyó la integración a la economía internacional y nacional de áreas que anteriormente estuvieron aisladas.

"Nuevos contrastes urbanos se introducen al sistema con la incorporación de mayor intensidad de capital en la industria y los servicios."

"La pequeña empresa comercial y de servicios, el nuevo artesanado de lujo, las cadenas de proveedores de la gran industria moderna son factores que provocan una mayor dispersión del espectro de productividad y del ingreso de la población urbana ocupada."²³

Lo anterior tiene su explicación en lo propuesto por Nicos Poulantzas, quien consideró al Estado frente a las fuerzas sociales en un inestable equilibrio de poder, producto de la lucha política de las clases dominadas. Sostuvo que la autonomía relativa del Estado de su base económica capitalista depende de las relaciones que establezca ese Estado en el campo de la lucha de clases con las características propias, económicas, políticas y sociales en el modo de producción capitalista. Estimó que si esa autonomía se inscribe en sus instituciones, la lucha política de las clases dominadas se puede manifestar ahí.²⁴ Sin embargo, a pesar de que esta autonomía es doble en los países periféricos (respecto de su formación social y respecto de los países centrales)²⁵ a decir de Cypher²⁶ en México esta autonomía se ha dado solamente en época de crisis, es decir, la autonomía estatal se ha limitado a opciones estructurales e históricas específicas como consecuencia del desarrollo previo de las fuerzas productivas.

"En el caso de México (la autonomía relativa) fue creada por las circunstancias particulares de la reconstrucción de estado y la economía entre 1925 y 1940, lo cual sentó las bases para lograr un notable proceso de industrialización sostenida durante el siguiente cuarto de siglo. A pesar de la necesidad de una mayor autonomía estatal para poder superar las contradicciones económicas en los setentas, no hubo un cambio político conmensurado."²⁷

La guerra provocó el auge de la economía mexicana, lo que aunado a los múltiples créditos e inversiones norteamericanas, la ampliación del mercado interno, entre otros, posibilitaron el impulso a la industrialización en el país, cuyos efectos sociales se encargaron de paliar organismos públicos como la Comisión Nacional Distribuidora y Reguladora, S. A. (1941) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (1942). Al término de la Segunda Guerra Mundial el Estado tomó la iniciativa haciendo inversiones en los sectores base de la economía, ya que se alcanzó un estado de cosas en el que las posibilidades de la sustitución comenzaron a agotarse. El Estado refuncionalizó la economía para beneficio casi exclusivo de la empresa privada. Fue por ello que se crearon el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S. A. (1942); Altos Hornos de México, S. A. (1942); Fundiciones de Hierro y Acero, S. A. (1942); Cafés de Tapachula S. de R. L. de C. V. (1942); Compañía Carbonífera Unida de Palau, S. A. (1943); Cobre de México, S. A. (1943); Guanos y Fertilizantes de México, S. A. (1943); Sosa Texcoco, S. A. (1944); Ayotla Textil, S. A. (1946); Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S. A. (1946); Banco Nacional Monte de Piedad, S. A. (1946); Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A. (1946); Diesel Nacional, S. A. (1951); Maíz Industrializado, S. A. (1951); Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V. (1952); Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A. (1952); Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S. A. (1952); Comisión Nacional de Seguros (1956); Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V. (1960); Instituto Nacional de Protección a la Infancia (1961); Siderúrgica Nacional, S. A. (1961); Caminos y

²³ Guillén Romo, Héctor (1985) op. cit (pp. 88-89).

²⁴ Kolynsky, Arthur (2001) op. cit (p. 35).

²⁵ Salama, Pierre y Mathías, Gilberto (1986) op. cit. (p. 95).

²⁶ Cypher, James M. (1992) op. cit. (p. 44).

²⁷ Ibid (p. 47).

Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (1963); Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A. (1963); Aeropuertos y Servicios Auxiliares (1965).²⁸

*"Esta intervención pública condujo a una redefinición de las relaciones económicas y sociales y otorgó un papel original a las empresas públicas en esa redefinición. Estos procesos son la base, por una parte, del surgimiento de los militares y los tecnócratas en el juego económico y, por otra, de su nuevo papel en el juego político."*²⁹

Fue así como en nuestro país durante las dos siguientes décadas posteriores a la segunda guerra mundial, se adoptó la promoción y desarrollo del turismo como política oficial como uno de los principales mecanismo de reactivación del comercio exterior de posguerra. Ante el incremento de la afluencia turística de norteamericanos impulsado por su gobierno³⁰ las administraciones de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortínez, Adolfo López Mateos y de Gustavo Díaz Ordaz promovieron fuertemente el turismo mediante apoyos crediticios a la construcción de centros turísticos y sitios de recreo así como la formalización de tratados internacionales de promoción turística que beneficiaron entre otros, al entonces Territorio de Quintana Roo. Se destacó la participación de grandes cadenas norteamericanas como la Western Internacional Hotels, filial de la Western Airlines (20 hoteles); Cadena Hilton, de la Trans World Airlines (6 hoteles); Intercontinental Hotels, de la Pan American World Airways; Sheraton, filial de la Internacional Telephone and Telegraph; Marriott; Braniff Internacional; Holiday Inn; Hotel Pierre, propiedad de Paul Getty y la American Airlines que manejaba a los hoteles Presidente y Condesa de Acapulco. Los restaurantes Sanborns en los que participaba la Wallgreen; la cadena Vips ligada a la Jewell Tea y Aurrerá; Denny's y Aunt Gemina.

Fue así como con el desenvolvimiento de la industria de bienes de consumo duradero (automóviles, electrodomésticos, industria química, etc.), la infraestructura que se requirió a partir de entonces fue distinta a la construida durante la etapa previa a la segunda guerra, por ello los ferrocarriles ya no volvieron a tener una expansión como la tenida hasta la guerra y en su lugar se construyeron puentes y caminos ligados a la industria automotriz.³¹ Lo anterior no es de extrañar ya que en ese entonces los Estados Unidos eran los principales inversionistas en nuestro país con el 64% de la inversión directa en 1940 y el 71% en 1955, seguidos por Canadá con el 15% en 1968, Francia con el 0.4 en 1955, Suecia con el 6.6% en 1955 e Inglaterra con el 4.3% en ese mismo año.³²

Pero en los sesenta, el crecimiento constante de la capacidad de producción creada por la utilización de tecnología importada ahorradora de mano de obra aunada a la débil capacidad de consumo de las capas populares de la sociedad mexicana provocaron un problema de realización de la economía que fue combatido mediante:³³

- El incremento en la capacidad de consumo de las capas medias, que absorbieron cerca del 60% del ingreso disponible en esos años;
- La intervención del Estado mediante diversos mecanismos (aumento de la inversión extranjera, la inflación, el aumento de la productividad por la introducción de nuevas tecnologías y la contención salarial, principalmente) que permitieron transferir una parte

²⁸ Juan Felipe (1980) op cit (pp. 97-104).

²⁹ Salama, Pierre y Mathías, Gilberto (1986) op. cit. (p. 126).

³⁰ Archivo General de la Nación. Grupo Documental Manuel Ávila Camacho, Expediente 704/170 "Boletines Asociación Mexicana de Turismo": Asociación Mexicana de Turismo. Boletín Vol. IV núm. V, miércoles 27 de mayo de 1942 (p. 2).

³¹ Juan Felipe (1980) op cit (p. 100).

³² Ceceña, José Luis (1973): México en la órbita imperial. Ediciones El Caballito, México (p. 131-132).

³³ Guillén Romo, Héctor (1985) op. cit (pp. 23-26). Señala que Juan F. Noyola, el padre del estructuralismo latinoamericano "...hizo tres afirmaciones que expresan muy bien la posición de la CEPAL con respecto a la inflación. La primera es que si la alternativa a la inflación es el estancamiento o el desempleo, hay que escoger la primera, es decir, la inflación..." mas adelante (p. 96) señala que esa redistribución de ingresos hacia los grupos medios en perjuicio de los asalariados peor remunerados se vuelve una precondition para el crecimiento del sector que produce bienes durables y no sólo un resultado de la concentración económica y urbana. No es casual entonces que en ese momento de la historia nacional se hayan dado regímenes" populistas", ya que a decir de Salama, Pierre y Mathías, Gilberto (1986) op. cit. (p. 95): "Hemos recordado ya que el populismo. Que algunos calificaron de fascismo, tenía por función principal permitir el acceso a los aparatos de Estado de las joven burguesía industrial".

del ingreso de las capas bajas a las capas intermedias reforzando así el mercado de bienes de consumo durable;

- La promoción de exportaciones manufactureras y,
- Las exportaciones de petróleo que tuvieron auge a partir de la segunda mitad de la década de los 70.³⁴

"Contrariamente a los países centrales, la acumulación de capital no se apoya especialmente en la expansión de la demanda solvente del conjunto de la clase obrera. La reproducción del capital no requiere que los bienes durables se "popularicen" y puedan ser comprados por las clases populares. El proceso de acumulación de capital puede continuar gracias a que una parte creciente de las mercancías producidas por el sector de bienes durables puede encontrar compradores no sólo del lado de la clase capitalista, sino también... de las clases medias que tiende a volverse la dinamizadora del sistema".³⁵

Pese a que la acumulación de capital no requirió de la ampliación de la capacidad de consumo de las masas, se pudo mantener el crecimiento industrial a partir de lo que entonces se denominó "desarrollo estabilizador" (1956-1970) basado en el control de los sindicatos por parte del Estado, lo que permitió disponer de una fuerza de trabajo dócil que fue acompañada de la derrota sindical del movimiento ferrocarrilero de 1958-1959, lo que acarreó la contención salarial con el pretexto de la estabilidad de precios y el crecimiento económico (mismos argumentos que 14 años después emplearían Miguel de la Madrid y Carlos Salinas para aplicar los Pactos).

"El papel del Estado en la adaptación de la estructura de la demanda se vuelve entonces central. Es, en efecto, necesario que haya una demanda previa que convenga a la valorización de los capitales en las ramas de punta. El Estado adapta la estructura de la demanda final y la estructura de la demanda intermedia, de acuerdo con las características de la oferta importada. La adaptación de la demanda intermedia se efectúa directamente mediante su acción sobre ciertos segmentos de la oferta. La adaptación de la estructura de la demanda final tiene por objeto acentuar el carácter acodado de esa demanda y, a la vez, profundizar la brecha existente entre quienes no tienen acceso más que al mercado de bienes salario y quienes tienen acceso al mercado de bienes duraderos. La acción del Estado es esencial en la instauración de un régimen de acumulación que se ha calificado de excluyente".³⁶

La expansión de la demanda de las clases medias y la contención temporal de las contradicciones sociales derivadas de la aplicación de este esquema de producción fueron el atractivo para que la inversión extranjera se radicara en estos nuevos mercados. La búsqueda y desarrollo de oportunidades para el capital tuvieron frutos cuando el gobierno mexicano decidió impulsar el proyecto turístico de Cancún. Esta es la base material existente en México a finales de los años sesenta que permitió la construcción de ese megaproyecto, atizada por las condiciones políticas que prevalecieron por el triunfo de la revolución cubana y el bloqueo norteamericano a la isla, la guerra fría y la proliferación de movimientos revolucionarios en América Latina. De hecho, ante el estancamiento de la inversión privada en los años setenta que fue seguida por la crisis del sector agrícola y de una fuerte inflación, el Gobierno decidió continuar con el proyecto Cancún como un elemento de reactivación del mercado para lo cual aumentó la inversión pública en un 11.5% anual ante la casi nula inversión privada.³⁷

"El Estado es el lugar de difusión de las relaciones mercantiles y capitalistas, necesario para la realización de la división internacional del trabajo. Es el lugar por el que transitará la violencia necesaria para que ésta se realice, porque es el elemento y el medio que hacen posible esa política".³⁸

Sin embargo en los años setenta (de hecho pocos años antes) inició una nueva crisis económica mundial de la que nuestro país no fue ajeno (el movimiento de 1968 es una muestra de ello), debida al estancamiento del proceso de acumulación y crecimiento que perdura hasta nuestros días, al no poder elevar a voluntad las ganancias del capital, y a partir de la cual llegó a su fin la compatibilidad de la ganancia del capital y el bienestar colectivo, por

³⁴ Guillén Romo, Héctor (1994): El sexenio de crecimiento cero. Contra los defensores de las finanzas sanas. Colección problemas de México. Ediciones Era, S. A. México (p. 50).

³⁵ Salama, Pierre y Mathías, Gilberto (1986) op. cit. (p. 97).

³⁶ Ibid (pp. 80-81).

³⁷ Ibid (p. 102-103).

³⁸ Ibid (p. 44).

lo que terminaron también en los principales países del mundo capitalista los compromisos entre las clases sociales. Como una agravante de la crisis mundial del modelo fordista se mostró una mayor internacionalización de la producción y una influencia creciente de los consorcios multinacionales, con lo que las bases de la forma de acumulación y regulación nacionales dirigida hacia el desarrollo del mercado interno quedaban cada vez más inoperantes.

Los cambios aparecidos debido a esta nueva situación mundial, han ocurrido principalmente en:³⁹

- ✓ lo técnico, mediante el establecimiento de nuevas tecnologías vinculadas con las modernas posibilidades de elaboración y transferencia de información. Con rapidez permite unir regiones del mundo muy distantes. Este desarrollo sirve de base para crear la idea de la "aldea global".
- ✓ lo político, a partir de la finalización de la guerra fría y de la división del mundo en dos bloques derivada de la misma. Tras la caída de la Unión Soviética, se presenta como definitiva la victoria histórica del modelo democrático liberal.
- ✓ lo ideológico-cultural, a través de la universalización de determinados modelos de valor; de la generalización del modelo de consumo capitalista.
- ✓ lo económico, con la liberalización del tráfico de mercancías, servicios, dinero y capitales; a la internacionalización de la producción y a la posición cada vez más dominante de las empresas multinacionales.

Nuestro país resintió los efectos de esa crisis que se manifestó en la reducción del precio del petróleo y en una baja en las exportaciones, por lo que al finalizar el gobierno de José López Portillo y durante el sexenio de Miguel de la Madrid las altas tasas de inflación y el incremento de la deuda pública obligaron al establecimiento de varios programas de choque conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional: el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) en 1982, el Pacto de Aliento y Crecimiento (PAC) en 1986-1987 y el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) de 1987.⁴⁰ Con la llegada de Carlos Salinas de Gortari al gobierno en 1988 se dio continuidad a la política de contención salarial, al desmantelamiento del Estado, la instrumentación de reformas neoliberales y la introducción del modelo de libre mercado que culminó con la entrada de México al GATT en 1986 y con la entrada del TLCAN en 1994, políticas que continuaron en los siguientes sexenios de Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quezada, dentro de las cuales se destacan la firma de nuevos TLC con otras áreas del mundo (el G-3 y el ALCA).

De acuerdo con Hirsch, la globalización es una estrategia del capital para solucionar la crisis del fordismo. La liberalización radical del tráfico de mercancías, servicios, dinero y capital es la condición necesaria para renovar la racionalidad del trabajo en la producción capitalista, y ello a su vez, está ligado a la destrucción del compromiso fordista, de clases y de sus bases institucionales. Los cambios en la división internacional de trabajo y en las condiciones de realización del capital han obligado a la reducción del ámbito de la toma de decisiones del estado. Esta tendencia actual de reducción del estado pasa al sector privado y al mercado la asignación de recursos y el liderazgo del proceso de crecimiento, a pesar de la incapacidad de estos entes a lograr los resultados deseados.⁴¹ Todo ello significa:

³⁹ Hirsch, Joachim (2000) op. cit. (pp. 84-86).

⁴⁰ Ortiz Wadgyman, Arturo (1997): "Política Económica de México 1982-1995. Los Sexenios Neoliberales". Ed. Nuestro Tiempo, S. A. México. (pp. 54-101). Asimismo, en Cypher, James M. (1992): Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940. Siglo XXI Editores. México (p. 256), menciona que: "El Pacto sirvió para dividir el apoyo al PAN por parte de la élite económica. Los radicales (reducidos a un pequeño grupo de ideólogos) se quedaron con el PAN. El grueso de la élite empresarial (incluyendo a la mayor parte de los radicales) se reagrupó alrededor del PRI. Una vez que hubo elecciones, la fuerte imagen del grupo populista Cuauhtémoc Cárdenas estrechó los lazos entre la élite económica y la élite política".

⁴¹ Guimaraes, Roberto (1990): "Los desafíos de la planificación ante la crisis del desarrollo: organizaciones sociales, democratización y justicia social", en **Políticas y Estrategias de Planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo**. Ponencias ante el XVI Congreso interamericano de planificación. SIAP/Universidad de Puerto Rico, Estados Unidos (p. 129).

- ✓ El establecimiento de tecnologías y procesos de trabajo que prometen al capital un amplio impulso de racionalización, es decir, una revolución tecnológica para la apertura de nuevos mercados y fuentes de ganancias.
- ✓ El desplazamiento del reparto social del ingreso a favor del capital, la desintegración del estado social y la destrucción de los compromisos sociales que se basan en él.
- ✓ El traslado del capital internacional de un lugar a otro sin considerar la fronteras nacionales

En México, desde 1965 observamos la relocalización de industrias que han dejado de ser claves en el interior del sistema productivo de los países centrales, como son los textiles, siderúrgica, automotriz, etc., cuando se establecieron las primeras maquiladoras en la frontera norte, proceso que se hizo más evidente en la administración de Miguel de la Madrid, fue más intenso durante los períodos de Carlos Salinas⁴² y Ernesto Zedillo, y se recrudeció durante el gobierno de Vicente Fox. Actualmente nuestro país exporta no solamente bienes y materias primas de origen agrícola, sino además una gama de productos industrializados, así como de mano de obra capacitada, pero principalmente sin capacitar, sin ninguna protección gubernamental ni garantía social. Aunado a lo anterior, se ha observado a partir del período delamadridista la reducción salvaje del salario de los trabajadores, la reducción de las dependencias gubernamentales, la venta masiva de empresas paraestatales, la integración cada vez mayor de nuestro país al mercado mundial mediante la firma de tratados internacionales de comercio acarreado en consecuencia, la pérdida de capacidad de acción y la reducción del campo de actividad del Estado mexicano.

*"El Estado ha perdido como consecuencia del proceso de globalización una parte esencial de su instrumental intervencionista, (en donde) crear las condiciones óptimas de revalorización para el capital internacional en la competencia interestatal, se ha convertido en la política principal."*⁴³

A pesar de que Hirsch sostiene que actualmente las políticas económicas de liberalización y desregulación que opera el Estado tienen como meta crear las condiciones políticas institucionales adecuadas para una transformación en la correlación de fuerzas de las clases, tanto nacional como internacional y que esto condujo al cambio estructural y funcional de los estados que los lleva a una incapacidad total para llevar a cabo la regulación social de manera tradicional, estimo que lo que acontece realmente es la similitud aparente de algunas situaciones que se observaron en los países periféricos con respecto al contexto de los países capitalistas. La observación de este autor en el sentido de que la política económica que actualmente opera el estado es una política de reparto pero a favor del capital, era un hecho observado durante las etapas previas del desarrollo del capitalismo en México. Lo mismo pasa cuando argumenta que el crecimiento económico conduce al empobrecimiento de amplias capas de la población,⁴⁴ y lo podemos constatar cuando estudiamos los hechos del "desarrollo estabilizador" mexicano que requirió de la transferencia de la riqueza de las capas populares para aumentar la capacidad de consumo de las capas medias que en ese momento eran las más capaces para acrecentar el mercado de bienes no perecederos. Estaríamos entonces ante una generalización del recrudecimiento de las condiciones de explotación capitalista, del tipo observado ya anteriormente en algunas regiones del mundo. Esto es así porque el desarrollo y subdesarrollo del capitalismo son efectos de las mismas leyes del capitalismo, con semejantes consecuencias pero diferentes por su magnitud.

"Las leyes del centro no se aplican directamente a la periferia. Las leyes de la acumulación se sitúan en el nivel de la economía mundial. Estas leyes se aplican así a la periferia de manera mediatizada por la economía mundial. Por ello la acumulación tiene efectos diferentes en el centro y en la periferia"

*"El subdesarrollo no es el no-desarrollo. Desarrollo y subdesarrollo son efectos diferentes de la acumulación de capital concebida a nivel mundial".*⁴⁵

⁴² Guillén Romo, Héctor (1985) op. cit (pp. 107) y Garza, Gustavo (1999): "Globalización Económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México" en **Estudios Demográficos y Urbanos** (41), Vol. 14, núm. 2 CEDDU-El Colegio de México, mayo-agosto de 1999 (p. 305).

⁴³ Hirsch, Joachim (2000) op. cit. (p. 67).

⁴⁴ Ibid (p. 100).

⁴⁵ Salama, Pierre y Mathías, Gilberto (1986) op. cit. (p. 40).

Parece ser que la autonomía a la que se refería Nicos Poulantzas toma aquí sentido si reconocemos la persistencia de la crisis del capitalismo que viene arrastrándose desde los años setenta hasta nuestros días, en donde el accionar complejo y conflictivo del Estado produce acciones no del todo coherentes, que surgen de las luchas que se dan en el interior de las diferentes instituciones (gubernamentales o no), debido a la forma y tiempo en que se articulan con diferentes grupos hegemónicos y sectores de la sociedad ante las condiciones de crisis social imperantes, con resultados no necesariamente congruentes entre sí, lo cual para efectos de nuestro estudio, determina la creación, operación y ajuste de las políticas territoriales y ambientales. Eso explicaría por que la acción del estado no es la de un todo homogéneo, la de un solo bloque que buscaría la consecución de objetivos comunes.⁴⁶ Pero ante todo una característica del actual Estado en la globalización, es:

*"...tener una cierta autonomía para mantener la capacidad de producir los requisitos generales de la producción y reproducción capitalistas más allá de la esfera inmediata de la competencia y de la explotación. Significa que el aparato estatal no puede tener conexiones fijas o una identidad con clases particulares o fracciones de clase."*⁴⁷

*"El Estado es un "capitalista total ideal". Tiene una autonomía relativa respecto del capital porque deriva de él. Su materialización es el régimen político."*⁴⁸

El Estado, por su carácter de elemento inscrito en una determinada estructura social, en un cierto momento histórico, es también producto de enfrentamiento de intereses representados por diversos agentes que actúan desde el interior del propio aparato de estado, como desde fuera de él. El resultado de dicha dinámica es una cambiante correlación de fuerzas que dependiendo de las circunstancias, determina la orientación de las acciones del Estado a través de las diferentes instituciones que lo conforman,⁴⁹ debido a que, aunque las instituciones y los procesos democráticos siguen mas o menos funcionando, tienen cada vez menor significado para el desenvolvimiento social. Siguiendo a Cipher (ver p.59), esta situación nos revela la situación de crisis dentro de la cual nos encontramos desde hace años.

Por otra parte, si la política de los gobiernos nacionales es determinada directa y decisivamente por las presiones de la acumulación y circulación del capital internacional, entonces pierden importancia o predominancia las instituciones o las estructuras burocráticas de poder locales, como ha sido en nuestro país, en donde esta inoperancia se ha visto reflejada en una primera instancia en su capacidad de regular la inversión conforme a lo que señala el Capítulo VIII de la Ley General de Asentamientos Humanos⁵⁰ y en donde además a partir de la década de los 80,

⁴⁶ Castillo, Manuel Ángel (1988) "La práctica de la planificación en el marco del estado capitalista", en Notas acerca del sustento teórico de la planificación regional. Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México (p. 9).

⁴⁷ Hirsch, Joachim (2000) op. cit. (p. 28).

⁴⁸ Salama, Pierre y Mathías, Gilberto (1986) op. cit. (p. 27).

⁴⁹ Castillo, Manuel Ángel (1988) op. cit. (pp. 8-90).

⁵⁰ Este Capítulo denominado "Del control del desarrollo urbano" menciona en el Artículo 51 que "La Federación, las entidades federativas y los municipios fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para:

I. La aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano;

II. El establecimiento de mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo regional y urbano y la vivienda;

III. El otorgamiento de incentivos fiscales tarifarios y crediticios para inducir el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de centros de población;

IV. La canalización de inversiones en reservas territoriales, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;

V. La satisfacción de las necesidades complementarias en infraestructura, equipamiento y servicios urbanos generadas por las inversiones y obras federales;

VI. La protección del patrimonio cultural de los centros de población;

VII. La simplificación de los trámites administrativos que se requieran para la ejecución de acciones e inversiones de desarrollo urbano;

VIII. El fortalecimiento de las administraciones públicas estatales y municipales para el desarrollo urbano;

IX. La modernización de los sistemas catastrales y registrales de la propiedad inmobiliaria en los centros de población;

X. La adecuación y actualización de las disposiciones jurídicas locales en materia de desarrollo urbano;

XI. El impulso a la educación, la investigación y la capacitación en materia de desarrollo urbano, y

XII. La aplicación de tecnologías que protejan al ambiente, reduzcan los costos y mejoren la calidad de la urbanización.

XIII.- Promover la construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que requiera la población con discapacidad.

ha sido la política ambiental la que ha predominado y desplazado a la política urbana que desde los años setenta había sido el recurso dominante del Estado para justificar su accionar en el territorio.

Los cambios en la correlación de fuerzas de los grupos dominantes han dado oportunidad al surgimiento de nuevas formas de control capitalista, integrando grupos de intereses políticos y económicos que han crecido dentro de las instancias burocráticas del estado para administrar las oportunidades.⁵¹ Es así como las nuevas burocracias influyen decisivamente en la conformación de las políticas urbanas, en su priorización y transformación o trastocamiento, en donde los grupos más influyentes del capital determinan la forma de articulación con las diversas fracciones del estado. En consecuencia, según Gaetano Mosca, el gobierno es la organización de una minoría que se coordina y actúa sobre los individuos aislados y disgregados, absorbiendo una parte de sus recursos económicos y de sus fuerzas materiales.⁵²

"El resultado de las decisiones públicas no se dirige necesariamente a la solución de un problema, sino que es, ante todo, el resultado de la competencia, alianzas y compromisos entre los diversos actores involucrados;

*Los actores que participan en el juego burocrático para adoptar una determinada decisión no son las instituciones como tales, sino los individuos que las componen".*⁵³

En este sentido, Claus Offe argumenta que el Estado está formado por los aparatos institucionales, las organizaciones burocráticas, las normas y códigos formales e informales que constituyen y regulan los aspectos público y privado de la sociedad, la cual mantiene autonomía relativa con la burocracia como mediador independiente de la lucha de clases que acompaña al proceso de acumulación capitalista.⁵⁴ Actualmente tanto Offe como Hirsch coinciden al señalar el papel económico fundamental que desempeña el Estado para contrarrestar la tendencia hacia la reducción de la tasa de ganancia y a distribuir el excedente entre diferentes capitales y entre el capital y el trabajo.

Sin embargo, el pensamiento único establecido por el neoliberalismo con base en los trabajos de Hayek, Mises y Friedman dispone el predominio del libre mercado, donde ocultan el papel fundamental que tiene el Estado en la creación y regulación de las condiciones de reproducción del capital por lo que sostienen que el Estado carece de atribuciones económicas y sólo es en el mejor de los casos, un gestor eficiente que garantizará el derecho a la propiedad y a la seguridad y tan solo llevará a efecto las formalidades que caen en el ámbito de lo político, como son la asignación de recursos o la definición de políticas o modos de acción pública para dejar lo demás al arbitrio del mercado.⁵⁵

Al respecto, Lowy comenta que el Estado tiene a su disposición una gama de formas de actuación definidas por sus contenidos y los resultados que se buscan, por lo que en función del grado y el modo de coacción que desplieguen los poderes públicos para poner en práctica sus políticas se generarán redes de actores y clases de actitudes diferentes. La necesidad de operar unas u otras es clave, ya que determinará el escenario de acción en el que se decide la conversión de valores, intereses y objetivos en resultados concretos.⁵⁶

En el Artículo 52 establece que "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Secretaría, tomará las medidas necesarias para que las instituciones de crédito no autoricen operaciones contrarias a la legislación y a los planes o programas de desarrollo urbano. Asimismo, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social se coordinarán a efecto de que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan en su caso, con lo dispuesto en esta Ley.

⁵¹ Hirsch, Joachim (2000) op. cit. (pp. 30-31).

⁵² Kolynsky, Arthur (2001) op. cit (p. 30).

⁵³ Guimaraes, Roberto. "Los desafíos de la planificación ante la crisis del desarrollo: organizaciones sociales, democratización y justicia social" en **Políticas y Estrategias de Planificación ante los Nuevos Desafíos del Subdesarrollo**. Ponencias ante el XVI Congreso Interamericano de planificación, 1ª. Ed., SIAP/universidad de Puerto Rico, Estados Unidos, 1990 (pp. 133-134).

⁵⁴ Carnoy, Martín (1993) op. cit. (pp. 163-164).

⁵⁵ Kolynsky, Arthur (2001) op. cit (p. 41).

⁵⁶ Brugué, Quim, Goma, Ricard (Coord.), (1998): "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional, en **Gobiernos locales y políticas públicas**. Ariel, Barcelona (pp. 26-27).

En este escenario de administración del conflicto, Lowy distingue 4 tipos de políticas o modos de acción pública:

- ✓ Distributivas, para la asignación de recursos;
- ✓ Regulatorias, dirigidas a disciplinar y controlar ciertas actividades, en las que aparecen ganadores y perdedores, por lo que exigen gran capacidad para generar alianzas,
- ✓ Redistributivas, por las que se produce una alteración en el patrón de asignación de recursos preexistente y,
- ✓ Constitucionales, mediante las que se diseñan las reglas del juego político.

Los 4 tipos de política pública son el reflejo de los grandes ejes del conflicto político-electoral que estructuran el sistema de fuerzas políticas en cada ámbito territorial. Es así como el aspecto clave no estaría tanto en el modo de actuación elegido sino en la naturaleza de la polarización que contiene cada eje de políticas públicas y que le conviene al Estado crear o evitar en algún momento determinado, con la intención de lograr la legitimación de su actividad. Por esto, Castells comenta que las políticas públicas en general y las políticas urbanas en particular, son un proceso político que enfrenta a fuerzas sociales con intereses específicos ante la posibilidad de tratar algún problema.⁵⁷ Estas fuerzas sociales y los intereses políticos y económicos enfrentados en el caso de la costa norte de Quintana Roo han sido los que han decidido la temporalidad y espacialidad del crecimiento turístico en la zona, privilegiando áreas, grupos, personas y empresas a costa del resto de la población, del territorio estatal y de grupos sociales organizados. Todas esas formas de tratar los conflictos y compromisos con los grupos hegemónicos se hicieron en diferentes momentos de la historia del Corredor Cancún-Tulum para permitir el arribo del capital.

Para operar las políticas públicas como respuesta a esos conflictos o fuerzas políticas, el Estado debe mantener cierta autonomía o separación mediante su propia segmentación dentro de una multitud de diferentes relaciones burocráticas y organizaciones políticas, cada una con interrelaciones específicas con clases particulares y con fracciones de clase.⁵⁸ Esta separación se apoya en la definición y operación de las políticas públicas, las cuales deben ser ajustadas constantemente en la búsqueda de una compatibilidad eficaz de las mismas con los intereses particulares cambiantes del capital que representan cada una de las clases o fracciones con las que se articule en un momento determinado la acción del estado.

A decir de Karl Mannheim es de destacar la relación que existe entre el poder y la planificación democrática, instrumento mediante el cual se busca el control de todas las fuerzas sociales. El objetivo primordial de la política es regular las relaciones de fuerza y conservar el orden político en el conflicto económico de clases utilizando el proceso de planificación.

"El conocimiento de tal poder nos permitirá interpretar a la sociedad al nivel de la planificación donde el control de todas las fuerzas sociales es necesario; la política ya no es un comportamiento separado y el uso de la violencia no puede ser ya considerado como el único medio que sostiene un orden social".⁵⁹

De esta manera, se distinguen algunas formas de tratamiento político de los problemas urbanos: por medio del sistema institucional en forma de planes de desarrollo urbano o ambiental; mediante las movilizaciones sociales y, mediante la intervención de las instituciones políticas federales y locales. Sin embargo, considero que es en este último en donde radica uno de los mayores problemas en el tratamiento político de los conflictos urbanos: el trastocamiento del conflicto de base para darle un tratamiento político institucional ambiental, turístico o económico, con lo cual las prioridades son manipuladas así como los instrumentos de las políticas utilizadas para su atención son elegidos de acuerdo al escenario en el cual se permitirá a los diferentes grupos de interés tener mayores ventajas para explotar sus redes de complicidad y generar los acuerdos y compromisos necesarios para lograr sus propósitos de clase.

⁵⁷ Castells, Manuel (1976) op. cit. (pp. 294-295).

⁵⁸ Hirsch, Joachim (2000) op. cit. (p. 28).

⁵⁹ Kolynsky, Arthur (2001) op. cit (p. 39).

Dentro de ésta lógica, las políticas territoriales y ambientales plasmadas en los instrumentos de planeación elaborados para el país y en particular para el estado de Quintana Roo han preparado los mecanismos para que ése reparto y la construcción del nuevo equilibrio de fuerzas se haga con el consenso de los grupos dominantes y con el aval social y técnico de académicos, instituciones de investigación y miembros destacados de la sociedad civil nacional y local quienes han visto hasta ahora este conjunto de temas como desvinculados el uno del otro y los han abordado con cierto sectarismo. También estos instrumentos de planeación han ignorado a los grupos indígenas y a los grupos sociales de ingresos bajos y medios a quienes actualmente se pretende excluirlos de las riquezas producidas por las localidades costeras ligadas al turismo en Quintana Roo. Siguiendo a Mannheim, estimo que el aplicar instrumentos de planeación como una acción comprendida dentro de lo político es necesariamente una manifestación de violencia no ejercida por las fuerzas represivas policiales o militares, sino por las fuerzas tecnocráticas y burocráticas que tienen el conocimiento y el poder de decidir qué instrumento de planeación aplicar, en qué territorio y sobre qué población, en qué momento y bajo qué circunstancias.

Este reparto de las riquezas nacionales se refiere además a la atención y priorización que hace diferencias en las regiones del país y al interior de los estados para la aplicación del presupuesto nacional y atender los requerimientos extraordinarios que pudieran representar un obstáculo a la extracción de los beneficios que busca el capital. Eso explica la rápida reacción para evaluar y aplicar los recursos del estado para atender la emergencia ocasionada por el huracán Wilma en octubre de 2005 en la costa norte del estado de Quintana Roo, mientras que a la costa chiapaneca que fue azotada también por otro fenómeno meteorológico al menos un par de semanas antes, no se le atendió con esa prontitud.

Hay que recordar además que a partir del gobierno de Miguel de la Madrid (como ya se dijo en la p. 62), se inició el proceso de reducción del Estado mexicano, proceso que se ha acelerado en el gobierno de Vicente Fox. Esto ha hecho que la SEDESOL redujera su plantilla de trabajadores hasta un número que no permite cumplir con todas sus responsabilidades. El proceso para lograr esa reducción fue controlado por las burocracias enquistadas en su interior, que en forma complaciente permitieron toda serie de abusos en aras de la conservación de su empleo.

*"Es el control efectivo para constituir grupos de subalternos y escoger a los más fieles y serviles para ingresarlos a los cuadros altos y medios de la burocracia. Así, la clase gobernante es humillante, injusta y prepotente."*⁶⁰

Por todo ello la SEDESOL ha visto mermada su capacidad normativa al mostrar gran incapacidad para formular o promover la formulación de nuevos instrumentos de planeación urbana en las localidades que, como en el CCT, han sufrido altísimas tasas de crecimiento poblacional; para actualizar los viejos planes de desarrollo urbano y adecuarlos a los nuevos requerimientos que exige el mercado; para preparar equipos de planeación nacionales y locales que operen y administren las políticas e instrumentos de política urbana y al reducir de manera importante su plantilla de técnicos. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha legitimado el arribo del capital a la costa norte quintanarroense mediante la adecuación constante de sus políticas e instrumentos de política ambiental; ha permitido la explotación de los recursos naturales y la transformación de las áreas naturales de acuerdo con los intereses del capital turístico. Resulta claro entonces que el Estado ha adecuado sus instituciones y sus formas de actuación ante los requerimientos que le ha planteado el capital con intereses en el CCT.

*"...si el poder se ejerce tal como se ejerce, es ciertamente para mantener la explotación capitalista."*⁶¹

⁶⁰ Ibid (p. 47).

⁶¹ Ibid (p. 38), citando a Michel Foucault.

LAS POLÍTICAS OFICIALES URBANO - AMBIENTALES

La política pública urbana se refiere al conjunto de intervenciones de organismos estatales de diverso orden jurisdiccional, dirigidos a atender demandas particulares y resolver problemas propios de cada ciudad. La política urbana no está limitada solamente a la aplicación de instrumentos de planeación urbana o a la intervención de un ejecutor, mediador o coordinador de programas y acciones. Tampoco puede quedar al margen de la influencia de proyectos políticos y sociales, de presiones y demandas corporativas o de organizaciones representativas de intereses locales o exteriores.⁶²

La política urbana refiere tanto a una política que utiliza instrumentos propios del urbanismo y del estado: códigos urbanos de uso del suelo, catastro, regulación del tránsito, servicios públicos locales, etc., orientados hacia el bienestar de la población o de ciertos sectores de ella, como también a las políticas sociales dirigidas a sectores específicos dentro de una ciudad.⁶³

Estas políticas abarcan:

- ✓ Las políticas tradicionales del municipio (codificación de usos del suelo, suelo y reservas territoriales, vivienda social, transporte, infraestructura, vialidad, servicios urbanos);
- ✓ Los programas tradicionalmente entendidos como sociales, de atención a sectores marginados;
- ✓ La planeación urbana,⁶⁴ generación de consensos y coordinación de acciones para su ejecución y,
- ✓ La promoción de la participación social.

Su ámbito de aplicación supone la existencia de un municipio urbano, un centro urbano, una aglomeración⁶⁵ o conurbación o incluso una región⁶⁶ o sistema urbano-rural con predominio de la actividad urbana, por lo que pueden estar involucrados más de un municipio, estado o nación.⁶⁷

⁶² Bodemer, Claus, Coraggio, José Luis y Ziccardi, Alicia (1999): "Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo". Documento base. Programa URB-AL, Red No. 5: Políticas sociales urbanas. Intendencia Municipal de Montevideo, Comisión de las Comunidades Europeas (p. 74). En este documento, dentro de la nota 100, se menciona que "...para el Banco Mundial, son políticas urbanas aquellas relacionadas con las provisiones de servicios urbanos: abastecimiento de agua, alcantarillado, caminos urbanos, drenaje, subsidios para transporte público urbano, educación y salud primarias. Si bien en los servicios urbanos existen deficiencias que tienen graves consecuencias económicas y sociales, ello no significa necesariamente que el gasto en servicios urbanos deba recibir preferencia por sobre otro tipo de gastos del sector público o sobre el consumo privado. En un mundo en donde los recursos escasean, los servicios urbanos tienen que competir por los fondos con otros usos. Por ende, lo que hay que hacer es aumentar la eficacia en la prestación de servicios urbanos, tanto la eficacia distributiva (es decir, suministrar el nivel y la combinación de servicios que reflejen la preferencia ed los consumidores) como la eficacia técnica (es decir, obtener la producción máxima por unidad de insumo)." En la nota 101 se comenta que "para el Banco Mundial, la política urbana es de hecho una política subordinada cuyo sentido está dado por la función de facilitar el cumplimiento de los objetivos de la política macroeconómica. "Si bien hay fundamentos teóricos para ocuparse principalmente de la eficacia en la prestación de los servicios municipales, en la práctica no es posible separar estos servicios de otros objetivos del sector público, en particular el alivio de la pobreza y la estabilidad macroeconómica."

⁶³ Ibid. (p. 75).

⁶⁴ Castells, Manuel (1976) op. cit. (p. 299): "Planeación urbana: intervención de la instancia política en la instancia económica, para superar ciertas contradicciones de la urbanización capitalista; para regular las condiciones no antagónicas; para reprimir las condiciones antagónicas, con el propósito de asegurar la materialización de los intereses de la clase dominante." Al respecto, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (p. 138) menciona que los planes o programas de desarrollo urbano son el instrumento de planeación que establece el marco de actuación institucional, en un determinado período para adecuar y orientar el proceso de urbanización de los centros de población de conformidad con las disposiciones jurídicas de competencia.

⁶⁵ Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (p. 135): aglomeración urbana: las ciudades que presentan un proceso de expansión urbana hacia municipios contiguos en una misma entidad federativa y que tienen en conjunto una población menor a un millón de habitantes.

⁶⁶ Coraggio, José Luis (1987): "Sobre la espacialidad social y el concepto de región" en Territorios en transición: Crítica a la planificación regional en América Latina. Quito, Ecuador (pp. 71-73): "Región: ámbito definido a partir del dominio particular de una relación de acoplamiento o de una relación de semejanza. Dentro de ella existe una colectividad humana donde no solo hay agentes sociales y sus relaciones, sino también elementos naturales, relacionados a través de procesos ecológicos, y asimismo, un sistema de relaciones sociales de apropiación de los elementos naturales por los elementos de la sociedad." Asimismo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (p. 138) menciona que la región es una unidad geográfica de nivel subnacional y supralocal, delimitado en función de objetivos previamente establecidos de análisis, planeación y de integración funcional del territorio.

⁶⁷ Bodemer, Claus, Coraggio, José Luis y Ziccardi, Alicia (1999) op. cit. (p. 76).

En México estas políticas han experimentado un cambio de enfoque y énfasis con la evolución del país, desde que se originaron institucionalmente en 1915 hasta nuestros días, período en el que se distinguen diferentes etapas.⁶⁸

Primera etapa de 1915 a 1940: definición de las políticas pioneras para el desarrollo regional, entre las cuales sobresale la promulgación de la Reforma Agraria de 1915 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, misma que dio origen a un conjunto de leyes federales que enriquecieron los instrumentos para la industrialización del país y la construcción de grandes obras de infraestructura.

Segunda etapa de 1940 a 1976 en donde se identificó como función prioritaria para el Estado impulsar el crecimiento económico de México. En ese período se visualizó el futuro de la estructura urbana y regional del país; surgieron algunas políticas enfocadas al desarrollo regional que se dirigían hacia la desconcentración de las ciudades más pobladas del país (México, Guadalajara y Monterrey) y a la administración territorial, adecuadas al modelo de sustitución de importaciones. Con la creación de Comisiones de Cuencas Hidrológicas en 1946 se iniciaron los planteamientos del desarrollo regional, pero no se logró la articulación nacional con beneficios locales, ya que como se observó, el país debía cumplir con determinaciones señaladas por el capital internacional al término de la segunda guerra mundial, dentro de las cuales no se encontraba el desarrollo pleno de las posibilidades del territorio nacional, sino el apoyo a la producción manufacturera de los artículos que demandaban los mercados internacionales así como el cumplir con funciones de contención social de los movimientos de inconformidad que se generaron a partir de la Revolución Cubana, principalmente en el sur de nuestro continente.

Tercera etapa de 1976 a 1988 en la que se inició la institucionalización de las políticas para el desarrollo urbano y regional, mediante la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) en 1976, y la promoción de las políticas de descentralización y desconcentración de la Zona Metropolitana del Valle de México. Con la Ley General de Asentamientos Humanos aprobada el mismo año, se establecieron las bases para la institucionalización del sector del desarrollo urbano y regional y, si bien no se lo logró iniciar el proceso de ordenación del territorio no se materializaron las directrices para lograr que el desarrollo regional se consolidara en la transformación espacial de la economía nacional.

La Cuarta etapa de 1988 a la fecha es el periodo en el que se han dirigido los esfuerzos por insertar a México en los mercados internacionales y formalizar la integración económica con los Estados Unidos de América y Canadá. Se creó la SEDESOL y se institucionalizó la política de combate a la pobreza; sin embargo se perdió la oportunidad de actuar en la organización espacial y en la estructura nacional, al no ser éstos los propósitos principales de actuación de esa esfera de gobierno, sino la contención social a partir de la aplicación de recursos públicos en la construcción de obras y servicios de gran presencia en el ánimo de la población de bajos recursos, pero de poca significación en el ordenamiento de las ciudades, así como por el desplazamiento de las políticas urbanas por las ambientales para dar cumplimiento a los compromisos contraídos por nuestro país por la firma de los diferentes acuerdos internacionales de comercio.

Conforme al actual Gobierno Federal encabezado por Vicente Fox Quesada (2000-2006), las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales el Estado atiende los problemas que se consideran de naturaleza pública; si bien definen espacios de acción no solo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, quienes junto a las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas, mismas que se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas y en donde las instancias responsables de conducir dichas políticas definen los alcances, las formas, el grado de

⁶⁸ Garza, Gustavo (1998): Las políticas urbano regionales en México, 1915-1985. El Colegio de México. México.

aplicación, campo de acción, temporalidad y costos humanos, ambientales, urbanos, económicos, etc.⁶⁹

En esta época se ha hecho necesario introducir nuevas dinámicas de intervención estatal que han agregado complejidad a las políticas urbanas,⁷⁰ las que sin embargo, no han variado los objetos de su atención: dar mayor eficiencia al sistema urbano mediante la difusión de centralidades; diseñar sistemas de crecimiento urbano acordes con las necesidades del capital y, atender prioritariamente las áreas urbanas degradadas como forma de recuperación y/o protección ante la emergencia de posibles bajas en la tasa de ganancia del capital, así como por la posible emergencia de conflictos sociales. Por ello actualmente las políticas públicas están contenidas no sólo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de las cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos. Las estructuras mismas del gobierno y los procedimientos aplicados por éstas, obedecen a las políticas públicas adoptadas por el Estado.

Continuando con la visión oficial, en nuestro país "los planes de desarrollo urbano" establecen los lineamientos que dan cuerpo a la política nacional en la materia, lineamientos obligatorios para el sector público federal y que son ofrecidos como puntos básicos de acuerdo y solidaridad a las entidades federativas, con lo que se hace necesario contar con un cuerpo de planeación del desarrollo urbano nacional. A través de dichos planes se puede determinar y concretar el uso adecuado y eficaz de los medios que posee el Estado para alcanzar metas de desarrollo armónico de los asentamientos humanos y para prever los resultados de nuestras acciones, por lo que en ellos se establecen objetivos, políticas e instrumentos para lograr las metas y acreditar responsables".

Sin embargo aunque en apariencia existe una confrontación entre los sectores público y privado con respecto a los propósitos establecidos por los planes de desarrollo urbano y ambientales, la intervención del estado se hace necesaria en la medida que contribuye a proveer las condiciones necesarias para la reproducción del capital, a partir del hecho de que resuelve las dificultades que obstaculizan al capital,⁷¹ como son la lenta rotación del capital invertido, las bajas tasas de ganancia, el uso de materias primas de naturaleza estratégica, la ausencia de infraestructura y equipamiento indispensables para el capital. El Estado entonces genera condiciones ventajosas para la expansión acelerada de algunas fracciones del capital y actúa para corregir fallas de los mecanismos de mercado.

*"La internacionalización exige del Estado una doble tarea: crear las condiciones atractivas para lograr las inversiones extranjeras en el país y, por otra parte, fomentar un entorno favorable al despliegue convergente de los elementos endógenos...El estado nacional se transfigura así en estado comercial o estado competitivo, sumamente instrumentalizado en función de las dinámicas del capital."*⁷²

La planeación urbana y ambiental es entonces el resultado de la aplicación de la política sobre el territorio, sobre los recursos naturales existentes en ese lugar y sobre la población que la habita y visita. Los planes urbanos y ambientales son instrumentos que al estar comprendidos dentro del sistema de relaciones de poder, responden a los intereses de los grupos dominantes que los realizan, garantizan la reproducción de las condiciones dominantes, inclusive de las ideológicas, al legitimar el papel y las acciones que realiza el estado, pero en este sistema de relaciones de poder la planeación urbana y ambiental adquiere poco a poco un carácter institucional en el interior del Estado, en donde las diversas fracciones de los grupos hegemónicos buscan influir para que esos instrumentos reflejen sus intereses. Sin embargo, son éstos intereses los que pueden obligar a la formulación de esos planes o pueden no

⁶⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001): "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006". Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001 (p. 34).

⁷⁰ Brugué, Quim, Goma, Ricard (Coord.), (1998): "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional, en **Gobiernos locales y políticas públicas**. Ariel, Barcelona (pp. 32-33).

⁷¹ Castillo, Manuel Ángel (1988) op. cit. (p. 29).

⁷² Lechner, Norbert. "La reforma del estado y el problema de la conducción política" en **Perfiles Latinoamericanos** (7), año 4, No. 7, Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México, diciembre de 1995 (p. 158).

requerirlos de acuerdo a sus fines últimos. De cualquier forma, al no ser los planes los únicos instrumentos de la política urbana y ambiental en donde se pueden materializar las decisiones del poder político, su existencia o inexistencia trabajan en el mismo sentido: apoyar a los intereses dominantes mediante el allanamiento de las dificultades que se pudieran encontrar para establecerse en ese territorio.

*"Condicionada de manera cada vez mas directa por los movimientos globales del capital, la política económica y social nacional se encuentra bajo la creciente presión de optimizar las condiciones de aprovechamiento de su posición en la competencia internacional."*⁷³

La interacción entre los grupos hegemónicos o sus fracciones con las burocracias federales y locales en un período determinado definirán los tiempos, las prioridades, los ajustes y alcances de los instrumentos de planeación necesarios para materializar los propósitos de los vencedores momentáneos o permanentes en esa lucha de poder. Determinarán además el tiempo y lugar de nacimiento de esos planes, las personas o despachos que los harán realidad y la gente o grupos que cuidarán de llevarlo a cabo, obstaculizarlo o modificarlo.

*"Las burocracias son las que dictan los fines que han de realizar los aparatos de dominación, esto es, el convertir sus objetivos en fines de los demás".*⁷⁴

LOS AGENTES SOCIALES Y LOS GRUPOS DE PODER EN QUINTANA ROO

La conformación de los grupos de poder en esa parte del territorio nacional se remonta hacia la época prehispánica cuando los grupos mayas dominaban la Península de Yucatán, pero la llegada de grupos extranjeros para conquistar el territorio cambió ese panorama. El arribo de grupos extraños para dominar a los locales es una historia recurrente en Quintana Roo. La guerra de castas expulsó a grandes grupos yucatecos hacia las islas de Cozumel y Mujeres, los cuales conformaron nuevas ciudades que hicieron contrapeso a los grupos de indígenas radicados principalmente en Felipe Carrillo Puerto (antes Chan Santa Cruz).

Las nuevas localidades de inmigrantes desde el principio estuvieron ligadas a la explotación agrícola y forestal y al comercio exterior debido a su cercanía con las rutas comerciales norteamericanas que transitan por el mar Caribe. Asimismo, el arribo de nuevos grupos de inmigrantes para poblar la frontera sur del entonces territorio y fundar la ciudad de Payo Obispo (hoy Chetumal) sentó las bases para la formación de una clase política basada en la administración del territorio, ligada directamente al poder central del país, así como al comercio de importación con la Gran Bretaña a través de Belice.⁷⁵

La conformación del nuevo estado de Quintana Roo impulsó la definición e integración de los grupos políticos dominantes locales, limitados hasta entonces por el poco avance de las fuerzas productivas y su dependencia del poder central.⁷⁶ El impulso al proyecto Cancún llevó a Quintana Roo grandes cambios económicos, sociales, políticos y culturales. Mediante este proyecto, el estado mexicano incorporó a uno de los dos últimos territorios al desarrollo capitalista y le permitió reforzar la soberanía nacional⁷⁷ y la presencia mexicana en el caribe en un momento en el que adquirió gran relevancia en la disputa de los dos bloques mundiales hegemónicos existentes entonces. La presencia soviética en el Caribe hizo necesario para la seguridad nacional de los Estados Unidos primero y de México en segundo término, la conformación de grupos económicos y políticos locales que como punta de lanza defendieran fuertemente los intereses capitalistas presentes en el territorio, puerta de entrada hacia el sureste del país y hacia centroamérica, lugares con mucha población indígena y en donde la pobreza pudiera ser el detonante para la propagación de ideologías poco favorables al desarrollo capitalista pretendido por los norteamericanos. Por ello, el gran apoyo nacional e

⁷³ Hirsch, Joachim (2000) op. cit. (p. 66).

⁷⁴ Kolynsky, Arthur (2001) op. cit (p. 28).

⁷⁵ Morales, Juan José (s/fecha): "Las nuevas clases políticas y el futuro ecológico de Quintana Roo", (p. 1). México. Mimeo.

⁷⁶ Castro Sariñana, María Cristina (1986): "Quintana Roo, procesos políticos y democracia". Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESA del Sureste. En Cuadernos de la Casa Chata No. 132, Serie Frontera Sur, Vol. 7. México.

⁷⁷ Contreras Castillo, Tomás (1985): "Izquierda independiente", (p. 1). México. Mimeo.

internacional dado al proyecto Cancún y con él, poder sentar las bases para la modernización de la explotación capitalista y la consolidación definitiva de los grupos dominantes locales dedicados a la explotación turística que hasta nuestros días se disputan el poder en el estado y los contactos y relaciones con el capital internacional.

"Una clase política debe poseer las cualidades necesarias legales o ilegales para que se forme y consolide en el proceso más general de la agregación social.

Según mosca, históricamente estas cualidades han sido el valor militar, el saber religioso, la riqueza, el nacimiento de una determinada familia, el mérito personal que siempre se entremezclan, de tal manera, que los diferentes criterios según los cuales se reclutan las distintas clases políticas, no parecen nunca aplicados en forma exclusiva, por el contrario, se acoplan, se entretajan, se combinan de mil maneras, según e nivel de civilización de un pueblo. Es lo que actualmente conocemos como redes de poder".⁷⁸

La influencia económica de la burguesía turística y la debilidad que ha manifestado la burocracia política radicada principalmente en Chetumal para renovarse ante la realidad cambiante impuesta por el desarrollo turístico ha sido la puerta de entrada por la que este nuevo grupo hegemónico ha adquirido mayor presencia en la administración pública local.

Fue así como en Quintana Roo se dio un desplazamiento de la burguesía doméstica originaria hegemónica ligada al comercio de importación, a la explotación del chicle y la copra, al usufructo de la administración de las instituciones del estado de Quintana Roo y de las instituciones centrales del país, por un nuevo sector de la burguesía con enorme poder económico ligada al capital transnacional y nacional, íntimamente relacionados con la actividad turística del norte de Quintana Roo. Estos grupos hegemónicos con sede en Cozumel y Chetumal, que se disputan y alternan el poder en el Estado han ejercido su influencia para actuar en la definición de las políticas que se han operado en esa entidad y así asegurar sus intereses. Su expresión política abierta en el ámbito de la sociedad civil la realizan a través de asociaciones de constructores, de propietarios y desarrolladores, gremiales, partidos políticos y grupos ecologistas principalmente.⁷⁹

Los intereses que defienden aunque en la práctica influyen en todo el Estado e incluso en gran parte del país, se localizan en una estrecha franja de la costa norte del Estado, que va de Isla Blanca en la parte continental de Isla Mujeres a Punta Allen, dentro de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an.⁸⁰ A la fecha han logrado abrir a la explotación turística nuevas áreas transformadas ahora en megaproyectos turísticos como son el Corredor Costa Maya, localizado inmediato a la colindancia sur de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an, de la zona conocida como Punta Herrero hasta Xcalac, en la frontera con Belice y Playa Mujeres, en la costa localizada al norte de Cancún.

La política de planeación urbana y ambiental operada para estas zonas por las autoridades federales y locales ha permitido que, en el caso de Playa Mujeres, fuera el mismo propietario y desarrollador el que realizara la planeación urbana del lugar, determinando la utilización del suelo de acuerdo a sus necesidades y, en el caso de Costa Maya, que el Programa de Ordenamiento Ecológico determinara una explotación de baja densidad, no tanto para cuidar los ambientes naturales en extremo vulnerables existentes en el lugar, sino porque los requerimientos del mercado turístico demandaban que el nuevo corredor turístico no ofertara el mismo producto de turismo de sol y playa de uso intenso que se vende en Cancún y en el Corredor Cancún-Tulum; de cualquier forma, las facilidades dadas a los grupos dominantes locales les han permitido actuar con gran libertad, al grado de establecerse que ha sido una política operada por el Estado la que ha permitido el avance de estos grupos interesados en el turismo:

"Es común que se permita la construcción de obras que violan normas y reglamentos y afectan el medio ambiente con el argumento de que se trata de importantes inversiones que ayudan al desarrollo económico. También es frecuente que los estudios de impacto ambiental que deben realizarse previamente al inicio de una obra y de cuyos resultados depende la autorización para ejecutar esa obra, se hagan a posteriori, como una mera formalidad sin consecuencias. Lo alarmante de todo esto es que no se trata de casos aislados de corrupción, sino de una política abierta, que oficialmente han adoptado las

⁷⁸ Kolynsky, Arthur (2001) op. cit. (p. 31).

⁷⁹ Ibid (p. 2).

⁸⁰ Morales, Juan José (s/fecha) op. cit. (p. 1).

entidades del sector público; una política de manos libres y facilidades casi ilimitadas al gran capital turístico, bajo la premisa de que hay que impulsar el desarrollo...”⁸¹

Bajo estas condiciones grupos y personajes ligados al poder hicieron realidad Cancún y están haciendo del Corredor Cancún-Tulum el lugar turístico más grande e importante del Caribe: Gastón Azcárraga, Agustín Legorreta, Yolanda Vargas Dulché, Humberto Lobo, Luis Echeverría, Carlos Hank González, David Gustavo Gutiérrez, Miguel Alemán Velasco, Sigfrido Paz Paredes, Manuel Gurría Ordóñez, Arturo Bojórquez, Roberto Hernández, Francisco Córdova Lira, Jesús Martínez Ross, Raúl Durán Reveles, Mario Trujillo, Enrique Lima Zuno, José Luis Martínez Alday, Angel Demerutis Elizarráz; los Grupos ICA, VISA, SIDEK-SITUR, Posadas, Palace Resorts de la familia Chapur, Meliá, Oasis, Riu, Iberostar, Robinson's, Barceló, Soltour, Grupo Hemisferia Ltd. Corp, Grupo Ameri Med, Grupo Carnival Corporation, Real Resorts de Fernando García Zalvidea, Desarrollos Quintana Roo, S. A. de C. V. de la familia Hank González; familia Hank Rhon y Desarrolladora de Puertos y Marinas Turísticas, S. A de C. V. y Puerto Aventuras Ressorrt de la familia Rivera Torres; las familias Constandse Madrazo (ligadas a la familia Madrazo de Tabasco), Vázquez del Mercado y Arango.⁸² Muchos de ellos, han ocupado importantes cargos públicos en diferentes momentos en los gobiernos federales, estatales y municipales.

"El poder de la clase política es un hecho y la legitimación se realiza en el nivel ideológico a través de la fórmula política. Toda clase política, cualquiera que sea su constitución, no confiesan nunca que manden, por la simple razón que está compuesta por los elementos que son o han sido hasta ese momento histórico, los mas aptos para gobernar; pero encuentra siempre las justificación de su poder en un principio abstracto, que se puede interpretar que nacieron para mandar".⁸³

Empresas grandes y pequeñas también han intervenido en la construcción de lo que hoy es el Corredor: Promotora Akumal Caribe, S. A.; Integración de Proyectos Turísticos, S. A. de C. V. (INPROTUR) y Desarrollo Turístico Residencial Puerto Lindo a cargo del Arq. Eugenio Perea Gutiérrez; Consorcio H; GINARC, S. C.; Operadora Caribeña de inmuebles, S. A de C. V.; Playas El Garceño, S. A. de C. V.; Banco Mexicano SOMEX, S. N. C.; Calizas industriales del Carmen, S. A. de C. V.; Desarrollos Carmarde, S. A. de C. V.; Wildlife World.; Diamante del Caribe, S. A. de C. V.; PREMEX-93; Grupo Dine; HASA de México; COSEPSA; Solar Solimanché, S. A. de C. V.; Promotora Xcalacoco, S. A. de C. V.; Diana, S. A. de C. V.; Astilleros Navales Rodman del Caribe, S. A. de C. V.; Proyectos, Instalaciones y Construcciones, S. A. de C. V.; Diseño Óptimo, S. A. de C. V.; Inversiones Desarrollo Ecológico, S. A. de C. V.; Administradora de Conjuntos Hoteleros, S. A. de C. V.; Solar Chaca, S. A. de C. V.; Grupo Promotor Mexicano, S. A. de C. V.; Shaohai, S. A. de C. V.; Caribe Paradise, S. A. de C. V.; Inversiones Turísticas Cancún, S.A. de C. V.; Industrias Peñoles, S. A. de C. V.; Caribe Paradise, S. A. de C. V.; Cielo Tropical S. A. de C. V.; Inmobiliaria Mayaluum S. A. de C. V.; Shaohai, S. A. de C. V.; QuiroCan S. A. de C.V.; QuiRoo S.A de C.V.; Grupo Iberostar; Cielo Tropical S. A. de C. V.; Desarrollo y Proyectos Lomas, S.A. de C.V. y Consorcio ARA, entre otras.

La amplitud de los intereses económicos en juego ha conducido a que los grupos hegemónicos de la zona se relacionen con sectores del capital nacional y extranjero que obtienen sus recursos de fuentes no legales. Asimismo, el creciente contacto que la zona tiene con el exterior y con las grandes oportunidades de inversión, está haciendo que se convierta en un lugar acechado por fuerzas económicas ligadas al narcotráfico, por lo que capos de la droga como Pablo Escobar Gaviria y el Cártel de Juárez ligado al exgobernador Mario Villanueva tuvieron inversiones en el área y motivaron la actuación en Cancún de las autoridades de la Procuraduría General de la República desde 1998.⁸⁴

Todos estos intereses expresados por las diferentes fracciones del capital han provocado que el lugar sea muy volátil ante el planteamiento de las políticas urbanas y ambientales. La determinación de los instrumentos de planeación a utilizar, la definición de las áreas de actuación del capital y la priorización de la inversión federal han sido definidos a partir de la

⁸¹ Ibid (p. 2).

⁸² Proceso, No. 526, del 21 de diciembre de 1986 (p. 21) y No. 1132, del 12 de julio de 1998 (pp. 20-24).

⁸³ Kolynsky, Arthur (2001) op. cit. (p. 32).

⁸⁴ Proceso No. 1250, del 15 de octubre del 2000 (pp. 46-47) y No. 1124, del 17 de mayo de 1998 (pp. 24-28).

defensa de los intereses de los principales grupos del poder y de su posición dentro del sistema de poder político. Las alianzas entre estos grupos que en un momento pudieron establecerse para apoyar desde la elaboración hasta la formalización legal de cualquier instrumento de planeación resultan tan inestables debido a los grandes intereses económicos involucrados en el Corredor, que muy pronto requieren del establecimiento de nuevos compromisos entre ellos para adecuar y/o definir nuevas condiciones de explotación del área que le exigen al Estado, es decir, formalmente ningún planteamiento de dichas políticas puede permanecer más allá de 4 años, como lo corrobora el decreto por el cual se actualiza el Programa de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum,⁸⁵ que estará sujeto a actualización a partir del año 2005, aunque en la práctica es muy común que casi inmediatamente que se da vigencia legal a esos planes sea objeto de presiones por grupos interesados en construir proyectos o megaproyectos contrarios a los acuerdos en él planteados, y que sean criticados o impugnados por grupos ecologistas (el Grupo de los Cien, el Grupo Ecologista del Mayab, a. C., Acciones para el Medio Ambiente de Quintana Roo, A. C., Amigos de Sian Ka'an, el Centro Ukana I Akumal, ECOCARIBE y la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an.) o académicos que encuentran en ellos la oportunidad para acceder a nuevas cuotas de poder o para establecer nuevos ámbitos de negociación con las autoridades federales y locales y con los grupos capitalistas al amparo de la conservación del ambiente o del adecuado crecimiento urbano de las ciudades.

Estas presiones se han manifestado en el Corredor Cancún-Tulum demandando cambiar los planes urbanos o ambientales vigentes o formular otros para definir nuevas áreas de explotación y justificar sus inversiones desde el marco legal establecido o simplemente ignorar los existentes; generar áreas de excepción en donde a pesar de las fuertes presiones de ocupación de población derivadas de los grandes capitales invertidos en obras urbanas y/o turísticas observadas por muchos años, el Estado se ha abstenido de planear urbana y ambientalmente el lugar, por lo que la carencia de argumentos técnico-legales han sido la justificación del capital para realizar sus inversiones sin ningún obstáculo, argumento respaldado por las autoridades ambientales que validan los proyectos turísticos enmarcándolos solamente con su normatividad e ignorando la urbana por su inoperancia o su inexistencia; la incongruencia existente entre los instrumentos de planeación urbana y los de planeación ambiental; lo que ha acarreado disputas entre las burocracias que los administran, en donde la definición última la han tomado durante los últimos años las autoridades ambientales por su mejor posicionamiento dentro del sistema de poder y sus relaciones con el capital; el cambio constante de expectativas de crecimiento urbano, poblacional y de reservas territoriales y, finalmente, el bloquear la realización de instrumentos y de mecanismos de control de la zona, como en el caso de la iniciativa para formular el Programa Subregional de Desarrollo Urbano del Corredor Cancún-Tulum definido como un compromiso desde el año de 1994 y elaborado en el año de 2001 no fue aprobado sino hasta 2003, así como por la oposición para crear la Comisión de Conurbación que administre el área.

*"En los países subdesarrollados, la corrupción es un medio de ascenso del capital, sobre todo internacional, un poco como pudo ser el proceso de sumisión formal durante el desarrollo del capitalismo en las economías del centro. El dinero procedente de la corrupción se vale de canales particulares. Fomenta el patronazgo, respeta su jerarquía. Es de alguna manera el tributo pagado al burócrata para asegurarse esa intervención pública y autorice ciertas inversiones extranjeras. Sirve para comprar una legitimación "no compareciente". Pero, a la vez, participa en la modificación de las relaciones de patronazgo y su transformación en relaciones de patronazgo mercantiles. El mundo de lo mercantil penetra con sus valores, desestructurando el mundo de lo mercantil. La función pública se convierte en objeto de codicias tanto más fuertes por parte de ciertas etnias cuanto que éstas son rechazadas en la distribución de esta prebenda. La corrupción, relación de sumisión del corrompido con el que lo corrompe, es denunciada, se convierte en el hecho que se quiere ocultar, de donde la necesidad de extirparla simbólicamente (el chivo expiatorio) de vez en cuando".*⁸⁶

⁸⁵ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, del 16 de noviembre de 2001.

⁸⁶ Salama, Pierre y Mathías, Gilberto (1986) op. cit. (p. 106).

TERCERA PARTE

**LA FEDERACIÓN EN LA PLANEACIÓN URBANA Y AMBIENTAL DEL
CORREDOR TURÍSTICO**

Antes de la elaboración del Proyecto Cancún, hubieron algunas actividades de planeación urbana en Quintana Roo (Q. Roo) derivadas de los compromisos contraídos por el país en la Reunión Interamericana de Punta del Este, Uruguay, en 1961, en donde los países participantes reconocieron que:

*"...la planificación debía constituirse en el instrumento fundamental para movilizar los recursos nacionales, facilitar los cambios estructurales que se reconocieran necesarios, acrecentar la eficiencia y la productividad y aumentar la cooperación financiera internacional".*¹

Esta etapa previa a la institucionalización de la planeación del desarrollo urbano en el país, se caracterizó por la conformación de polos de desarrollo en los que se aplicaron diversas medidas como la exención de impuestos, construcción de obras de infraestructura y establecimiento de industrias estatales, a efecto de que a la inversión privada le resultara más beneficioso establecerse en el lugar.

El turismo estaba creciendo en la parte norte de Q. Roo, tanto en las islas de Cozumel y Mujeres como en la parte continental frente a ellas. Existen antecedentes de disposiciones federales y estatales relativas a la ocupación del área continental del municipio de Cozumel (actual Corredor Cancún Tulum), previas a los esfuerzos institucionales de planeación urbana, incluso anteriores a la conformación misma del estado de Q. Roo² y del Proyecto Cancún, como es el caso del fraccionamiento de los predios de Akumal,³ el proyecto de viviendas en el predio Tankah IV con licencia de fraccionamiento y uso del suelo expedida por las autoridades locales en el año de 1973 y el desarrollo turístico de La Posada del Capitán Laffite, que opera desde hace 30 años. Si bien mínima, esta explotación turística inicial del CCT no fue acompañada por un esfuerzo previo de planeación urbana, lo que tampoco fue obstáculo para disponer de áreas y predios para tal fin. La estrategia impulsada entonces para la zona norte de Quintana Roo pretendía concentrar la inversión en dos lugares: Cancún y el área del FIDECARIBE, manejados entonces por la Federación y en los que el Estado crearía las condiciones necesarias para la inversión capitalista.

Estos antecedentes de planeación nos muestran que desde al menos una década atrás del inicio del Proyecto Cancún, los intereses del capital habían demandado mejoras en las condiciones de la infraestructura y servicios de dos localidades de Quintana Roo: Chetumal, la capital en la zona sur del territorio y por el norte Cozumel, principal centro de tráfico de mercancías hacia el exterior y el mayor centro turístico del área. Debido a ello se elaboró el Plano Regulador de San Miguel Cozumel a principios de los 60, y posteriormente el primer Plan Director de Desarrollo Urbano en Cozumel, Q. R.,⁴ que estableció la importancia del lugar para la explotación turística. Isla Mujeres que para entonces compartía con Cozumel la preponderancia turística y pesquera, no fue objeto de atención mediante la planeación urbana; tampoco Felipe Carrillo Puerto principal centro poblacional indígena maya en el centro del Estado. Estos planes olvidaron proponer estrategias regionales para el actual CCT, los que aparecieron hasta casi una década después cuando el Estado comenzó a definir una estrategia basada en un "corredor de desarrollo turístico".

En este contexto se ubican el Plan Maestro de Cancún, que no es un plan de desarrollo urbano sino un proyecto de inversión que justificó los recursos solicitados mediante préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) así como para demostrar la rentabilidad del proyecto; el Plan de Desarrollo del FIDECARIBE, que se realizó posteriormente a la expropiación efectuada a diversas áreas en la parte continental del municipio de Cozumel y finalmente, el Proyecto Cancún II, mediante el cual se analizaron las posibilidades de aprovechamiento de esa región

¹ García de Fuentes, Ana (1979): Cancún: turismo y subdesarrollo regional. Serie Cuadernos Instituto de Geografía. UNAM, México (p. 13).

² Diario Oficial de la Federación, del martes ocho de octubre de 1974, en el que se publicó el decreto por el que se erigió en Estado el territorio federal de Quintana Roo.

³ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 20 de enero de 1975 (pp. 5-6), por el que se concede a la Promotora Akumal Caribe, S. A., autorización para fraccionar 54.36 ha. El fraccionador quedaba obligado a dotar de los servicios de alumbrado, agua potable y pavimentación, lo cual se constituiría como uno de los principales problemas del lugar en el futuro, al no cumplirse esta disposición.

⁴ Secretaría del Patrimonio Nacional (1972): Estudio básico y plan director preliminares del desarrollo urbano de Cozumel, Q. R.

para apoyar al desarrollo de la inversión federal en Cancún y así, hacer funcional para el capital esa zona del país. Por ello, los planes respondieron a las medidas impuestas en ese entonces por los organismos financieros internacionales, quienes condicionaron los préstamos que otorgaron hacia ciertos sectores, uno de los cuales fue el turismo.

CUADRO No. 7
ANTECEDENTES DE PLANEACIÓN URBANO-AMBIENTAL EN EL CCT

<i>Instrumento de planeación</i>	<i>Año de elaboración</i>
Plano Regulador de San Miguel Cozumel	Principios de los 60
Plan Maestro de Cancún	1970
Plan Director de Desarrollo Urbano de Cozumel	1972
Plan de Desarrollo de FIDECARIBE	1975
Proyecto Cancún II	1978
Plan Estatal de Desarrollo Urbano	1979
Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Benito Juárez	1980
Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cozumel	1980
Esquema de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen	1983
Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ecología	1987
Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Benito Juárez	1987
Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel	1987
Cancún, Q. Roo, Lineamiento de Desarrollo: Esquema de Ordenamiento Territorial al año 2006 (EOT 2006)	1987
Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum (Esquema de Ordenamiento) (EO)	1988

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos que se citan.

OCUPACIÓN ESTRATÉGICA DEL TERRITORIO

El Plan Maestro de Cancún –PM- (1970)

La creación de Cancún como polo de desarrollo turístico generó un punto de atracción cuya dinámica económica lo colocó rápidamente como la segunda Ciudad más importante de la Península de Yucatán, provocando una permanente corriente migratoria procedente – en orden de importancia - de Yucatán, Veracruz, Distrito Federal, Tabasco, Chiapas y Campeche.

El desarrollo de Cancún no tuvo más guía que la del Plan Maestro elaborado por el Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (INFRATUR) en 1970. Los principales objetivos que propuso este PM fueron el crear un destino vacacional para recibir a un millón de turistas al año, lo cual fue ampliamente superado pocos años después; participar en el mercado turístico del Caribe y promover el desarrollo regional mediante la construcción de infraestructura turística. Planteó además el impulso al desarrollo regional mediante el estímulo a nuevas actividades agrícolas, industriales y artesanales, cosa que hasta la fecha no ha ocurrido.

El PM propuso abarcar la zona comprendida entre Puerto Juárez y Tulum, teniendo como eje principal la Isla de Cancún, en donde se llevarían a cabo la mayor parte de las obras programadas⁵ para que ese lugar alcanzara como meta al año 2000, la habilitación de 22,325 cuartos y 201,875 habitantes. Sin embargo, a pesar de que la zona comprendida desde Cancún hasta Tulum se reconoció como parte del proyecto, el PM nunca definió con exactitud el área en la que actuaría ni especificó algún lineamiento de estrategia que determinara la orientación de su desarrollo. Lo anterior resulta absurdo si se considera como elemental que para el impulso de una región, se requiere de la definición y del conocimiento de la misma. Sin embargo su interés real no era ese, sino procurar las condiciones indispensables para impulsar el turismo en Cancún.

El Gobierno Federal fue el encargado de realizar todas las obras necesarias para garantizar la rentabilidad de la inversión privada: adquirir la propiedad de todos los terrenos necesarios para el proyecto; construir el aeropuerto internacional; construir la infraestructura de agua potable,

⁵ FONATUR (1982): Cancún: un desarrollo turístico en la costa turquesa. México (p. 19).

drenaje y energía eléctrica; urbanizar y construir viviendas; instalar la red telefónica y depósitos de combustibles; reconstruir y rehabilitar el muelle de Puerto Juárez; rescatar sitios arqueológicos; construir un campo de golf y un centro de convenciones y sanear la zona.

La defensa de esos intereses se constituyó como la principal justificación para continuar guiando el desarrollo del área con el PM, aún cuando ya la planeación urbana estaba institucionalizada y era una obligación para todos los sectores el observarla, hasta 10 años después del inicio del proyecto Cancún, fue cuando se realizó el primer plan de desarrollo urbano de la zona, lo cual no ha ayudado a evitar que a la fecha se siga acusando al FONATUR de actuar al margen de la planeación urbana.

Plan de desarrollo del FIDECARIBE (1975)

A 5 años del inicio del Proyecto Cancún, se elaboró el Plan Maestro de Desarrollo Turístico del FIDECARIBE,⁶ (ver figura No. 13: "Localización Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe (FIDECARIBE)".que propuso entre otras cosas:

- ✓ "Proteger y conservar el medio físico y los recursos naturales...;
- ✓ Planificar adecuadamente la distribución y flujo de la población tanto fija como flotante;
- ✓ Abrir al desarrollo las áreas y servicios necesarios a las demandas de la propia población en atención a sus requerimientos, y
- ✓ Disponer del producto inmobiliario evitando la especulación o el monopolio inmobiliario."⁷

El proyecto ubicó usos turístico, habitacional y comercial sobre la costa y usos habitacionales e industriales al poniente de la carretera federal Chetumal-Puerto Juárez, dirigidos a la población campesina que se integraría al desarrollo.⁸ Estimó para el área (de la parte norte del Parque Nacional de Xel-Ha hasta la Caleta de Yalkú), 4,150 cuartos al año 2000, con un poblado de apoyo de 55,000 habitantes inicialmente denominado ciudad Xel-Ha (y después Chemuyil) que se extendería del límite poniente del fideicomiso hasta el mar, y del parque Xel-Ha al sur, hasta Chemuyil al norte.⁹ Posteriormente se abandonó esta propuesta para liberar los predios con

frente al mar para uso turístico y el poblado de apoyo fue desplazado totalmente al poniente de la carretera a pesar de estar fuera de sus predios. Liberadas las áreas costeras, se dispuso para la Bahía de Chemuyil un desarrollo inmobiliario turístico con 2 hoteles de 100 y 150 cuartos respectivamente, 18 edificios con 144 departamentos en total y zona de condominios y villas (50 unidades); el Proyecto Aventuras que incluyó un hotel, villas familiares, albergues colectivos y zonas comerciales; Akumal, en la que ya existía un hotel de 100 cuartos, villas y condominios hoteleros, predios unifamiliares y 20 residencias ya edificadas. Las zonas frente a Xel-Ha y Yalkú se donarían para áreas comerciales y hoteleras, entre las que se encontraba el hotel Xel-Ha con 200 habitaciones.¹⁰

Figura No. 13
LOCALIZACIÓN FIDEICOMISO CALETA DE XEL-HA Y DEL CARIBE (FIDECARIBE)



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Director de Xel-Ha, FIDECARIBE (1981).

⁶ FIDECARIBE (1975): Plan de desarrollo Xel-Ha, Cozumel. COPLASA, México.

⁷ FIDECARIBE (1979): Plan maestro de desarrollo turístico. Síntesis ejecutiva de los estudios de actualización. México.

⁸ FIDECARIBE (1981): Poblado de apoyo (p. B.3).

⁹ FIDECARIBE, (1981): Plan director de Xel-Ha, realizado por el Arq. Gustavo Treviño.

¹⁰ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Control y seguimiento técnico de la evaluación de proyectos turísticos y urbanos en el corredor Cancún-Tulum. Informe No. 4, marzo 1990. Consultores en Planeación y Diseño Urbano, S. C.

El FIDECARIBE mas tarde fue transferido al Gobierno del Estado¹¹ cuando ya se habían construido las redes de infraestructura y servicios que se requerían para la explotación del área. Quince años después el original Plan de Desarrollo del FIDECARIBE fue abandonado casi en su totalidad ¹² para privilegiar la inversión de grupos internacionales que se interesaron en desarrollar los enormes proyectos denominados Paraíso Xel-Ha (de 6,000 cuartos) y Xaac (de 1,386 cuartos, 2,490 villas, 1,984 residencias unifamiliares y 9,550 viviendas), pero que no llegaron a materializarse, aunque en su lugar se desarrollarían otros proyectos turísticos de cadenas internacionales.

El Proyecto Cancún II (1978)

A finales de los años 70 el FONATUR y el FIDECARIBE realizaron un análisis microregional que se presentó ante el BID con el propósito de mostrar las posibilidades de desarrollo turístico de la región sur de Cancún, el estudio incluyó una propuesta para reorientar los recursos facilitados por el BID hacia la región de Cancún-Tulum.¹³

El análisis encontró que la inversión federal en el Estado tuvo un gran dinamismo al aumentar de 209.1 millones de pesos (mdp) en 1971 a 1,137.2 mdp en 1975, es decir, creció un 544% en cuatro años. Lo mismo se observó en el presupuesto que el Estado había ejercido para el sector turismo al pasar de 55.9 mdp en 1971 a 395.4 mdp en 1975.¹⁴

El estudio reconoció que para lograr el futuro desarrollo de Cancún se requería de la integración turística regional, que permitiera una mejor y mayor explotación de los recursos naturales por lo que se hacía necesaria:

"...una nueva estrategia de desarrollo: la que nos lleva a la creación más que de centros turísticos aislados, de zonas turísticas lo suficientemente amplias como para lograr diversas alternativas de circuitos turísticos, ampliación y diversificación de la oferta, el incremento de la estadía promedio y, consecuentemente, un mayor ingreso por turismo.

*Concebimos la integración turística regional, en este caso, como la incorporación y complementación de los servicios y atractivos turísticos a una oferta común, que puede ofrecerse en dos niveles. En una microregión, considerando las zonas comprendidas en un radio de 200 Km de Cancún, y que incluye puntos de interés turístico, actual y potencial, como Xcaret, Xel-Ha, Tulum, Coba, Cozumel, Isla Mujeres, Valladolid, Chichén Itzá... El segundo nivel comprende toda la península de Yucatán..."*¹⁵

Así como se propuso el desarrollo de Cancún sin tomar en cuenta las necesidades de la población que llegaría a vivir y a trabajar en el lugar, se propuso la integración regional de servicios y atractivos turísticos sin estimar las necesidades de infraestructura, suelo y servicios ni el ordenamiento de las actividades en el territorio estatal o peninsular. Era evidente la falta de interés sobre otras actividades económicas diferentes al turismo y otras localidades aparte de las mencionadas, a pesar de que se ubican dentro de las regiones de Alfredo V. Bonfil, Akumal, Puerto Aventuras en la zona costera y al interior del estado, Kantunilkín, Nuevo Xcan, Leona Vicario y Vicente Guerrero, localidades que actualmente han alcanzado una preponderancia no considerada inicialmente.

EL INICIO DE LA PLANEACIÓN INSTITUCIONAL

La ausencia de planeación urbana y regional prevaleció hasta casi diez años después del inicio del proyecto Cancún, hasta la formalización institucional de un sistema nacional de planeación urbana¹⁶ y la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) el 29 de diciembre de 1976, misma que sería el eje del sistema de planeación urbana nacional.

¹¹ Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1993 (pp. 23-24).

¹² FIDECARIBE (1980): Recursos naturales, frutales, fauna silvestre y marina en la zona del Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe (p. 56). Otros aspectos que determinaba el proyecto inicial se referían a limitar la superficie construida a tan sólo el 30% del área del predio y una altura máxima de un nivel, como una de las formas mas adecuadas para evitar grandes desmontes, lo cual al paso del tiempo se vio como contrario y limitante al desarrollo inmobiliario que se implantaría en el lugar.

¹³ André Pruneda, Alfonso (1996) op. cit. (p. 39).

¹⁴ FIDECARIBE (1978): Estudio para determinar las políticas de desarrollo en el aspecto turístico en el municipio de Cozumel, Q. R. Anexo B: Cancún II. FONATUR, 1978 (p. 5).

¹⁵ Ibid (pp. 14-15).

¹⁶ Garza, Gustavo. Las políticas urbano regionales en México, 1915-1985. El Colegio de México.

José López Portillo encabezaba el Gobierno Federal que en ese período se caracterizó por la recesión de 1973-1977, cuando el Producto Interno Bruto (PIB) decreció en -5.6% debido a la firma de la primera Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que exigió condiciones de austeridad muy severas. Este gobierno intensificó la planeación sectorial por lo que se formularon y operaron los Planes de Desarrollo Industrial; de Agroindustrias; del Sistema Alimentario Mexicano; de Empleo; de Educación; de Energía; de Pesca; de Comercio y de Desarrollo Urbano entre otros, que respondieron al planteamiento inicial de López Portillo,¹⁷ quien propuso que su gobierno transitaría por tres etapas: los dos primeros años serían de recuperación de la crisis, los dos siguientes de estabilización económica y los últimos para reanudar el crecimiento.

El descubrimiento de yacimientos petroleros respaldó la llegada masiva de créditos externos entre 1978 y 1980 que provocaron una etapa de auge económico durante la cual se derrochó dinero a manos llenas. Pero después de 1981 cayeron las cotizaciones del petróleo, por lo que en 1982 vino una situación recesiva con un crecimiento del PIB del 0.5% cuando un año antes había sido del 7.9%,¹⁸ lo cual redujo la primera etapa a solo un año y a partir de entonces se inició el último período propuesto. Entre 1977 y 1981 la economía creció a una tasa anual de 7.8%, mientras que la inflación aumentó 24.2%.

El tremendo auge económico de los años iniciales del período de López Portillo, impulsó el crecimiento de la actividad turística en Cancún y el CCT mediante el desarrollo de diversos proyectos nacionales y extranjeros con los que se comenzaron a colocar en el ámbito internacional como destinos de gran demanda turística. Un hecho relevante fue la formalización en 1977 de un tratado con las autoridades norteamericanas para modificar el Convenio sobre Transportes Aéreos entre México y los Estados Unidos (15 de agosto de 1960) que permitió a las líneas aéreas designadas por los Estados Unidos cubrir diversas rutas que comunicarían a Cancún y Cozumel con Houston, Dallas/Forth Worth, Chicago, Detroit, Cleveland, Nueva Cork, Washington/Baltimore, Atlanta, Miami, Tampa y Nueva Orleans. Los planes a corto y mediano plazo incluían el establecimiento del servicio de transbordadores entre Cozumel-Houston; Nueva Orleans-Cozumel; Puerto Morelos-Miami y Puerto Morelos-Houston,¹⁹ y a mediano plazo se proyectaba la escalera náutica del Caribe Mexicano que mediante lanchas rápidas comunicarían a todos los puntos turísticos de la costa de Q. Roo, desde Chetumal hasta Holbox.²⁰

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, primer plan nacional en la materia formalizado el 12 de mayo de 1978,²¹ ante el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros y la expectativa del incremento en la capacidad de consumo de la población, se propuso facilitar el acceso de todos los grupos sociales al suelo urbano, a la vivienda, al equipamiento y los servicios, por lo que indicó para Cancún una política de impulso turístico y pesquero a partir de la cual según este Plan se ordenaría espacialmente el desarrollo de la zona norte del estado de Quintana Roo.²² Sin embargo, a pesar de haber contemplado para Cancún un elevado rango de población al año 2000 (81 mil habitantes), se quedó muy corta esa previsión ante la población que el censo de ese último año registró (400 mil habitantes).

¹⁷ Cárdenas, Enrique (1996): La política económica en México, 1950-1994. Fondo de Cultura Económica, México (p. 108).

¹⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): Antología de la Planeación en México (1917-1985). Primeros intentos de planeación en México (1917-1946) (p. 85).

¹⁹ SAHOP (1978): Antecedentes y Proyecciones. Cancún y Cozumel. 3. Comunicaciones. 3.1. Convenio bilateral 1978-1982 y 3.2. Planes a corto, mediano y largo plazo.

²⁰ SECTUR (1978): Plan de Aprovechamiento Integral de la Costa del Estado de Quintana Roo. México.

²¹ Al mismo tiempo se diseñaron un conjunto de programas de acción concertada como son: Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal (16-I-1978); Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales (2-II-1979); Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertos Industriales (8-X-1979); Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos (30-X-1979); Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados (10-XII-1979); Programa de Dotación de Infraestructura para Comunidades y Parques Industriales Pesqueros (26-XII-1979).

²² Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): op cit (p. 92).

Para 1977 el Estado contaba con 192,540 habitantes y registró una tasa de crecimiento poblacional del 6.5% en el período 1960-1970 y del 14% en 1970-1977, tres veces mayor que la observada en el país.²³ Su composición poblacional resintió el impacto del impulso a las actividades turísticas, ya que si al iniciar la década de los 70 el territorio contaba con una población mayormente rural (63.5%), al finalizar esa década, ya tenía una población netamente urbana (61.7%), producto de las altísimas tasas de crecimiento poblacional de Cancún, Cozumel e Isla Mujeres y dentro del Corredor en Puerto Morelos (18.87%), Playa del Carmen (58.67%), y Tulum principalmente (ver cuadros No. 8: "Población Urbana y Rural en Quintana Roo, 1950-1980" y No. 12: "Crecimiento Poblacional de las principales Localidades del Corredor Cancún Tulum").

CUADRO No. 8
POBLACIÓN URBANA Y RURAL EN QUINTANA ROO, 1950-1980

Años	Población Urbana	%	Población Rural	%
1950	10,885	26.9	30,282	73.1
1960	15,770	31.5	34,399	68.5
1970	32,206	36.5	55,994	63.5
1980	119,999	61.7	73,790	38.3

Fuente: Gobierno del Estado de Quintana Roo (1979): Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

El Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales ya formalizado²⁴ no especificó las acciones ni las localidades de Q. Roo en las que se aplicaría el Programa a pesar de las políticas de apoyo anunciadas, como fueron: la dotación y complementación del equipamiento requerido, precios diferenciales de combustibles industriales, incentivos fiscales, apoyos financieros y protección²⁵ a las ramas industriales mas destacadas en el Estado, como en la industrialización de madera, alimentos enlatados, emparadoras de productos pesqueros, trituradoras de materiales pétreos, fabricación de cal, producción de hielo y de materiales de construcción, aunque la principal industria era el ingenio azucarero "Álvaro Obregón". Esto derivó que en las décadas de los setenta y ochenta, con la creación del polo turístico de Cancún y en los noventa, con el impulso del CCT, el sector terciario comenzara a dominar la economía estatal, aunque la agricultura y una emergente ganadería intentaban posicionarse como actividades alternativas en el sector primario.

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano-PEDU- (1979)

En medio del auge económico que se vivió en el Estado de Q. Roo su Gobierno emitió el primer Plan Estatal de Desarrollo Urbano²⁶ (Ver Cuadro No. 7: "Antecedentes de Planeación Urbano-Ambiental en el CCT") en el que señaló que durante los primeros años del desarrollo de Cancún y de la Región Cancún-Tulum se había fortalecido la tendencia concentradora de la inversión en la primera ciudad (ver cuadro núm. 9: "Recursos Financieros Canalizados por FONATUR a Cancún"), mientras que el resto de la población apenas era atendida en sus necesidades básicas,²⁷ por lo que ante el desorden generado por la inversión turística en la costa norte de Q. Roo, se hacía necesario mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana mediante el ordenamiento del territorio y de los centros de población, para erradicar las

*"infrahumanas condiciones de vida actuales, producto del crecimiento desordenado de las ciudades del Estado."*²⁸

²³ Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1979, op. cit. (p. 28). Sin embargo, el Plan Director de Desarrollo Urbano de Cancún, 1992 (p. 20), señala que en el período 1971-1975 Cancún creció a un ritmo anual del 127.8%!

²⁴ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1979.

²⁵ Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1979, op. cit. (p. 88).

²⁶ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 31 de diciembre de 1979 (pp. 74-82).

²⁷ H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo (1991): Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum. (p. 4.6) y, Gobierno del Estado de Quintana Roo, H. Ayuntamiento de Benito Juárez (1992): Plan Director de Desarrollo de Cancún, Quintana Roo, (p. 9).

²⁸ Gobierno del Estado de Quintana Roo, México (1979): Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo (p. 1-3).

CUADRO No. 9
 RECURSOS FINANCIEROS CANALIZADOS POR FONATUR A CANCÚN (millones de pesos)

Años	urbanización	equipamiento	administración	inversiones	créditos	total
Acum. a 1976	542.0	197.6	391.3	325.9	356.8	1,813.6
1977	45.2	18.7	89.6	6.0	25.7	185.2
1978	78.2	7.5	104.4	82.6	148.3	421.0
1979	323.2	15.7	99.2	34.1	286.9	759.1
1980	620.1	16.5	112.4	5.0	372.0	1,126.0
1981	603.7	19.6	219.1	85.6	1,101.4	2,029.4
Acum. a 1981	2,212.4	275.6	1,016.0	539.2	2,291.1	6,334.4

Fuente: FONATUR (1982): Cancún. Un desarrollo turístico en la costa turquesa. México (p. 90).

Se trataba de atender los rezagos producidos por el desarrollo turístico inducido por el capital nacional y extranjero, por lo que el PEDU mencionó como objetivos principales el determinar los requerimientos derivados de la expansión de los centros de población y disponer de las superficies necesarias para satisfacer la demanda de vivienda; equilibrar la dotación de equipamiento debido a que principalmente se encontraba en la ciudad de Chetumal, resultando graves carencias en el norte, originadas por el acelerado crecimiento de Cancún. La parte centro-oeste y sur mayormente indígena, a decir del plan, generaría poca demanda de servicios, por lo que a Coba, Tulum, Puerto Morelos y Playa del Carmen se les dotaría de servicios mínimos de centros de concentración rurales debido a que no se preveía ningún crecimiento poblacional significativo. A Cozumel e Isla Mujeres les asignó una política de consolidación debido a que solamente requería de un ordenamiento de su estructura básica para prevenir los efectos negativos de la concentración sin afectar su dinámica actual; Puerto Morelos, Playa del Carmen y Tulum tuvieron una política de impulso como centros de apoyo a los sectores turístico y pesquero y Coba de impulso agropecuario y turístico. Con estos planteamientos se pensó atender lo urgente en las localidades costeras, pero sin previsión alguna de lo que se vendría en el futuro. La planeación urbana, cuyo objetivo es precisamente ordenar el crecimiento urbano y las inversiones públicas y privadas para mejorar las condiciones de vida de la población perdió su sentido desde los intentos iniciales y dejó de ser un instrumento de política urbana útil para la gente, aunque para el capital resultó de lo más conveniente.

Un instrumento para atender rezagos fue el Programa de dotación de infraestructura para comunidades pesqueras con el que "se maximizarían los escasos recursos para obtener resultados rápidos",²⁹ mediante obras y servicios en comunidades pesqueras de Isla Mujeres, Puerto Morelos, Playa del Carmen y Cozumel entre otras.

Otro programa se refirió a la dotación de infraestructura para centros turísticos, mediante la construcción de balnearios públicos, centros vacacionales, campos de remolques, albergues, paradores, posadas y hoteles, lo que tuvo mayor prioridad por parte del estado. Con esto resultó que a finales de la década de los 70 se reportó una capacidad instalada de 6,845 cuartos en 70 principales centros turísticos del estado, de los cuales el 52% (3,560 cuartos) se localizaron en Cancún, el 21.2% (1,451) en Cozumel, el 8.6% (589) en Isla Mujeres y el resto (1,245) en otras localidades de Q. Roo,³⁰ evidenciando ya una concentración de actividades y el desequilibrio en el desarrollo del norte y del sur del Estado, y entre la zona costera y el interior con preponderancia indígena.

El mayor crecimiento observado en la construcción de cuartos de hotel en el período de 1971-1979 fue en Cancún, que en 4 años duplicó la capacidad instalada que tenía Cozumel, con una tasa del 22.08% anual (1971-1979), Cozumel creció en un 14.96% anual (1971-1979). Isla Mujeres registró una tasa de crecimiento anual del 6.57% en el período y el Corredor registró una tasa del 4.45%. El despegue del proyecto Cancún impulsó la construcción de cuartos de

²⁹ Ibid (p. 78).

³⁰ Ibid (p. 34).

hotel en toda la zona norte (ver gráfico No. 7 "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel (1971-1979)"), principalmente en la isla de Cozumel, aunque en el Corredor aparentemente no se registraron incrementos importantes.

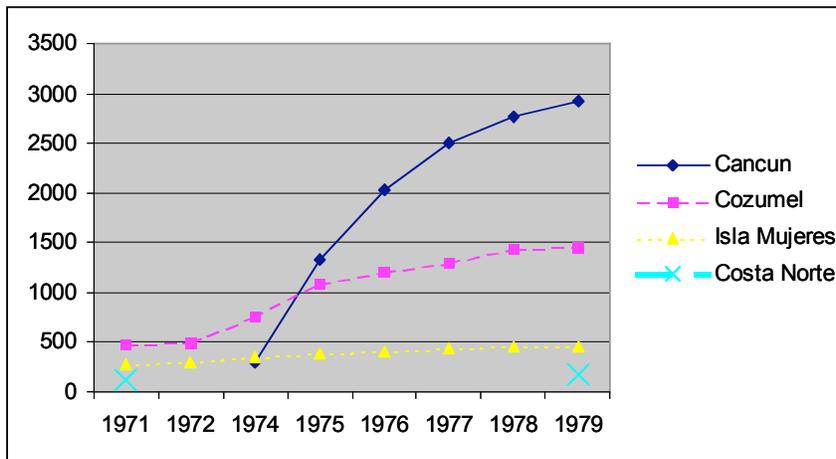
CUADRO No. 10
CRECIMIENTO HISTÓRICO DE CUARTOS DE HOTEL (1971-1979)

Localidad	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Cancún				303 ³	1,322 ³	2,023 ¹	2,494 ¹	2,763 ¹	2,929 ¹
Cozumel	468	487 ⁷			1,091 ⁶			1,428 ⁶	
Isla Mujeres	277 ⁵				392 ⁵			461 ⁵	461
Corredor	120								171 ¹³

Fuente: elaboración propia con base en:

- ¹ Ochoa, Felipe (s/f): Evaluación del proyecto Cancún.
- ² DETURIN (1992): Informe (p. 58 - 60).
- ³ Corporación Asesora (1977): Propuesta de Desarrollo urbano para las poblaciones de Puerto Morelos, Puerto Juárez y Leona Vicario, Q. R. Asimismo en Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 116), señala que el primer hotel que operó en Cancún fue el Playa Blanca, con 193 habitaciones (1974).
- ⁴ Plan Regional Turístico de los Estados del Sureste (s/f).
- ⁵ Banco de México, S. A. INFRATUR, Departamento de Economía (1971): Turismo en Isla Mujeres. Asimismo, en Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 65), menciona que el primer hotel construido en el lugar fue el Posada del Mar (1957), posteriormente entraron en operación las Cabañas Zazil Ha (1958), Ríos (1959), Zazil Ha, Rocas del Caribe, Cabañas Isla Mujeres, Posada Zorro y Rocamar (1964), Martínez y Las Palmas (1965), Posada San Luis y Xul Ha (1966), María de los Ángeles, El Paso, María José, Osorio, El Caracol, Posada Primavera y Trinchan (1970).
- ⁶ FONATUR (1978): Actividad turística en Cozumel, Q. R. Colección Polos Turísticos. Asimismo en Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 63), menciona que para los años 50 se construyeron los hoteles El Caribe Isleño y las Cabañas del Caribe, sin especificar el número de cuartos con que contaban.
- ⁷ Secretaría del Patrimonio Nacional (1972): Estudio Básico y Plan Director Preliminares del Desarrollo Urbano de Cozumel, Q. R. Memoria de Trabajo.
- ⁸ FONATUR (1979): Actividad turística en Cancún, Q. R. Colección Polos Turísticos. Cuaderno No. 1. Enero de 1979. México.
- ⁹ FONATUR (2000): Programa de Desarrollo Urbano - Turístico del Corredor Cancún - Riviera Maya, Q. R.
- ¹⁰ Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 65): señala que iniciaron actividades los hoteles Martín (1961), Playa Azul (1962), López y Candela (1963) y Yoli (1964). Sin embargo, menciona que también en este último año inició operaciones el hotel Cozumel Caribe, lo cual no coincide con la información de FONATUR. Asimismo, inician operaciones los hoteles Cantarell y Coldwell (1966), B. El Dorado, Presidente y Candela Amueblados (1969), Flores, Malibú y Mara (1970).
- ¹¹ Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 70).
- ¹² Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 88).
- ¹³ FONATUR (1979): Actividad turística en Cancún, Q. R. Colección Polos Turísticos. Cuaderno No. 1, Enero de 1979. México.

Gráfico No. 7
CRECIMIENTO HISTÓRICO DE CUARTOS DE HOTEL (1971-1979)



Fuente: Cuadro No. 9: "Crecimiento histórico de Cuartos de Hotel (1971-1979)"

A pesar de que el CCT registró mucho antes que Cancún el desarrollo de diversos proyectos turísticos, durante varios años se mantuvo con gran pasividad en comparación con el dinamismo observado en Cancún, debido principalmente a que el destino de las inversiones federales fue Cancún y al control federal que ejerció el FIDECARIBE sobre las áreas más atractivas y mejor atendidas con infraestructura y servicios en el CCT.

Por lo anterior, dentro del Corredor sólo se observó la construcción de algunos proyectos turístico-hoteleros y residenciales que se establecieron dentro de las áreas señaladas como

zonas de paisaje o de regeneración ecológica, pasando por encima de lo dispuesto por los Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

Para 1979 se contaban 7 hoteles de diferentes categorías localizados a lo largo del Corredor que ofrecían un total de 171 cuartos, principalmente de segunda categoría (78%),³¹ y se tenían compromisos de inversión por 350 mdp para la construcción de 950 cuartos de hotel más en Playacar y Chemuyil³² manifestándose con ello el dinamismo de la burguesía local y nacional que no tenía cabida en Cancún, como resultado del estricto control del FONATUR sobre el proyecto Cancún. No sería sino hasta finales de los ochenta cuando el CCT compartiría con Cancún las principales inversiones turísticas en el área.

Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) de Benito Juárez y Cozumel (1980)

En 1980 cuando en Cancún se desarrolló casi totalmente la primera etapa de su zona turística y su área urbana se extendió rápidamente hacia el norte y poniente, el Gobierno Federal elaboró los primeros Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) de Benito Juárez y Cozumel (1980) (Ver Cuadro No. 7: "Antecedentes de Planeación Urbano-Ambiental en el CCT") y posteriormente realizó el primer Plan Director de Desarrollo Urbano (PDU) de Cancún (1982). Ambos PMDU propusieron mejorar las condiciones de vivienda de bajos ingresos, incrementar el equipamiento y los servicios públicos y diversificar los sitios de explotación turística, en una repetición de las graves limitaciones con que el primer PEDU abordó la problemática regional y urbana del CCT y en general de todo Quintana Roo. En todos estos objetivos se iría avanzando muy lentamente, excepto en el último, porque ya desde entonces el CCT estaba sujeto a fuertes presiones de inversionistas nacionales y extranjeros para establecer proyectos turísticos de diversa índole en áreas y predios que estos planes municipales incluso consideraron inadecuados.

El primer instrumento mencionado³³ señaló a Cancún como ciudad con servicios de nivel intermedio y a Puerto Morelos con nivel de servicios rurales concentrados, en donde se aprovecharían los recursos naturales de manera más adecuada, el acceso de los grupos de bajos ingresos al suelo urbano y vivienda y se desalentaría el establecimiento de asentamientos humanos en áreas donde se indicaron restricciones al uso del suelo, lo cual no fue posible de lograr ante el avance de los intereses de los inversionistas, quienes requerían tener cerca de sus hoteles un poblado de apoyo en donde vivieran sus trabajadores.

Entonces el Estado minimizó las presiones de ocupación turística existentes en áreas fuera de los polos de desarrollo creados por la federación (Cancún y el FIDECARIBE), así como en la Isla de Cozumel, por lo que el PMDU de Cozumel,³⁴ dio a toda el área del actual CCT un uso forestal a pesar de que existían zonas turísticas-recreativas como Tulum-Tankah y Xel-Ha, Xcacel, Chemuyil, Aventuras y Akumal. Todas estas áreas han conservado hasta la fecha su uso turístico, excepto Tankah y Xel-Ha, las que actualmente son reconocidas como áreas de protección ecológica. En el resto de las entonces áreas forestales en su mayor parte cambió el uso del suelo para favorecer al turismo.

Para el año 2000 propusieron un sistema de ciudades desarticulado, en donde funcionarían 4 subsistemas independientes entre sí con un nivel rural de servicios, lo que obligó a que las expectativas de crecimiento fueran muy limitadas y no se pensara en impulsar a otra localidad

³¹ FONATUR (1979): Actividad turística en Cancún, Q. R. Colección Polos Turísticos. Cuaderno No. 1, Enero de 1979. México.

³² Convenio para llevar a cabo la Alianza para la Producción en el municipio de Cozumel, Q. R., celebrado por la Asociación de Hoteleros de Cozumel, A. C. y por el Secretario de Turismo, Arq. Guillermo Rosell, el Consejo Nacional de Turismo, Nacional Hotelera, S. A., FONATUR, FIDECARIBE y el gobierno del Estado de Quintana Roo, firmado el 22 de septiembre de 1978.

³³ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 30 de abril de 1980 (pp. 1-7).

³⁴ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 31 de octubre de 1980 (pp. 1-7).

CUADRO No. 11
POBLACIÓN Y LOCALIDADES (al año 2000)

Localidad	Jerarquía urbana	Población (habitantes)
Puerto Morelos	s/inf.	s/inf
Playa del Carmen	Servicios urbanos concentrados	2,267
Akumal-Xel-Ha, Solimán, Tulsayab	Servicios urbanos concentrados	2,494
Tulum	Servicios urbanos concentrados	1,332
Total		6,093

Fuente: Elaboración propia con base en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 30 de abril de 1980.

diferente a las que ya se habían destacado como poblaciones turísticas [ver cuadro No. 11: "Población y localidades (al año 2000)"]".

Destacaron además las propuestas de carreteras para enlazar directamente

a Punta Maroma con Leona Vicario, así como la prolongación al sur del tramo carretero Tulum-Cancún, de Tulum hasta Punta Allen, con base en la infraestructura carretera existente³⁵ como las carreteras Mérida-Puerto Juárez y Cancún-Tulum-Chetumal, las cuales estaban interconectadas mediante carreteras pavimentadas o de terracería a la altura de Puerto Morelos, Akumal y Tulum.

Figura No. 14
PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO DE BENITO JUAREZ Y COZUMEL (sistema de ciudades y áreas turísticas al año 2000)



Fuente: SEDUE, 1986: Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas de los municipios de Benito Juárez y Cozumel, Q. R.

Los PMDU señalaron que toda la franja costera desde Tulum hasta el sur de Cancún se utilizaría como área de paisaje con uso recreativo en terrenos del FIDECARIBE así como un área de preservación ecológica, de la carretera hasta la costa y desde el sur de Xel-Ha hasta Punta Solimán. El resto el área hacia el poniente de la carretera en el municipio de Cozumel, serían áreas a preservar o a regenerar y en el municipio de Benito Juárez serían de uso agropecuario [ver Fig. No. 14: "Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Benito Juárez y Cozumel (sistema de ciudades y áreas turísticas al año 2000)"]".

Es importante reiterar que estos documentos no establecieron el uso turístico para todo el actual CCT,

sino solamente para algunas áreas aisladas, como los terrenos del FIDECARIBE con 1,881.68 ha, Cancún y la Isla de Cozumel. El resto sería área de preservación o regeneración ecológica.

Es claro el esquema de polos de desarrollo turístico seguido por el Estado en esos años: Cancún y FIDECARIBE eran los únicos lugares que se impulsarían en tierra continental; las áreas intermedias estarían sujetas a las posibilidades futuras del capital, por lo que en los siguientes años no merecerían la atención del estado con instrumentos de planeación ni con inversiones.

POLÍTICA ANTICRISIS EN LA PLANEACIÓN INSTITUCIONAL DE LA REGIÓN

La crisis internacional de principios de la década de los 80 fue una de las más graves después de la depresión de los 30. Los países industrializados reforzaron las medidas de austeridad fiscal y monetaria y aumentaron las medidas proteccionistas, afectando a los países

³⁵ SAHOP (1978): Antecedentes y Proyecciones. Cancún y Cozumel. Plano No. 5: "Planeación Quintana Roo" y Plano No. 9.

latinoamericanos que sufrieron caídas en su PIB, disminución de las tasas de inversión, presiones inflacionarias, aumento de desocupación laboral y baja del salario real.

La reducción en los precios del petróleo en 1981 no fue motivo para que el gobierno de López Portillo redujera sus programas de gasto, lo que generó la devaluación del peso en 1982 de \$26.9 a \$41 por dólar y la cancelación de los préstamos de instituciones internacionales. En el país se estableció por primera vez el control de cambios, que se complementó con la expropiación bancaria y el establecimiento de diversos esquemas de política cambiaria, lo que trajo consigo mayor desconfianza entre los grupos de poder nacionales y extranjeros y una mayor contracción del gasto. La deuda pública ascendió a 84,100 millones de dólares con vencimientos al año siguiente de 20,000 millones, por lo que el gobierno de López Portillo se vio obligado a realizar un acuerdo con el FMI similar al firmado 6 años antes³⁶ que motivó la aplicación a partir de 1982 del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) para enfrentar la crisis, basado en cuatro aspectos principales: reducción del gasto público, racionalización de subsidios, abatir el déficit público y aumentar la carga tributaria. La carta de intención formalizada entonces obligó al gobierno a ajustar la política económica para orientarla al exterior, por lo que se sujetó al país a los requerimientos comerciales de los Estados Unidos y a la expansión del capital transnacional que exigía ventajas especiales para obtener altas utilidades.³⁷ En este entonces, cuando el país alcanzó un nivel de insolvencia a finales de 1982, Miguel de la Madrid Hurtado asumió la presidencia de la República.

El período de Miguel de la Madrid (1982-1988) atravesó por tres momentos:

- 1º: La aplicación de la primera Carta de Intención y el PIRE (1983-1985) debido a la recesión económica de 1982-1983 durante la cual la inflación alcanzó 98.8% que requirió reducir el gasto público, por lo que su participación en el PIB cayó a -5.3%. La construcción de infraestructura básica del sector público para carreteras, vías férreas, obras marítimas, obras de riego y aeropuertos se redujeron en un 28% entre 1981 y 1983. Durante el breve período de recuperación económica de 1984 y 1985 debida a la expansión de la deuda externa alentada por razones políticas para atenuar las presiones sociales derivadas del aumento del desempleo, pérdida del poder adquisitivo y aumento de la pobreza, se decidió continuar obras ya iniciadas, por lo que el gasto en estos renglones aumentó 5.2% con respecto al año previo;
- 2º: El plan Baker por el que el país contaría con 11 mil millones de pesos durante el período de 1986-1988, establecido para garantizar el pago de la deuda y del consumo creciente de productos del exterior y el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC) (1986-1987) por el que se aplicó el plan Baker, período caracterizado por una nueva recesión (-4.2% del PIB) por la disminución de los precios del petróleo, el crack bursátil, la macrodevaluación e hiperinflación en 1987 (llegaría al 159%). De 1984 a 1989 cambió la tendencia de largo plazo que habla mantenido el sector público en cuanto a la oferta de infraestructura básica para la producción. Se presentó una severa contracción del gasto público, necesaria para ajustar y controlar las finanzas gubernamentales hasta lograr un superávit entre los gastos y los ingresos del Estado. Además de esto, en 1985 se enfrentaron los efectos de los sismos, por lo que aumentó el gasto público en renglones como la reconstrucción de viviendas, calles y avenidas, parques, sistemas de agua y drenaje, mercados y la relacionada con las edificaciones en el Centro Histórico de la capital del país y,
- 3º: El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) de 1987, con el que se pretendía corregir los desajustes derivados del crack bursátil, la devaluación de noviembre de ese año y la altísima inflación, mediante el castigo a los salarios. Este plan tuvo ajustes en marzo del año siguiente por los que se aumentó el salario un 3% y continuó la libertad cambiaria.³⁸

³⁶ Cárdenas, Enrique (1996) op cit (pp. 109-116).

³⁷ Ortiz Wadgyman, Arturo (1997) op cit (p. 54).

³⁸ Ibid (pp. 70-101).

Se definió una nueva estrategia nacional para el desarrollo que sustituyó la política económica previa. El gobierno transfirió muchas actividades al sector privado mediante la aplicación de programas de privatización, concesión, transferencia y liquidación de empresas paraestatales que afectaron a casi todas las instituciones públicas relacionadas con la infraestructura básica, por lo que de las 1 mil 155 entidades paraestatales de diciembre de 1982, quedaron sólo 412 en diciembre de 1988.

La política comercial externa de México debió ser modificada y eliminar la protección que se aplicó desde 1940 a la industria nacional,³⁹ desde esa década México se encuentra dedicado a la introducción del modelo de libre mercado y a instrumentar las reformas neoliberales dominantes en el sistema mundial. Los siguientes tres gobiernos federales eliminarían las barreras a la inversión extranjera y al comercio y reducirían la participación del Estado en la economía para establecer una estrategia de promoción de exportaciones como solución a los problemas de la economía mexicana. Fue así como en 1986 México ingresó al GATT⁴⁰ y formalizó ante el mundo su apertura comercial, que en 1994 se afianzó con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) con lo que se consolidó el modelo neoliberal en el país.

La crisis se reflejó en la planeación urbana que realizó el Estado, ya que como principal instrumento de planeación en el país presentado en 1983, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, tuvo que sostener como objetivos principales la recuperación económica y el crecimiento así como fortalecer la descentralización mediante la intensificación de la desconcentración del crecimiento industrial; frenar la migración hacia la metrópoli; consolidar sistemas urbanos a escala regional en el occidente y el Golfo de México y, restringir en forma más estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la Ciudad de México y racionalizar su expansión física.⁴¹

A pesar de los ajustes que ya se realizaban orientados a fortalecer las relaciones económicas con el exterior, se pensó que en el corto plazo la sustitución de importaciones debía sostener y reactivar el mercado interno. El gasto público se asignaría con criterios regionales para influir en la distribución de las actividades productivas en el territorio, por eso la política de desarrollo urbano se orientó a conseguir una mejor utilización de la infraestructura existente y consolidar un sistema urbano nacional que contribuyera a controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos y distribuir territorialmente los servicios y satisfactores.⁴²

El PND señaló que entre las áreas a desarrollar se encontraba Quintana Roo, en donde se protegerían las áreas más representativas y se brindarían espacios verdes a las grandes concentraciones urbanas.

Por su parte el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV)⁴³ apoyó las decisiones anteriores al establecer un Sistema Urbano Nacional compuesto por 3 grandes grupos de centros de población: ciudades grandes, ciudades medias y centros de apoyo e implantó un proyecto estratégico de ciudades medias con el que se pretendió transformar el patrón territorial del país apoyando a 59 ciudades medias, dentro de las cuales a excepción de Cancún, no se señaló a otra localidad dentro del CCT, alentando con ello el desequilibrio regional que ya era evidente y que denunció el primer PEDU que al parecer era de poca importancia.

³⁹ Ibid (pp. 55-62).

⁴⁰ El proceso de adhesión se inició formalmente el 27 de noviembre de 1985, mediante la presentación de la solicitud. El protocolo de adhesión fue formalizado por el Senado de la República el 26 de agosto de 1986 y fue abrogado por Miguel del la Madrid lo que abrió las puertas a una liberalización arancelaria abrupta. Finalmente, el 4 de agosto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto aprobatorio del acta final de la Ronda Uruguay del GATT y el 3º de diciembre de 1994 entran en vigor todos los acuerdos.

⁴¹ Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1983: "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Secretaría de Programación y Presupuesto. México.

⁴² Ibid (p.71).

⁴³ Poder Ejecutivo Federal (1984): Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, (p. 43).

El efecto territorial de esta crisis en el país⁴⁴ y en el Corredor Cancún-Tulum se expresó con una baja de las tasas de crecimiento poblacional. En Cancún después de haber crecido con una tasa del 60.5% en el período de 1970 a 1980, para el decenio de 1980-1990 se redujo hasta el 17.5%, agravado también por los efectos destructivos del huracán Gilberto.⁴⁵ Lo mismo ocurrió con Playa del Carmen, Puerto Morelos y Tulum, que redujeron su crecimiento poblacional en más del 50% del que venían observando.

CUADRO No. 12
CRECIMIENTO POBLACIONAL DE LAS PRINCIPALES LOCALIDADES
DEL CORREDOR CANCÚN-TULUM (1970-2000)

Localidad	1970	1980	Tasa 1970- 1980	1990	Tasa 1980- 1990	2000	Tasa 1990- 2000	Tasa 1970- 2000	Aumento de población (veces)
Puerto Morelos ^a	132 ³	744	18.87	1,620	8.09	3,453 ²	7.86	11.48	26.15
Playa del Carmen ^b	232 ³	23,270	58.67	33,884	3.829	47,483 ²	3.431	4.51	204.6
Tulum ^c	220 ¹	681 ⁴	11.97 ⁴	2,111 ¹	11.98 ⁴	7,180 ²	13.022	12.306	32.63

Fuente: elaboración propia con base en:

^a: Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 30-X-1998.

^b: Plan Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen. H. Ayuntamiento de Solidaridad, 1996.

^c: Censo 1995 de población y vivienda. INEGI, 1995.

¹: IX Censo General de Población y Vivienda, 1970.

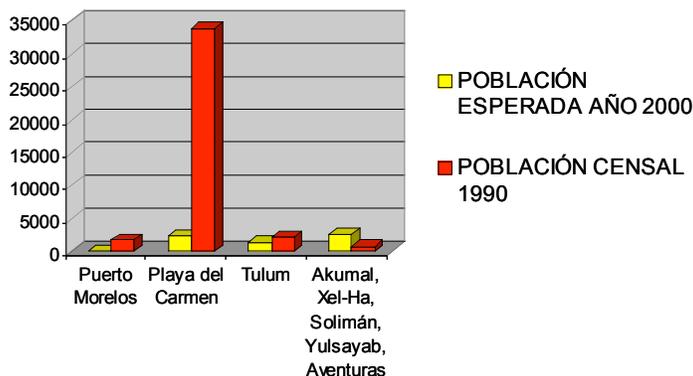
²: Programa de desarrollo urbano - turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya, Quintana Roo. FONATUR, 2000.

³: Sistema de Información para el Diagnóstico Continuo del Desarrollo Urbano, (SIDDU), Estado de Quintana Roo. SAHOP, 1978.

⁴: Datos calculados con base a la información de los años 1970 y 1990.

Cabe señalar que a pesar de que los PMDU de Benito Juárez y Cozumel establecieron la consolidación de los sistemas de ciudades para el CCT, esto no se logró ya que las expectativas de crecimiento poblacional al año 2000 no se cumplieron (Ver gráfico No. 8: "Comparativo Crecimiento Poblacional"). Algunas localidades rebasaron diez años antes de lo previsto en más

Gráfico No. 8
COMPARATIVO CRECIMIENTO POBLACIONAL



Fuente: Cuadro No. 10: "Población y Localidades al año 2000 y Cuadro No. 11: "Crecimiento Poblacional de las Principales Localidades del Corredor Cancún-Tulum"

de 14 veces las previsiones de población al año 2000, como fue el caso de Playa del Carmen, mientras que por el contrario, para 1990 Akumal, Xel-Ha, Solimán, Tulsayab y Aventuras redujeron su población casi 3 veces en comparación con la registrada 10 años antes.

Como reflejo de la situación de emergencia económica del país, en donde el Estado estaba cada vez más débil y en proceso de reducción y pérdida de rectoría, la planeación urbana tuvo en el

país en general y en Quintana Roo en particular una dinámica mínima durante la mayor parte de este período de gobierno.

*"El período gubernamental de 1982 a 1988 se caracterizó por una crisis económica estructural, con una tasa de crecimiento del PIB negativa de -0.4% anual, por lo que las preocupaciones territoriales pasaron a segundo término ante la instrumentación de acciones sectoriales de corte neoliberal..."*⁴⁶

⁴⁴ Garza, Gustavo. 1999, op. cit. (p. 277-278).

⁴⁵ Gobierno del Estado de Quintana Roo, México (1992): Plan Director de Desarrollo Urbano de Cancún (p. 20).

⁴⁶ Garza, Gustavo. 1999, op. cit. (p. 288-289).

Los pocos planes y programas de desarrollo urbano elaborados entonces para la zona de estudio mostraron la inexistencia de una estrategia de desarrollo urbano y turístico para el CCT, ya que lo que urgía al Estado era controlar sus dos megaproyectos. Coincidiendo con la fase de relativa recuperación económica (1984-1985), se elaboraron y pusieron en operación los únicos PDU que se harían en la época: el PDU de Cancún (el primero para dicha ciudad) y las Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas de los Municipios de Benito Juárez y Cozumel (DUDR) iniciadas en 1986 y publicadas un año después (Ver Cuadro No. 7: "Antecedentes de Planeación Urbano-Ambiental en el CCT"), mismos que tendrían una influencia limitada en la conformación y el desarrollo del Corredor Turístico. Ninguna otra localidad del área fue sujeta a la planeación urbana, aunque existió la intención de elaborar otros PDU.⁴⁷

*"La persistencia de la crisis económica y la acentuación de las políticas neoliberales ... significaron la práctica extinción de la planeación nacional del desarrollo urbano, no obstante que se continuó con la formalización administrativa de elaborar los planes y programas indicados en la ley correspondiente."*⁴⁸

Es importante resaltar que por primera vez el PND y los demás planes elaborados en la época incorporaron criterios ecológicos y ambientales como elementos fundamentales para la reordenación económica,⁴⁹ como una acción que se puede circunscribir dentro de las medidas proteccionistas establecidas por los países industrializados, por lo que los aspectos ambientales serían en adelante de gran relevancia en la conformación de las políticas urbanas. Este cambio obedeció primordialmente a las condiciones impuestas por el GATT, tratado internacional firmado durante el período del gobierno federal de Miguel de la Madrid, así como al tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) que se formalizó durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), los que incluyeron diversas condiciones a cumplir por los países firmantes, dentro de las cuales se encontraba la protección ambiental. Desde ese momento sería necesario "filtrar" los planes y programas de desarrollo urbano con las políticas ambientales. Por ello, la preponderancia que habían alcanzado hasta entonces los PDU se perdió para dar paso a los Programas de Ordenamiento Ecológico como instrumentos rectores para la ocupación del territorio. Así, el Estado avanzó en la integración del marco legal en materia ambiental, en la evaluación del impacto ambiental de obras y proyectos y en el establecimiento de áreas naturales protegidas, entre otros.

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano -PEDU- (1987)

El PEDU de Quintana Roo se actualizó en 1987 (Ver Cuadro No. 7: "Antecedentes de Planeación Urbano-Ambiental en el CCT"), respondiendo a las corrientes ambientalistas entonces vigentes. Presentó graves carencias, indefiniciones y en general una ausencia de lineamientos normativos, además de que las autoridades locales nunca le dieron vigencia jurídica. Este programa propuso como preocupación fundamental el desarrollo urbano y la ecología, por lo que se hacía necesario:

"...ordenar el asentamiento de los núcleos de población a través de un sistema estatal de ciudades que posibilite el logro de los objetivos del desarrollo social y económico de la entidad, y al mismo tiempo deberán preverse las acciones de protección y preservación ecológica que garanticen armonía entre sociedad y medio ambiente".⁵⁰

El PEDU reconoció que en Q. Roo se mantenían los desequilibrios poblacionales, la dispersión de asentamientos humanos y la concentración en pocas ciudades, pero obviamente no denunció que los anteriores planes federales y locales habían sostenido propuestas que en nada ayudaron a remediar esa situación. En ese entonces la población estatal era de 517,937 habitantes (400 mil más que los registrados en 1977), que crecían con una tasa anual del 13.4%. De ellos, el 71% vivía en las ciudades (10% más que lo señalado por el plan anterior 8 años antes) y el 29% se encontraba en localidades rurales (10% menos que 8 años atrás).

⁴⁷ SEDUE (1989): Estimación de costos de los proyectos a desarrollar en el Corredor Cancún-Tulum, Isla Mujeres e Isla Cozumel, responsabilidad directa de FIDECARIBE. Señala los costos que tendrán los planes de desarrollo urbano de Puerto Morelos, Playa del Carmen, Isla Mujeres y Tulum.

⁴⁸ Garza, Gustavo. 1999, op. cit. (p. 289).

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1983 op. cit (pp. 72-73).

⁵⁰ Gobierno del Estado de Quintana Roo, México (1987): Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ecología 1987-1993 (p. 7).

Esta dinámica de crecimiento hizo necesario constituir mas reservas territoriales para Cancún, Isla Mujeres y Kantunilkín (poblado indígena no mencionado hasta entonces) y la regularización de las superficies fuera del fundo legal de Playa del Carmen.

Aceptó además que la explotación inmoderada de la selva, el uso extensivo del suelo con fines agrícolas o ganaderos y los fenómenos naturales contribuyeron a reducir en un 30% las reservas forestales estatales. El turismo también fue un elemento depredador que presionó a la selva para establecer sus desarrollos, así como la explotación intensiva de los sistemas arrecifales que acarreó su deterioro, principalmente en la zona marina de Cancún, Cozumel e Isla Mujeres. Evidenció además fuertes rezagos de drenaje sanitario en casi todas las localidades del estado, ya que sólo parcialmente existía en Cancún, Cozumel e Isla Mujeres.⁵¹

Sin embargo poco se hizo para remediar esta situación, a no ser por la conformación de diversas reservas ecológicas, en las que se permitieron también los aprovechamientos turísticos que tan depredadores han resultado para los recursos naturales del Estado,⁵² así como diversos pactos ciudadanos para la protección ambiental, con los que se intentó dar un tratamiento democrático a la atención del problema.

Este Programa tampoco propuso estrategias regionales y de largo plazo para atender la problemática de la zona norte del estado, sino una atención fragmentaria e individualizada de los rezagos centrada en rentabilidad económica de las actividades productivas en las principales ciudades, dando prioridad a las localidades turísticas de la zona costera y relegando a los poblados indígenas del interior del estado.⁵³

"Para Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos (poblados indígenas), reconoce que "... resulta imposible dotar de los sistemas de drenaje y tratamiento de aguas negras dada la baja densidad de población existente, por lo que es importante continuar la promoción del uso de fosas sépticas".

El final del sexenio de Miguel de la Madrid y la apertura comercial que se comenzó a afianzar aceleraron la dinámica de la demanda de suelo para uso turístico en el CCT así como de construcción de cuartos de hotel, que creció a un ritmo del 1.75% en el período de 1983-1985, coincidiendo con una breve recuperación económica del país para pasar a un 14.99% de 1985 a 1986, lapso de tiempo que coincidió con la caída en una nueva depresión económica nacional (ver cuadro No. 13: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel"). Es de notar que el crecimiento del número de cuartos de hotel no coincidió con la situación económica por la que atravesaba el país en esos años, debido a que las principales inversiones que se realizaron fueron extranjeras, mismas que aprovecharon las condiciones favorables imperantes entonces para su llegada al Corredor.

CUADRO No. 13
CRECIMIENTO HISTÓRICO DE CUARTOS DE HOTEL (1980-1989)

Localidad	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Cancún	3,930 ¹	5,225 ¹	5,528 ¹	5,709 ¹	6,106 ¹	6,591 ¹	7,028 ¹	7,028 ²	12,209 ²	15,310 ²
Cozumel	1,480 ⁴			1,714 ²	1,845 ²	1,865 ²	1,913 ²	1,873 ²	2,316 ²	2,449 ²
Isla Mujeres			270 ⁵	402 ²	424 ²	412 ²	416 ²	599 ²	690 ²	690 ²
Corredor				509 ²	509 ²	527 ²	606 ²	525 ²	993 ²	908 ²

Fuente: elaboración propia con base en:

¹ Ochoa, Felipe (s/f): Evaluación del proyecto Cancún.

² DETURIN (1992): Informe (p. 58 - 60).

⁴ Plan Regional Turístico de los Estados del Sureste (s/f).

⁵ Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 88).

⁵¹ Ibid (p. 37).

⁵² Mediante decreto (Diario Oficial de la Federación, 20-I-1986) se declara como área de protección, mejoramiento, conservación y restauración de sus condiciones ambientales, 528-147-66-80 ha de terrenos identificados como "Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an". Este decreto establece varias zonas dentro de la reserva. Una de ellas, la zona de amortiguamiento, podrá ser utilizada para obras públicas o privadas, así como para el aprovechamiento de flora y fauna silvestre por los habitantes de la reserva. Sin embargo, por las condiciones de diversidad de flora y fauna, y la existencia de cenotes, caletas y playas arenosas y rocosas, esta reserva está siendo ocupada por desarrollos "ecoturísticos" sin que exista algún plan oficial para ordenar ese crecimiento.

⁵³ Gobierno del Estado de Quintana Roo (1987) op cit (p. 67-68).

Esta situación explica la presión a la que estuvo sujeto el Corredor Cancún-Tulum, que desbordó las previsiones iniciales de las autoridades que restringieron la construcción de los proyectos turísticos tan solo a Cancún y al área del FIDECARIBE, lo que hizo necesario organizar a la población y la ocupación del espacio en función de las necesidades del capital. Por ello el Estado comenzó a actuar para favorecer a la inversión en el lugar utilizando los recursos técnicos y jurídicos existentes en el momento, lo que hizo necesario elaborar estudios para plasmar en el área los intereses del capital.

Las Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas de municipios de Cozumel y Benito Juárez –DUDR- (1987)

La formulación de las DUDR de los municipios de Cozumel y Benito Juárez⁵⁴ por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) conjuntamente con las de las localidades de San Miguel Cozumel (en la isla de Cozumel) y Playa del Carmen (en el continente), principales poblados que desde años atrás (principalmente San Miguel) estuvieron sujetos a la inversión turística, puso de manifiesto ese interés por intervenir en el área y sentar las bases de la planeación regional y urbana que garantizaran los beneficios al capital que se invirtiera en el lugar y así dar el impulso turístico indispensable para sostener el crecimiento de la inversión en Cancún. Es de resaltar que a diferencia de las localidades arriba citadas, Cancún nunca tuvo una normatividad de este tipo sino hasta la expedición de su PDU en 1993, que fue acompañado de sus declaratorias respectivas. Lo anterior debido al fuerte control del FONATUR sobre el proyecto turístico como ya se ha señalado.

La expedición de estos instrumentos incluyó también el cambio conceptual que la planeación urbana en el país estaba experimentando: de la planeación urbana de los centros de población, se pasó a la planeación ecológica de regiones. No es extraño que al ser resuelta de esta manera las necesidades de planeación del lugar elegido como prioritario para exponerlo ante el mundo como ejemplo de la apertura comercial mexicana con premisas de cuidado ambiental, se dejara para segundo término la planeación de las ciudades.

Las DUDR establecieron marcadas diferencias con sus antecedentes inmediatos en los PMDU de Benito Juárez y Cozumel. A pesar de que coincidieron con los planes anteriores en no determinar la conformación de un corredor turístico como estrategia de ocupación del territorio, permitieron el aprovechamiento de predios aislados en la costa con usos turísticos de baja densidad, dentro de una franja de 250 m de ancho a partir de la línea de costa, en los lugares en donde los PMDU asignaron un uso de área de paisaje⁵⁵ como fue al sur de Cancún hasta Punta Caracol, y de Punta Brava hasta Punta Maroma, liberando tan solo el tramo de Puerto Morelos. En este lugar las DUDR establecieron un uso portuario de carga y pasajeros en el hasta entonces conocido como Puerto Pesquero y señalaron hacia el sur de este lugar un área de Parque Industrial (más tarde estos lugares serían aprovechados para desarrollar el proyecto turístico El Cid de Cancún). No señalaron ningún área de crecimiento urbano sobre la costa sino que estaría localizado en torno a la carretera federal Chetumal-Puerto Juárez y la desviación a Central Vallarta (391 ha para uso urbano y 184 ha para uso industrial). Para Playa del Carmen se dispuso de un área de crecimiento urbano en torno a la entonces área urbana y 2 áreas de amortiguamiento al crecimiento urbano en la zona comprendida entre la costa y la carretera federal Chetumal-Puerto Juárez. Al poniente de esta vía se dispuso un área para instalaciones aeroportuarias, misma que no se llegó a realizar. Para Tulum, las DUDR no dispusieron previsiones de crecimiento, a pesar de que como ya se mostró en el cuadro No. 12, en los años 80 esta localidad creció a una tasa del 11.97% anual.

⁵⁴ Elaboradas por el Gobierno del Estado de Quintana Roo, los municipios de Benito Juárez y Cozumel y la SEDUE en 1986, fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 9 de marzo de 1987.

⁵⁵ SEDUE (1987): Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo. México (p. 8).

CUADRO No. 14
USOS DEL SUELO POR LOCALIDAD (ha)

Localidad	Uso urbano 1986	Crecimiento urbano	Industrial	Turístico	Total
Puerto Morelos	157.5	391.0	256.5	525.0 ¹	1,330.0
Playa del Carmen	75.0	1,073.5	220.0	1,750.0 ²	3,118.0
Tulum	135.0	0.0	0.0	sin dato	sin dato
Total	367.5	1,464.0	476.5	2,975.0	5,282.5

Fuente: elaboración propia con base en las Declaratorias de Usos Destinos y Reservas de los municipios de Cozumel y Benito Juárez, Q. R., 1987.

Superficies calculadas sobre los planos de los anexos gráficos respectivos.

¹ Incluye todos los usos turísticos correspondientes al Corredor Cancún-Tulum, dentro del municipio de Benito Juárez.

² Incluye todos los usos turísticos correspondientes al Corredor Cancún-Tulum, dentro del municipio de Cozumel.

Estos documentos establecieron que los desarrollos turísticos deberían resolver el problema habitacional de sus trabajadores, por lo que todos los desarrollos propuestos en ese entonces incluyeron un área urbana inmediata en la que alojarían a sus empleados. Esta disposición más tarde sería desechada por la SEDUE con el argumento de que propiciaría la dispersión de la población dificultando la dotación de infraestructura, servicios y equipamiento, por lo que cualquier propuesta en ese sentido fue bloqueada a partir de este momento.

También estas DUDR previeron el desarrollo del puerto de Punta Venado, mismo que no estuvo considerado en la anterior planeación regional, y validaron la existencia del área industrial de uso extractivo de Calica (3,960 ha), con una extensión mayor incluso que la actualmente reconocida por el Programa de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum (Ver figura No. 15: "Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas de Benito Juárez y Cozumel").

A pesar de que en las 4 áreas de monumentos naturales (Xcaret, Xpuha, Yalkú y Xel-Ha) se prohibieron las edificaciones urbanas o rurales y la infraestructura y servicios para desarrollos hoteleros,⁵⁶ se pasó por alto esta disposición para desarrollar la caleta de Xcaret, transformando incluso su morfología costera para desarrollar un parque recreativo y el hotel Xpuha Palace.

Las DUDR tampoco propusieron la estructuración espacial de los centros de población a pesar

Figura No. 15
DECLARATORIAS DE USOS, DESTINOS Y RESERVAS DE BENITO JUAREZ
Y COZUMEL (sistema de ciudades y áreas turísticas al año 2000)



Fuente: SEDUE, 1987: Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas de los municipios de Benito Juárez y Cozumel, Q. R.

de que implícitamente establecieron una jerarquización urbana en la que Playa del Carmen sería el principal centro urbano de la zona y en donde estarían las principales áreas de crecimiento, por lo que no consideraron a las localidades de Akumal, Aventuras, Xel-Ha, Tulsayab y Solimán, quedando desarticulada la estrategia de sistema de ciudades antes propuesta por los PMDU (Ver figuras 14: "Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Benito Juárez y Cozumel" y 15: "Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas de los Municipios de Benito Juárez y Cozumel").

Lo que se aprecia de inmediato es el incremento de áreas de uso turístico en el CCT, en comparación con las

⁵⁶ SEDUE (1987): Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo. México (p. 16).

mismas propuestas por los PMDU, los que habían determinado áreas turísticas en el CCT por 1,881.86 ha, mientras que las DUDR indicaron un total de 2,975.0 ha, es decir, las incrementaron 1.55 veces.

CUADRO No. 15
USOS DEL SUELO EN EL CORREDOR (ha)

Uso urbano	Industrial	Turístico	Prot. Ecol.	Agropec.	Total
2492.0805	4812.7727	2,975.0	68884.2999	48444.2999	126808.4314

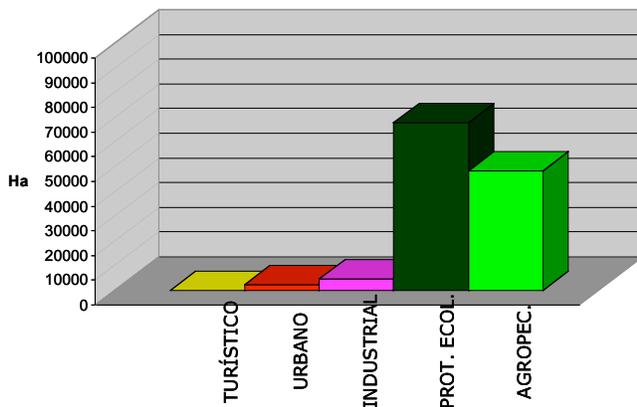
Fuente: elaboración propia con base en las Declaratorias de Usos Destinos y Reservas de los municipios de Cozumel y Benito Juárez, Q. R., 1987.

Superficies calculadas sobre los planos de los anexos gráficos respectivos.

La superficie total estimada corresponde al polígono que ocupa el Corredor Cancún-Tulum, definido en el decreto del Programa de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el 16 de noviembre de 2001.

No fue significativa la superficie turística con relación a los demás usos del suelo en el CCT. Ahí predominaron los usos de protección ecológica y agropecuario mientras que los usos urbano, industrial y turístico ocupaban una mínima parte.

Gráfico No. 9
DECLARATORIAS DE USOS, DESTINOS Y RESERVAS
DE BENITO JUÁREZ Y COZUMEL



Fuente: Cuadro No. 13: "Usos del Suelo en el Corredor"

El aspecto que motivó el incremento en el uso del suelo turístico fue el interés que comenzó a despertar el Corredor para la inversión turística, que incrementó la dinámica de construcción de cuartos de hotel a una tasa del 28.0% en el período 1986-1988 debido a causas como el inicio de operaciones del mecanismo de intercambio de deuda por inversión extranjera directa (swaps) y al mantenimiento de la política cambiaria por el que se mantuvo al peso subvaluado en alrededor de un 30%,⁵⁷ lo que hizo muy atractivo el país para el turismo extranjero, aunque hay que señalar que este proceso de expansión turística se vio afectado por la muy alta inflación que se presentó en ese entonces (Ver Cuadro No. 13: "Crecimiento histórico de Cuartos de Hotel (1980-1989)").

Los Esquemas de Ordenamiento

Al parecer el marco de normatividad urbana aún no estaba listo para impulsar toda esa avalancha de inversión que se aprestaba a entrar al país por Quintana Roo, esta intención no era favorecida por las DUDR, ante el manifiesto desajuste entre sus propuestas de utilización del suelo y la realidad que imponía el capital para aprovechar turísticamente diversas áreas no consideradas aún para tal fin, evidenciado además por las graves limitaciones para hacer funcionales las zonas urbanas y sus expectativas de población con respecto al crecimiento turístico que esperaba el capital.

El Estado decidió reorientar la utilización del CCT, que se había restringido para aprovechar turísticamente sólo a las zonas de Cancún y FIDECARIBE, por lo que estableció nuevos lineamientos que caracterizarían de ahí en adelante el establecimiento de la inversión turística en el área: ahora sí se integraría un "corredor de desarrollo", que iría desde la parte sur de Cancún (por el norte), hasta Tulum (por el sur) y ocuparía aproximadamente 120 Km de costas en la parte norte del estado de Quintana Roo, tal y como lo propuso el Proyecto Cancún II diez años antes. Las nuevas condiciones que se vislumbraban para el futuro, motivadas por la apertura económica puesta en marcha varios años antes así lo demandaba.

⁵⁷ Cárdenas, Enrique (1996) op cit (pp. 144-148).

Es notable el trato que se dio a las nuevas propuestas elaboradas por la SEDUE contenidas en dos diferentes Esquemas de Ordenamiento, los que mantuvieron fuertes diferencias que se explican por el desconocimiento de la burocracia federal del área que pretendía normar ante la premura impuesta por las crecientes presiones del capital para ocupar las zonas más atractivas para sus desarrollos inmobiliarios, por lo que a medida que fueron conociéndose nuevos datos que justificaban o comprometían el aprovechamiento urbano o turístico de alguna zona en el CCT, así como el interés de nuevos grupos de inversionistas interesados en áreas específicas, la SEDUE cambiaban los planteamientos de esos esquemas, como en los casos de las entonces áreas naturales protegidas de Nizuc, Punta Maroma y Tulum, para las que había proyectos turísticos esperando su aprobación y que implicaban casi 100 mil cuartos y que hacían insostenible su protección.

Otro hecho que influyó fuertemente en los trabajos que en ese momento se elaboraron fue la aparición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA),⁵⁸ con la que se creó el marco jurídico para incorporar en la planeación nacional de desarrollo la política ambiental y de ordenamiento ecológico, por lo que el Estado en sus diferentes esferas de competencia debería formular el ordenamiento ecológico nacional y el de las zonas sobre las cuales la nación ejerce soberanía y jurisdicción. A partir de ese momento, el principal instrumento de planeación regional para el CCT es un instrumento de política ambiental que se formuló a partir de un mandato presidencial: el Programa de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum (que se tratará mas adelante). Desde ese momento la política ambiental sería utilizada como una de las garantías dadas al capital para mantener su interés en el área.

El primero de los dos esquemas de ordenamiento señalados arriba formulado por la SEDUE en 1987 fue el estudio "Cancún, Quintana Roo, Lineamientos de Desarrollo", el cual incluyó el "Esquema de Ordenamiento Territorial al año 2006" (EOT 2006) (Ver Cuadro No. 7: "Antecedentes de Planeación Urbano-Ambiental en el CCT"). En el se explicó que ante el gran crecimiento urbano y turístico que se esperaba en Cancún, se hacía necesario distribuir a la población en el área de influencia de esa ciudad.

*"A pesar de que hay Planes y Declaratorias vigentes, el Corredor se esta poblando en forma acelerada y anárquica. Las presiones de ocupación persisten y son fomentadas por el interés de los propietarios y promotores privados, y por el interés de SECTUR de alcanzar metas elevadas de visitantes a la zona. Estas presiones ponen en peligro al medio natural, que es muy vulnerable y se constituye como la base misma del turismo, y de no canalizarlas adecuadamente, pueden anular los efectos del desarrollo económico y social que permitiría una adecuada articulación del desarrollo turístico con el regional y urbano."*⁵⁹

El EOT 2006 propuso que Cancún alcanzara como máximo una población de 350,000 habitantes y que el resto de la población se canalizara a una serie de localidades a lo largo del CCT no mayores a 50,000 habitantes ni menores a 20,000. Esta estrategia suponía impulsar en una primera etapa a los centros de población de Playa del Carmen, Puerto Morelos, Tulum y Akumal y en una segunda etapa a Playa Paraíso y Chak-Halal.⁶⁰ El Corredor tendría una capacidad máxima de 275,000 habitantes y 35,000 cuartos de hotel. Es de resaltar que la propuesta de sistema de ciudades incluyera algunas localidades que jamás se habían mencionado y que en adelante nunca más se citarían, como son Playa Paraíso y Chak-Halal. Por otra parte el caso del poblado de Akumal es notable ya que por muchos años las autoridades federales y locales negociaron su reubicación hacia Playa del Carmen, sin que se lograra realizarlo, por lo que su inclusión en la estrategia de ocupación del CCT lo legitimó.

Akumal actualmente es una localidad reconocida por los instrumentos de planeación vigentes y que además cuenta con previsiones de uso del suelo para su crecimiento. (Ver figuras 14: "Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Benito Juárez y Cozumel", 15: "Declaratorias de

⁵⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. En su Sección V se establecían las disposiciones para realizar la evaluación de los impactos ambientales de diversos proyectos.

⁵⁹ SEDUE (1987): Cancún, Quintana Roo, Lineamientos de Desarrollo (p. 3).

⁶⁰ Ibid (pp. 7-10).

Usos, Destinos y Reservas de los Municipios de Benito Juárez y Cozumel” y 16: “Esquema de Ordenamiento Territorial al Año 2006”).

CUADRO No. 16
POBLACIÓN Y LOCALIDADES
SEGÚN EL EOT 2006 (al año 2006)

Localidad	Población (habitantes)
Nizuc	46,000
Puerto Morelos	45,000
Playa del Carmen	50,000
Tulum	40,000
Akumal	40,000
Playa Paraíso	27,000
Chak-Halal	27,000
Total	275,000

Fuente: SEDUE (1987): Cancún, Quintana Roo, Lineamientos de Desarrollo. Esquema de Ordenamiento Territorial al 2006.

quinta parte por atraer turistas con un nivel de ingresos bajo que no permitió la derrama esperada. Con ello se logró mantener alta la ocupación hotelera pero el factor multiplicador del turismo se vino abajo produciendo una crisis en los establecimientos prestadores de servicios turísticos locales.

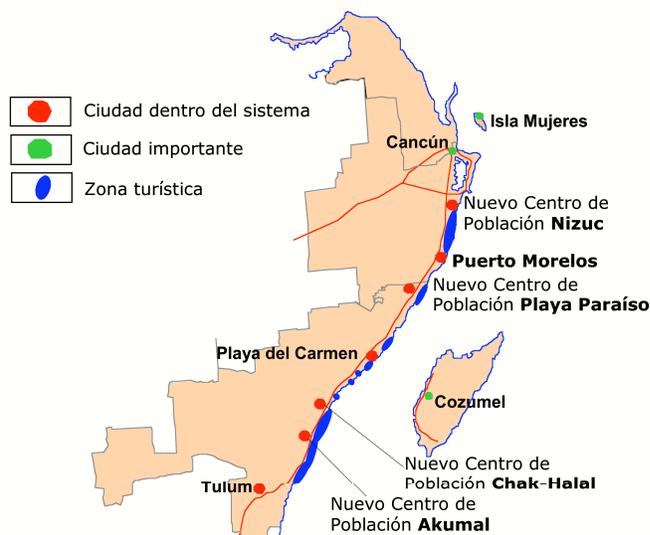
Ante las nuevas condiciones generadas por el Huracán Gilberto, la SEDUE elaboró un nuevo documento derivado del anterior, que se denominó “Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Q. R. Esquema de Ordenamiento” (EO),⁶² el cual señaló que ante la problemática creada por el crecimiento de Cancún, que derivó a su vez en un rápido poblamiento y construcción de instalaciones turísticas en el área del CCT, se observaron a partir de la segunda mitad de la década de los ochentas fuertes presiones para construir desarrollos turísticos, por lo que planteó diversificar las actividades económicas que sustentaran el impulso al turismo.⁶³

Para lograr lo anterior, este EO por primera vez propuso realizar un Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y turístico del Corredor, así como elaborar los planes de desarrollo urbano de Nizuc, Puerto Morelos, Playa del Carmen, Chemuyil y Tulum. La SEDUE sugirió además que el Gobierno Federal tomara el control del desarrollo de este Corredor por considerarlo estratégico, por lo que impuso restricciones para la utilización del suelo, como el restringir el crecimiento urbano-turístico al límite definido por la carretera Chetumal-Puerto Juárez, permitiendo la ocupación del suelo sólo en la franja comprendida entre la costa y la carretera; finalmente, estableció que por ser un corredor de desarrollo, solamente serían protegidas las áreas naturales más importantes como la zona intermedia entre la costa y la carretera (del sur de Cancún

La realidad es que el EOT 2006 nunca tuvo fuerza legal, por lo que solamente apoyó a las autoridades de la SEDUE para avanzar en la definición posterior de la política urbana y ambiental para el CCT.

Es importante comentar que durante este período sucedió un evento que afectó gravemente la infraestructura hotelera de la zona norte del Estado, al grado de que el arribo de visitantes disminuyó tanto que paralizó las actividades durante 3 meses. Se trató del Huracán Gilberto ocurrido en 1988.⁶¹ En un esfuerzo por reanudar las actividades, la promoción turística se reorientó a mercados masivos que aseguraran la rápida ocupación hotelera mediante contratos con agentes mayoristas principalmente extranjeros, lo que redujo las tarifas hasta en una

Figura No. 16
ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL AL AÑO 2006
(sistema de ciudades y áreas turísticas)



Fuente: SEDUE, 1987: Cancún, Quintana Roo, Lineamientos de Desarrollo. Esquema de Ordenamiento Territorial al 2006.

⁶¹ Quintana Roo. Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999. Gobierno del Estado de Quintana Roo, México, 1993 (p. 29).

⁶² SEDUE (1988): Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Q. R. Esquema de Ordenamiento.

⁶³ Ibid (pp. 2-3). proyectos que se promovían entonces alcanzaron los 75,000 cuartos de hotel.

Figura No. 17
 PLAN DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO URBANO Y TURÍSTICO DEL
 CORREDOR CANCÚN-TULUM (ESQUEMA DE ORDENAMIENTO)
 (sistema de ciudades y áreas turísticas al año 2000)



Fuente: SEDUE, 1988: Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Q. R., Esquema de Ordenamiento.

naturales protegidas y compensar de esa manera su imposibilidad de utilizarlos para construir instalaciones turísticas. Era necesario además comprometer a las autoridades federales de turismo, que hasta entonces habían actuado por su cuenta sin respetar los planes de desarrollo urbano, mediante la firma de un convenio de coordinación para aplicar un plan maestro de control y desarrollo de la zona federal marítimo-terrestre y terrenos ganados al mar, para lo cual la SEDUE delimitaría esa zona y elaboraría un censo de sus ocupantes. Esos trabajos no se realizaron y el instrumento de coordinación jamás se firmó, por lo que las burocracias turísticas dominantes entonces, continuaron su actividad sin obstáculos.

CUADRO No. 17
 POBLACIÓN Y LOCALIDADES PROPUESTOS
 POR EL EO

Localidad	Población (habitantes)
Nizuc	150,000
Puerto Morelos	40,000
Playa del Carmen	250,000
Nuevo Centro de población Chemuyil	80,000
Tulum	180,000
Total	700,000

Fuente: SEDUE (1988): Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y turístico del Corredor Cancún-Tulum, Q. R., (Esquema de Ordenamiento).

Señaló además la conformación de un nuevo sistema de ciudades basado en las 4 localidades existentes y una de nueva creación (Nizuc proyecto que era impulsado por el gobernador Borge sobre un área inicialmente señalada como de protección ecológica), las que alojarían a un máximo de 700,000 habitantes (425,000 habitantes más que los propuestos en el estudio anterior (Ver Cuadro No. 17: "Población y Localidades propuestos por el EO". En este sistema de ciudades se procuraría que Cancún no rebasara los 300,000 habitantes, canalizando a la población a diversas ciudades al interior del Corredor, en las que se concentraría el desarrollo urbano-turístico y el equipamiento.

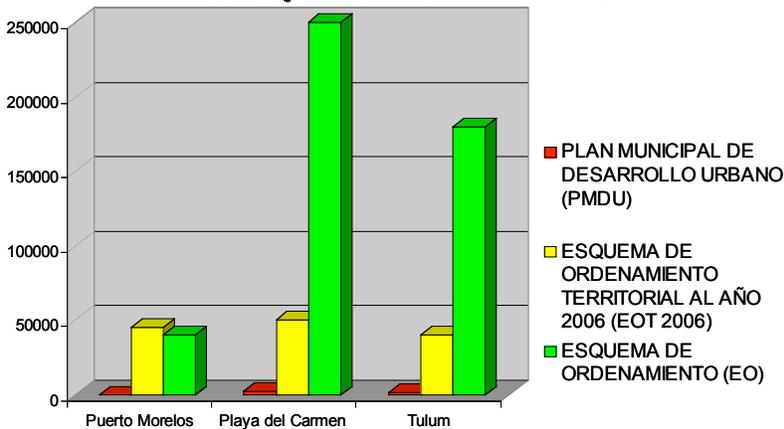
Es importante mencionar el incremento de población que el EOT 2006 y el EO propusieron en comparación con los mismos establecidos por los Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Benito Juárez y Cozumel, en especial la diferencia entre la propuesta del EO y los PMDU, que fue de 110.2 veces más para Playa del Carmen y 135 veces más para Tulum. Además de que el EO no consideró al grupo de localidades integrado por Akumal, Xel-Ha, Solimán, Tulsayab y Aventuras (2,494 habitantes en su conjunto) y en su lugar incluyó a un nuevo centro de población denominado Nizuc, que tendría 60 veces más población (Ver gráfico No. 10: "Comparativo entre las propuestas de población de los planes Municipales de Desarrollo Urbano

hasta Puerto Morelos); Punta Maroma; la Ina; Chanyuyun; Chak-Halal; Xpuha; Yalkú; Chemuyil; Xacel; de la caleta de Xel-Ha hasta Tanka y por último, de la zona Arqueológica de Tulum hasta la reserva de la Biosfera de Sian-Ka-an, las que no serán ocupadas con usos urbano-turísticos.

Finalmente fijó el tope de cuartos de hotel permitidos en el CCT en 40,000 unidades incluyendo Cancún, debido a la atracción poblacional que genera la operación turística; es decir, aumentó en 5,000 cuartos los propuestos por el estudio anterior (EOT 2006) un año antes.

Se propuso establecer un mecanismo de transferencia de "derechos de desarrollo" que sería otorgado a todos los propietarios de predios en el área para que pudieran entrar al mercado los predios zonificados como áreas

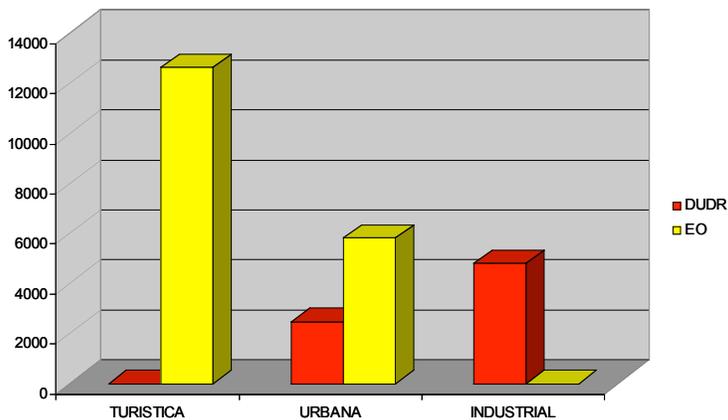
GRÁFICO No. 10
COMPARATIVO ENTRE LAS PROPUESTAS DE POBLACIÓN DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO Y LOS ESQUEMAS DE ORDENAMIENTO



Fuente: Cuadro No. 10: "Población y Localidades al año 2000; Cuadro No. 14: "Población y Localidades al año 2006; y Cuadro No. 15: "Población y Localidades al año 2006.

pero no fue considerado por el EO, lo cual muestra el énfasis dado en los usos turístico y urbano [Ver gráfico No. 11: Comparativo entre las propuestas de uso del suelo de las Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas y el Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum (Esquema de Ordenamiento)].

GRÁFICO No. 11
COMPARATIVO ENTRE LAS PROPUESTAS DE USO DEL SUELO DE LAS DECLARATORIAS DE USOS, DESTINOS Y RESERVAS Y EL PLAN DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO, URBANO Y TURÍSTICO DEL CORREDOR CANCÚN-TULUM (ESQUEMA DE ORDENAMIENTO).



Fuente: SEDUE, 1986: Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas de los municipios de Benito Juárez y Cozumel, Q. R. y SEDUE (1988): Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum (Esquema de Ordenamiento).

que pusieron en evidencia no tan solo las fuertes expectativas de inversión que había entonces en el área, sino además la disposición del aparato estatal para poner a la orden de las fuerzas dominantes en el momento, el futuro de esa zona del país.

Demostró además lo inútiles que resultaron los planes vigentes en el área para ordenar el crecimiento de las ciudades y de las áreas turísticas en el Corredor, como fueron los PMDU De Cozumel y Benito Juárez (a 8 años de su formulación), así como las DUDR de los mismos lugares a un año de su puesta en vigencia.

y los Esquemas de Ordenamiento" y Cuadro No. 18: "Cambios en las propuestas de Población y Localidades").

Respecto a los usos del suelo propuestos por el EO se hizo evidente un fuerte incremento en el rubro de uso turístico, el cual quintuplicó la cantidad de suelo turístico propuesto por las DUDR (5.56 veces). Un caso semejante ocurrió con el suelo urbano, en el cual el aumento registrado fue del orden de 2.3 veces al originalmente propuesto por las mismas DUDR.

Caso contrario significó el suelo industrial que representó poco más de 4,800 ha en las DUDR

En resumen, al finalizar el período de gobierno de Miguel de la Madrid, las autoridades federales y locales responsables de la elaboración y aplicación de los planes de desarrollo urbano dedicaron su esfuerzo a generar nuevos esquemas e instrumentos que respondieran a las necesidades impuestas por el capital, tan cambiantes como había sido entonces el comportamiento de la economía nacional, lo cual explica por qué todos ellos propusieron ciudades, metas poblacionales y áreas para la explotación turística diferentes entre sí; destaca la grave disparidad entre los dos últimos hasta entonces creados por la SEDUE en un lapso muy corto de tiempo (el EOT 2006 y el EO)

CUADRO No. 18
CAMBIOS EN LAS PROPUESTAS DE POBLACIÓN Y LOCALIDADES (habitantes)

<i>Localidad</i>	<i>Población según los Planes Municipales¹</i>	<i>Población según el Esquema de Ordenamiento²</i>	<i>Población según el Esquema de Ordenamiento³</i>	<i>Observaciones</i>
Nizuc	-	46,000	150,000	Diferencia de casi 3 veces en la población propuesta.
Puerto Morelos	S/inf	45,000	40,000	Disminuye en 5,000 habitantes con respecto a la propuesta del primer Esquema de Ordenamiento
Playa del Carmen	2,267	50,000	250,000	Diferencia de 100 veces con respecto a la propuesta inicial de población.
Chemuyil	-	-	80,000	Aparece por primera vez en el sistema de ciudades
Tulum	1,332	40,000	180,000	Diferencia de casi 150 veces con respecto a la propuesta inicial de población.
Akumal-Xel-Ha, Solimán, Tulsayab	2,494	-	-	Desaparecen del sistema de ciudades
Akumal	-	40,000	-	Desaparece del sistema de ciudades
Playa Paraíso	-	27,000	-	Desaparece del sistema de ciudades
Chak-Halal	-	27,000	-	Desaparece del sistema de ciudades
Total	6,093	275,000	700,000	Aumenta en mas de 100 veces la población esperada en el Corredor

Fuente: Elaboración propia con base en los siguientes documentos:

¹ SAHOP (1980): Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Cozumel y Benito Juárez, Q. R.

² SEDUE (1987): Cancún, Quintana Roo, Lineamientos de Desarrollo. Esquema de Ordenamiento Territorial al 2006.

³ SEDUE (1988): Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Q. R. Esquema de Ordenamiento.

La situación descrita hace ver además que la inexistencia o inoperancia de los planes de desarrollo urbano también es una condición necesaria para atraer al capital, en donde se le deje actuar libremente a cambio de que se apliquen las inversiones como mejor les convenga.

Conforme a los propósitos de esos estudios, las concentraciones turísticas y poblacionales debían distribuirse de acuerdo a criterios técnicos de utilización eficiente de los recursos naturales, pero el interés mayor era el asegurar los máximos beneficios a la inversión mediante la apropiación de las riquezas naturales de tal forma que se asegurase su explotación prolongada, así como hacer funcionales las áreas urbanas con las turísticas, supeditando la localización de los nuevos asentamientos humanos a la ubicación de los proyectos turísticos así fuera sobre áreas de alto valor ambiental como fue el caso del proyecto Nizuc. En estos estudios se observó que en menos de 10 años y pese a la crisis económica prevaleciente, las expectativas de población cambiaron exponencialmente no por efecto de las políticas urbanas o regionales aplicadas por el Estado conforme a sus instrumentos de planeación vigentes, sino por efectos de la apertura económica que dio pie a la libre actuación del capital. Algunas localidades aparecieron y desaparecieron de los sistemas de ciudades propuestos sin ninguna razón que lo justificara. Este mismo criterio se aplicó a la conformación de las áreas naturales protegidas, que se propusieron de acuerdo a los intereses de la inversión turística. Por ello, el Corredor pasó de ser considerado en su mayor parte con uso forestal o de paisaje, a usos múltiples con facilidades para el turismo, sentando las bases para lo que hoy se conoce como el corredor turístico Cancún-Tulum.

Al finalizar la década de los ochenta, el sector turismo era la actividad económica más dinámica de la entidad aportando el 70% al PIB estatal, mientras el sector primario no logró consolidarse. Desde entonces no se ha desarrollado en el Estado una planta industrial de importancia, ni actividades agrícolas significativas debido a la mínima inversión productiva en esos sectores.

La oportunidad que se presentó para la inversión extranjera mediante los mecanismos creados para intercambiar la deuda externa por inversión directa se constituyó como la razón principal que impulsó el ánimo de construir desarrollos hoteleros de todo tipo en el CCT. Asimismo, como resultado de la aparición de la LGEEPA, se creó el marco jurídico para que el estado controlara directamente la inversión turística mediante la evaluación de los proyectos con el pretexto de controlar sus posibles influencias en el medio natural. Es así como se inició el proceso de evaluación de los impactos ambientales de los proyectos turísticos, explotación y extracción de sustancias minerales y no minerales; obras hidráulicas y las vías generales de comunicación, entre otras.

Realmente se presentó una explosión en la promoción de proyectos de todo tipo que pretendieron aprovechar la oportunidad que se les brindaba, en muchos casos pasando por encima de los PMDU y de las DUDR, por lo que en esta época comenzaron a construirse gran cantidad de proyectos turísticos, urbanos e industriales ajenos a las estrategias contenidas en los mismos. El hecho común que se observó en esos proyectos fue la violación a la normatividad vigente realizada tanto por los promotores al realizar los proyectos, como fue el caso, entre otros, de los proyectos Club Lomas Villas de Kantinah,⁶⁴ Puerto Lindo,⁶⁵ Mayalum,⁶⁶ Puerto Turquesa,⁶⁷ Calibú Beach Resort,⁶⁸ Bungalows Tankah,⁶⁹ Proyecto 3 Ríos "El Garceño",⁷⁰ Rancho Santa Ana, y Fraccionamiento Bugambilias; por las autoridades Federales al permitir la violación de la normatividad (Puerto Aventuras primera⁷¹ y segunda

⁶⁴ SEDUE (1990): Proyectos que han sido resueltos por la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, en materia de Impacto Ambiental, Información actualizada al 16 de marzo de 1990. Proyecto presentado por el Sr. José Luis Martínez Alday, rechazado por la SEDUE.

⁶⁵ Ibid. Promovido por la empresa Integración de Proyectos Turísticos, S. A. de C. V. (INPROTUR), a cargo del Arq. Eugenio Perea Gutiérrez. El proyecto eran incompatible con la DUDR de Benito Juárez. Pese a ello, el promotor insistió en la aprobación de su proyecto dado que el Gobierno del Estado había expedido constancia de factibilidad (Oficio Núm. D.D.U./214 núm. de oficio 006, del 11 de enero de 1990, del Ing. Manuel Rubén González Coral, Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Quintana Roo al Arq. Eugenio Perea G., Director General de "Desarrollo Turístico Residencial Puerto Lindo"). Sin embargo, el proyecto no se realizó.

⁶⁶ SEDUE (1990): Nota informativa sobre la evaluación del anteproyecto de ordenación "Mayalum", municipio de Cozumel, Q. R. 19 de marzo de 1990), Promovido por el Sr. Joaquín Haces Calvo de la empresa Consorcio H, con inversión española. La SEDUE estimó que el proyecto debía ser reformulado debido a que diversas áreas del mismo contravenían a la DUDR de Cozumel. Los promotores gestionaron ante el Secretario de SEDUE, presentando nuevamente el proyecto, logrando que se le incluyera dentro del primer Programa de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum. Oficio núm (seguimiento) 1267 del 1 de marzo de 1990, del Lic. Raúl Mendoza Hernández, Director General de Consorcio H., al Lic. Patricio Chirinos Calero, Secretario de SEDUE.

⁶⁷ Promovido por la empresa GINARC, S. C., a cargo del Arq. Carlos Gosselin. Resultó incompatible con la norma.

⁶⁸ Promovido por el Ing. Luis G. Zubieta Rohde, de la empresa Operadora Caribeña de Inmuebles, S. A de C. V. El proyecto fue rechazado porque era incompatible con las DUDR de Benito Juárez y Cozumel. No obstante, después de que el promotor realizó algunos ajustes al proyecto, fue aprobado por la SEDUE (Oficio Núm. 410.-02526 del 14 de julio de 1992, del Dr. Sergio Estrada Orihuela, Director General de Normatividad y Regulación Ecológica de la SEDUE al Ing. Mario Salamanca Guemez Coordinador General de Operadora Caribeña de Inmuebles, S. A. de C. V.).

⁶⁹ Oficio Núm. 3100000.-01149 del 14 de agosto de 1990, del Arq. Julio García Coll, Director General de Desarrollo Urbano de la SEDUE, al Dr. Sergio Estrada Orihuela, Director General de Normatividad y Regulación Ecológica de la SEDUE. Proyecto presentado por el Sr. Lark Phillips.

⁷⁰ Oficio Núm. 3100000.-1059 del 27 de julio de 1990, del Arq. Julio García Coll, Director General de Desarrollo Urbano de la SEDUE, al Dr. Sergio Estrada Orihuela, Director General de Normatividad y Regulación Ecológica de la SEDUE. Promovido por la empresa Playas El Garceño, S. A. de C. V.

⁷¹ Promovido por la empresa Puerto Aventuras Ressor, del Arq. Román Rivera Torres. Fue autorizado por SEDUE en 1988 a pesar de transgredir las disposiciones de la DUDR de Cozumel, señalando diversas condicionantes y restricciones al proyecto, así como la recomendación de promover ante el municipio el cambio de uso del suelo del área asignada al poblado de apoyo, ya que la zona en la que se ubicaría era reserva ecológica. Finalmente el nuevo Programa de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum (Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 16 de noviembre de 2001.) reconoció a esta área urbana con lo cual se terminó el conflicto, al menos en el ámbito de la planeación urbano-ambiental. Sin embargo, desde su construcción, el promotor no se ajustó al proyecto original ni a las condicionantes impuestas en su aprobación: rompió y rellenó la barrera arrecifal, excavó una nueva dársena, dragó un canal de navegación e instaló un campamento de trabajadores que al día de hoy se ha convertido en una nueva localidad. La SEDUE sancionó económicamente a la empresa (Oficio Núm. DS.412.0.I.A/164 del 25 de marzo de 1988) pero posteriormente regularizó el proyecto turístico mediante un convenio formado el 3 de agosto de 1989. A pesar de esto se continuaron realizando obras no autorizadas (SEDUE (1990): Proyectos que han sido resueltos por la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, en materia de Impacto Ambiental, Información actualizada al 16 de marzo de 1990 y Nota informativa sobre el proyecto turístico de Puerto Aventuras,

etapas,⁷² Calica⁷³ y Punta Maroma⁷⁴, y por las autoridades locales por las mismas razones (Ciudad del Sol,⁷⁵ Centro Urbano Nizuc⁷⁶ y el Desarrollo Turístico FIDECARIBE⁷⁷).

A pesar de la fuerte dinámica de solicitudes de autorización, no se reflejó en un importante incremento de cuartos de hotel en el Corredor, debido a la todavía inestable situación económica de entonces, a la que se agregó la inusual situación política alentada por el rechazo de la población a las medidas impuestas durante los últimos años en el país,⁷⁸ pero, principalmente por las mayores ventajas que ofrecía la Bolsa Mexicana de Valores para invertir en el mercado, por lo que el gran flujo de capital que entró al país durante este período se orientó hacia la especulación dentro del mercado de valores. Es así como del total de cuartos sometidos a autorización ante las autoridades federales durante el período de 1988 a 1990 para el CCT, solamente el 0.75% se construyó.

Se observó que la construcción de cuartos de hotel continuó concentrándose en Cancún (15,310 cuartos al final del período), lo que significó una dinámica de crecimiento del 14.56% de 1980 a 1989, que se aceleró durante los dos últimos años de la gestión presidencial de Miguel de la Madrid y el inicio del período de Carlos Salinas (1987-1989). En el resto de los principales centros turísticos se mantuvo un crecimiento muy conservador [ver gráfico No. 12: Crecimiento histórico de cuartos de hotel (1980-1989)].

Municipio de Cozumel, Q. R.) las que SEDUE tipificó como delitos ambientales. Sin embargo no se actuó en contra del promotor.

⁷² Promovido por el Banco Mexicano SOMEX, S. N. C., a cargo del Ing. Jesús Herrera Fernández. La SEDUE solicitó la opinión del Gobierno del Estado de Quintana Roo respecto de otorgar permiso provisional en tanto se modificaba la DUDR de Cozumel con la que el proyecto no era congruente (Avance del proceso de autorización de los proyectos turísticos del Corredor Cancún-Tulum e Isla de Cozumel al 20 de abril de 1990.) Autoridades ambientales de la misma dependencia federal determinaron que el proyecto causaría graves impactos en el medio ambiente. A pesar de ello, el promotor inició obras sin autorización, por lo que la SEDUE ordenó la suspensión de las mismas, prohibiendo además la realización de obras en la zona contigua a la caleta de Chac-Hal-Al y del Cenote Azul. Sin embargo, esa Secretaría emitió una autorización provisional por 9 meses para realizar las obras de esta segunda etapa (SEDUE (1990): Proyectos que han sido resueltos por la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, en materia de Impacto Ambiental, Información actualizada al 16 de marzo de 1990.).

⁷³ Promovido por la empresa Calizas Industriales del Carmen, S. A. de C. V. El PMDU de Cozumel no preveía ningún área para explotación de material pétreo, ni para construir una dársena en este lugar, por lo que el proyecto violó las disposiciones vigentes en ese momento. Finalmente, fue autorizado mediante convenio SEDUE-SCT-Gobierno de Quintana Roo y empresa, firmado el 6 de agosto de 1989 (SEDUE (1990): Control y Seguimiento Técnico de la Evaluación de Proyectos Turísticos en el Corredor Cancún-Tulum.).

⁷⁴ Promovido por la empresa Desarrollos Carmarde, S. A. de C. V. La mayor parte del proyecto no era compatible con la DUDR de Cozumel. A pesar de ello, se autorizó en 1990 construir 5,330 cuartos lo que según la empresa lo hacía inviable financieramente (Oficios Núm. 410.-2402 del 9 de octubre de 1990, del Dr. Sergio Estrada Orihuela, Director General de Normatividad y Regulación Ecológica al Arq. Julio García Coll, Director General de Desarrollo Urbano, ambas de la SEDUE; núm. 3100000.-344 del 26 de febrero de 1991. del Arq. Julio García Coll al Dr. Sergio Estrada Orihuela, Director General de Normatividad y Regulación Ecológica de la SEDUE; núm. 410.-00835 del 17 de abril de 1991. del Dr. Sergio Estrada Orihuela, Director General de Normatividad y Regulación Ecológica de la SEDUE al Sr. Randall L. Eaton, presidente de Wildlife World.).

⁷⁵ Promovido por la empresa "Diamante del Caribe, S. A. de C. V." para albergar a una población de 60,000 habitantes, principalmente de clase media alta y alta. SEDUE determinó que el proyecto resultaba incompatible con la normatividad vigente. Pese a ello las autoridades estatales respaldaron el proyecto (Oficio núm. DDU/214 del 26 de octubre de 1988). Por su parte, las autoridades municipales estimaron que el único problema era la normatividad urbana contraria a la propuesta, por lo que solicitaron (Oficio P.M, 147/89 del 14 de febrero de 1989, del Ing. José González Zapata, Presidente Municipal de Benito Juárez al Ing. Javier Díaz Carvajal, Delegado de la SEDUE en el Estado de Quintana Roo.) a SEDUE modificar el uso del suelo para legalizar el proyecto, el cual, sostenían, podría ser una solución a los problemas de vivienda de Cancún. Finalmente, el proyecto no se realizó.

⁷⁶ Propuso crear un nuevo centro de población que para el año de 1994 tendría 150,000 habitantes. Promovido por el Gobierno del Estado de Quintana Roo desde 1987. La SEDUE consideró que no era congruente con el Plan de Desarrollo Urbano de Cancún, ni con su DUDR (SEDUE (1990): Proyectos que han sido resueltos por la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, en materia de Impacto Ambiental, Información actualizada al 16 de marzo de 1990. y oficio Núm. 310.5.- 0680 del 2 de abril de 1992, del Arq. Julio García Coll, Director General de Desarrollo Urbano de SEDUE al Lic. Guillermo Rivera Rodríguez, Subsecretario de Desarrollo Urbano de la SEDUE).

⁷⁷ Propuso la construcción de 7,700 cuartos de hotel y una zona urbana para 90,000 habitantes. La SEDUE apoyó a ese Fideicomiso en la definición del proyecto, que presentó en un principio incompatibilidad con la DUDR de Cozumel.

⁷⁸ Ortiz Wadgyman, Arturo (1997), op cit (p. 102-117).

CUADRO No. 19
CUARTOS EVALUADOS Y CONSTRUIDOS (1988-1990)
EN EL CORREDOR CANCÚN-TULUM

<i>Año</i>	<i>Evaluados</i>	<i>Construidos</i>	<i>%</i>
1988	55,000 ¹	468	0.85
1989	43,705 ²	0	0
1990	38,045 ³	0	0
Total	136,750	908 ⁴	0.75

Fuente: Elaboración propia con base en:

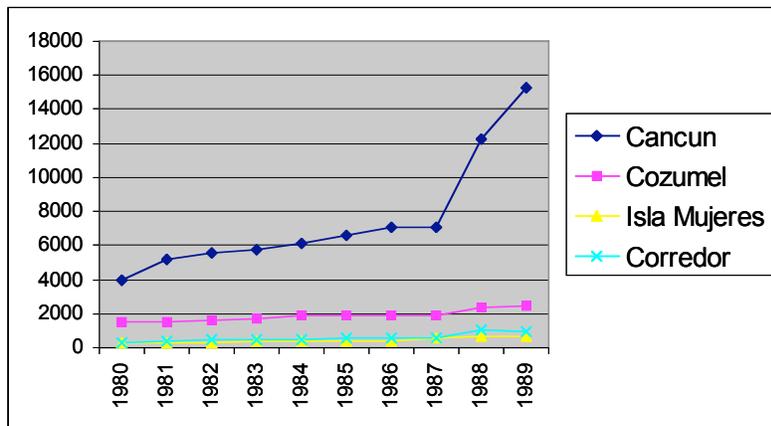
¹ Oficios SEDESOL No. DGDU 310.5.-114 del 29 de enero de 1988; DGNRE 410.295 del 15 de abril de 1988 y DGDU 310.5.-254 del 31 de marzo de 1989.

² Oficios SEDESOL No. DGNRE 410.-969 del 13 de diciembre de 1988; DGNRE 410.-465 del 19 de mayo de 1989; DGDU 310.5.-1490 del 17 de noviembre de 1989; DGNRE 410.-01867 del 30 de noviembre de 1989; DGNRE 410.-0881 del 24 de abril de 1989; DGDU 310.5.-5429 del 27 de marzo de 1989; DGNRE 410.-01806 del 22 de noviembre de 1989; DGNRE 410.-1203 del 20 de septiembre de 1989; DGDU 3100000.-1783 del 23 de agosto de 1990; DGNRE 410.-1783 del 23 de agosto de 1990; DGDU 3100000.-892 del 27 de junio de 1990, DGNRE 410.-1706 del 13 de agosto de 1990.

³ Oficios SEDESOL No. DGDU 310.5.-0307 del 1 de marzo de 1990; DGNRE 410.-3019 del 19 de diciembre de 1990; DGNRE 410.-00369 del 21 de febrero de 1990; DGDU 310.5.-0311 del 1 de marzo de 1990; DGNRE 410.-0760 del 14 de abril de 1990; DGDU 3100000.-558 del 19 de abril de 1990; DGNRE 410.-1132 del 31 de mayo de 1990; DGDU 3100000.-01149 del 14 de agosto de 1990; DGDU 3100000.-344 del 26 de febrero de 1991; DGNRE 410.-00835 del 17 de abril de 1991; DGDU 3100000.-1059 del 27 de julio de 1990; DGDU 3100000.-748 del 1 de junio de 1990; DGNRE 410.-2029 del 13 de septiembre de 1990; DGNRE 410.-1463 del 9 de julio de 1990.

⁴ DETURIN (1992): Informe (p. 58 - 60).

Gráfico No. 12
CRECIMIENTO HISTÓRICO DE CUARTOS DE HOTEL (1980-1989)



Fuente: Cuadro No. 12: "Crecimiento histórico de Cuartos de Hotel (1980-1989)"

enormemente las posibilidades de inversión en el área, lo que tuvo como resultado la aceleración del proceso de construcción de cuartos de hotel a cargo de un gran número de empresas inmobiliarias y operadoras turísticas, marcando así el auge definitivo de esa zona turística.

Sin embargo, en un futuro sería superada la inestabilidad social y la crisis económica, por lo que los efectos de la reestructuración económica neoliberal y del Tratado de Libre Comercio (TLC) se comenzarían a apreciar en todo el país, y particularmente en el CCT. La necesaria reorganización de las alianzas económico-políticas destinada a favorecer la vinculación de las elites empresariales locales y nacionales con la influyente posición de las empresas transnacionales dinamizarían el proceso de ocupación urbano-turística y ampliarían

CUARTA PARTE

**LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO
ANTE EL LIBRE COMERCIO**

LOS PRIMEROS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

En la década de los ochenta México adoptó una estrategia económica de integración al mercado mundial con dos argumentos básicos: la estabilización económica y el crecimiento sobre la base del aprovechamiento de las ventajas comparativas. La estabilización económica resolvería los problemas financieros derivados del déficit fiscal, la presión inflacionista y el desequilibrio de la balanza de pagos, y debía ser lograda por medio de medidas de austeridad, de privatización, de la disminución de los gastos del sector público y de la liberalización del comercio y de las inversiones. El nuevo crecimiento económico resultaría de las inversiones privadas orientadas a las exportaciones con ventajas suficientes para competir en el mercado internacional. Los bajos costos de la mano de obra y la proximidad geográfica con los Estados Unidos serían dos de las más relevantes ventajas y de especial importancia en la explotación de los recursos naturales mexicanos.¹

El período gubernamental de Miguel de la Madrid había sido de estancamiento económico, de salarios a la baja y de una inflación creciente que alcanzó una tasa de 461% en 1987.² Aunado a esto, en la segunda mitad de 1980, el fin de la guerra entre Irán e Irak hizo que nuevamente esos países entraran al mercado internacional del petróleo, propiciando la caída de los precios. Para hacer frente a la situación, las autoridades solicitaron nuevos créditos por 3,500 millones de dólares, alcanzando la deuda externa un total de 108,500 millones de dólares. Ante este nuevo panorama internacional y después de una elección poco clara, asumió la presidencia de la república el Sr. Salinas de Gortari (1988-1994), quien desde sus inicios se comprometió ante las instituciones financieras internacionales a continuar con la apertura al exterior y basar sus alternativas en una mayor captación de inversión extranjera,³ por lo que continuó dando prioridad a los compromisos internacionales, con los que estructuró lo que se conoce como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

El TLC se comenzó a gestar desde 1989 tomando como base la ley norteamericana Omnibus Trade Act. Partió de la idea de que la banca internacional ya no era capaz de seguir prestando dinero, por lo que se debía impulsar la inversión directa de capital externo y garantizar sus ganancias para hacer posible que el capital internacional aceptara llegar al país. Por ello, se propuso la formalización de un tratado de libre comercio que integrara un mercado común en América del norte.⁴ Estados Unidos exigió a México diversas condiciones para firmar el TLC, entre otras: que abriera más sus mercados a productos norteamericanos; que concediera mayores facilidades al capital estadounidense de participar en cualquier área de su interés, como el petróleo, banca, bolsa, finanzas, hasta entonces limitadas a extranjeros y reformar el Artículo 27 a fin de dar garantías de propiedad de la tierra y seguridad a sus inversiones. En respuesta a ello, el gobierno en turno realizó las modificaciones constitucionales requeridas, adecuó el reglamento de inversiones extranjeras e hizo enmiendas a las leyes aduanales, comerciales y financieras, es decir, adecuó las políticas comerciales mexicanas a las leyes comerciales de los Estados Unidos para acelerar la puesta en marcha del TLC; promovió la inversión privada en grandes obras de infraestructura como la construcción y el manejo de autopistas, de puertos marítimos y la generación de energía eléctrica, entre otros. Desde su firma el TLC regula los intercambios comerciales en campos como los textiles, automotriz, petróleo y petroquímica, agricultura y ganadería, servicios profesionales y, en un campo que tendría gran repercusión en la planeación urbana: la protección ambiental. La retórica nacionalista desapareció junto a toda referencia a la idea de un proyecto "nacional" de desarrollo, que ha sido reemplazado por conceptos como integración económica, productividad, bajos costos, disciplina laboral, diversificación de exportaciones, privatizaciones, libre comercio, etc.⁵

¹ Ortiz Wadgyman, Arturo (1997), op cit (pp. 118-152).

² Cárdenas, Enrique(1996), op cit (p. 153).

³ Ortiz Wadgyman, Arturo (1997), op cit (pp. 107-109).

⁴ Ibid (p. 131).

⁵ Ibid (p. 132-139).

El gobierno salinista desde el comienzo de su gestión procedió a renegociar la deuda externa mediante el mecanismo de canje de deuda por bonos "cero" y deuda por capital externo (swaps), en respuesta a la disposición de los Estados Unidos para reducir la deuda extranjera de los países mayormente endeudados mediante lo que se denominó el Plan Brady, el que brindó además rebajas en las tasas de interés y nuevos créditos internacionales.

Propuso también un Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) que continuó con la estrategia económica seguida por su antecesor basada en los préstamos internacionales para financiar el crecimiento económico, lo que implicó continuar también con los ajustes exigidos por el FMI en detrimento de los salarios, del empleo del trabajador y de la soberanía nacional. El PECE logró reducir la inflación, por lo que a partir de 1989 volvió a fluir la inversión extranjera hacia sectores que les ofrecían posibilidades inmejorables, apoyándose en la estabilidad mostrada por el dólar, lo que aumentó las importaciones y redujo las exportaciones afectando con ello el turismo; sin poner demasiada atención en ello se formalizó el TLC a finales de 1993, significando un triunfo del neoliberalismo en el país. De hecho, las razones que justificaron al tratado se plasmaron en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que señaló:

"...México y las demás naciones del mundo están interrelacionadas: los cambios en una parte del mundo o en un área de la vida internacional tienen efectos directos en la vida interna de todos los demás. Las transformaciones mundiales son ahora de extremada magnitud: innovación en el conocimiento y la tecnología; emergencia de nuevos centros financieros y comerciales; una intensa competencia por los mercados; nuevos espacios de integración regional y un nuevo clima de relaciones que anuncian el fin de una etapa bipolar de potencias mundiales. Se ha terminado la guerra fría. Naciones de desarrollos dispares e ideologías encontradas buscan, por igual, transformar sus economías y eliminar obstáculos en su quehacer político para sustentarse, competir y avanzar en sus intereses, anticipando las nuevas realidades mundiales.

*Estas transformaciones nos afectan directamente. No podemos sustraernos a su impacto. Suponerlo sería tanto como invitar a que nos impongan el cambio, padecer sus efectos negativos y perder la oportunidad de aprovechar sus beneficios potenciales. Existen nuevas formas de intervenir y amenazar a una nación: vulnerando la solidez de su economía y cancelando las condiciones de su desarrollo; acentuando la dependencia tecnológica y penetrando sus tradiciones, la comunicación entre sus grupos y, finalmente, su sentido de autoestima"*⁶

De acuerdo a este Plan se hacía urgente consolidar un sistema urbano nacional que ayudara a controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsara el crecimiento de centros alternativos (ciudades medias) y reorientara el desarrollo de las ciudades pequeñas. Este planteamiento no es novedoso, ya que los planes anteriores propusieron cosas semejantes, con lo cual se aceptó que poco se avanzó en sexenios anteriores:

- ✓ Transformar el patrón de los asentamientos humanos;
- ✓ Mejorar la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados y,
- ✓ Fortalecer la capacidad municipal para propiciar el desarrollo de las ciudades.

Repitió lo que ya se había dicho en el anterior plan nacional cuando señaló que el acelerado ritmo de crecimiento demográfico, la descapitalización del campo, la carencia de instrumentos legales para frenar la degradación ambiental y la falta de conciencia y educación ecológica, entre otras cosas, había propiciado daños muy graves al medio ambiente, por lo que:

*"La demanda social y las propias necesidades del desarrollo nacional exigen armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad del medio ambiente, y la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. De ahí la disposición del Ejecutivo Federal de incorporar la variable ambiental en todas sus actividades vinculadas al desarrollo..."*⁷

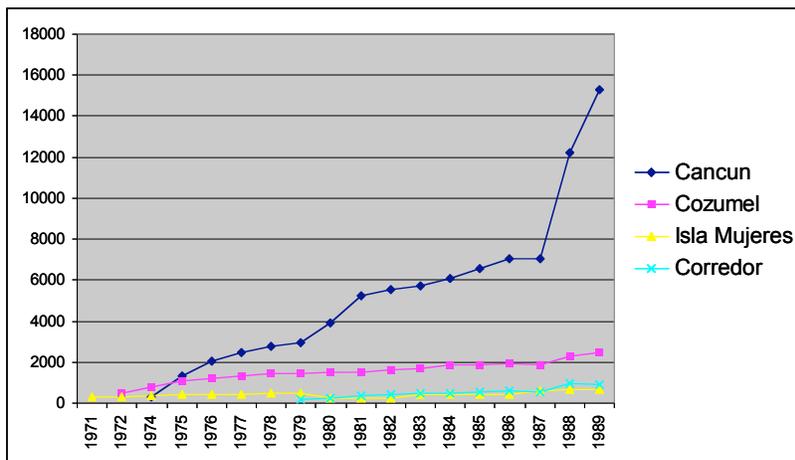
Estas propuestas fueron retomadas por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) 1990-1994, que nuevamente estableció para Cancún una política de consolidación y un nivel de servicios estatales, pero debilitó al resto del sistema urbano del Corredor al considerar solamente a Playa del Carmen y Cozumel con un muy bajo grado urbano de centros de

⁶ Poder Ejecutivo Federal (1989): Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, (pp. xi-xii).

⁷ Ibid (pp. 120-121).

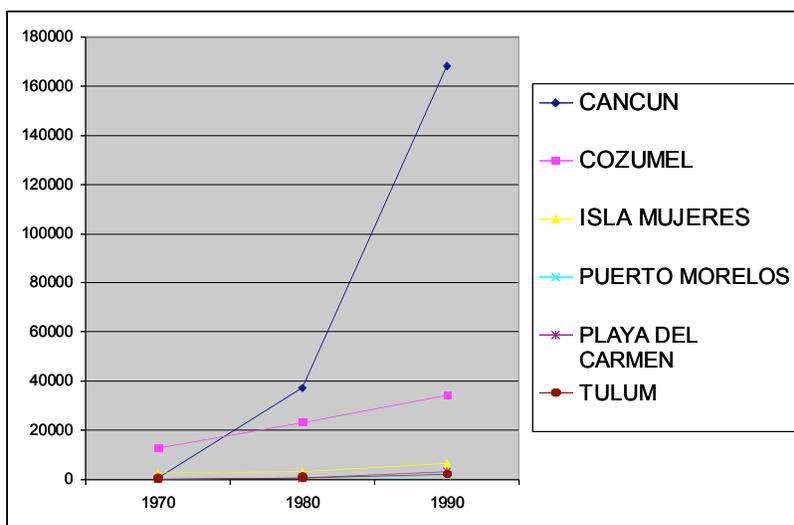
servicios de integración urbano-rurales,⁸ y olvidándose de la zona maya. Esto no resulta casual si se considera que durante ese período:

GRÁFICO No. 13
CRECIMIENTO HISTÓRICO DE CUARTOS DE HOTEL 1971-1989



Fuente: Cuadro No. 9: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel (1971-1979)" y Cuadro No. 12: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel (1971-1979)".

GRÁFICO No. 14
CRECIMIENTO POBLACIONAL EN EL CORREDOR 1970-1990



Fuente: Cuadro No. 11: "Crecimiento Poblacional de las principales localidades del Corredor Cancún-Tulum"; Planes Directores de Desarrollo Urbano de Cancún (1993), Cozumel (1996), Isla Mujeres (1991); XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Quintana Roo.

"...las acciones públicas reales con algún impacto territorial significativo se realizaron por medio del Programa Nacional de Solidaridad, que fue el verdadero instrumento...del período salinista."⁹

La situación de estabilidad que se observó entonces, así como el fuerte interés que se vino manifestando desde la segunda mitad del sexenio anterior por invertir en obras turísticas dentro del CCT (ver gráfico No. 13: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel 1971-1989"), hicieron que la nueva administración federal realizara desde el inicio de su gestión trabajos de planeación urbana tendientes a organizar el aprovechamiento de ese territorio.

El EOT 2006 y el EO propuestos en el período presidencial anterior sentaron las bases para la definición a mayor detalle del uso y ocupación del territorio, mediante la elaboración en el período de 1989 a 1993 de un estudio denominado Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum (PROEUT), que culminó cuando la administración estatal saliente de Miguel Borge Martín (1987-1993) le dio vigencia jurídica.

Cabe señalar que la tardanza con que éste período de gobierno estatal trató a dicho estudio se explica por el hecho de evitar obstáculos a la inversión

⁸ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994. (pp. 32-55).
⁹ Garza, Gustavo. "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México" en **Estudios Demográficos y Urbanos** (41), Vol. 14, núm. 2, CEDDU-El Colegio de México, mayo-agosto 1999, (p. 292). Asimismo, Pradilla comenta al respecto que "...este Programa) creado como instrumento de compensación y contención social...no responde a programas o planes nacionales ni locales; toma las decisiones de localización territorial, ubicación sectorial, tipo de obra y monto de sus cuantiosas inversiones, en un -desregulado- proceso de -interacción- entre las demandas locales, las conveniencias políticas coyunturales y las decisiones del ejecutivo, en el cual dominan estas últimas." Pradilla Cobos, Emilio. "Capítulo V. Planeación democrática y popular, ¿utopía o alternativa?" en Emilio Pradilla Cobos. **Territorios en Crisis**, México, 1970-1992, 1ª ed., Editorial Red Nacional de Investigación Urbana en coedición con la UAM-Xochimilco, México. (p. 226).

turística que en el período 1988-1989 creció a un ritmo del 11.98% en Cancún y del 2.83% en Cozumel, lo que no dejó de generar fuertes corrientes migratorias hacia el CCT, principalmente en Puerto Morelos que creció a una tasa del 13.35%; Playa del Carmen con el 13.83% y Tulum con un 11.97%, aunque la población de éstas tres últimas localidades era mínima en comparación con la que registraron Cancún y Cozumel que crecieron con una tasa del 36.63% y 5.06% respectivamente (Ver gráfico no. 14: "Crecimiento Poblacional en el Corredor 1970-1990").

CUADRO No. 20
ANTECEDENTES DE PLANEACIÓN URBANO-AMBIENTAL EN EL CCT (continuación)

<i>Instrumento de planeación</i>	<i>Año de elaboración</i>
Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum (PROEUT)	1991
Plan Director de Desarrollo Urbano de Tulum	1993
Programa de Ordenamiento Ecológico (POE 1993)	1993
Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Denominada Corredor Cancún-Tulum (POE 1994)	1994
Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos	1996
Programa Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen	1996
Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos-2	1998
Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Reserva Poniente de Playa del Carmen	1999
Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum, 2002-2026	2002

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos que se citan.

SEDUE comenzó a elaborar el PROEUT desde 1989 con la participación del Gobierno del Estado de Quintana Roo, los H. Ayuntamientos de Isla Mujeres, Cozumel y Benito Juárez, SECTUR y FIDECARIBE fundamentado en varios estudios¹⁰ relativos a las principales cuestiones de índole ecológica y urbana (Ver Cuadro No. 20: "Antecedentes de Planeación Urbano-Ambiental en el CCT (continuación)").

Desde el comienzo de su formulación, tuvo fuertes impugnaciones por parte de las instancias participantes, lo cual se evidenció en los constantes cambios de propuestas de políticas urbanas y ambientales y de metas poblacionales con los que se manejó durante todo el proceso,¹¹ semejante a lo que aconteció durante la elaboración de los EOT 2006 y EO que le sirvieron de base. El resultado de estos desencuentros se materializó de diversas formas: el PROEUT

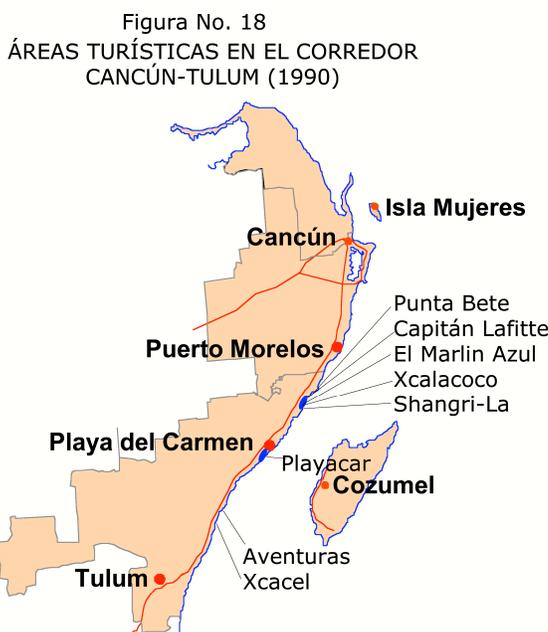
¹⁰ SEDUE (1990): Control y seguimiento técnico de la evaluación de proyectos turísticos y urbanos en el corredor Cancún-Tulum. Informe No. 2, enero 1990. Consultores en Planeación y Diseño Urbano, S. C. El FIDECARIBE efectuó en 1990 la principal inversión para elaborar 21 estudios que fundamentaran las propuestas de desarrollo para el Corredor: Se realizaron estudios de **Planeación integral**: Proyecto de Ordenamiento Ecológico, Urbano y turístico del Corredor Cancún-Tulum; Proyecto de Ordenamiento Ecológico, Urbano y turístico de la Isla de Cozumel; Ordenamiento Territorial de los Terrenos de FIDECARIBE y el Plan de Ordenamiento Ecológico del Territorio; Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población de Puerto Morelos, Playa del Carmen, Chemuyil y Tulum; Manifestación de Impacto Ambiental de la zona urbana de Chemuyil, coordinación de los planes de desarrollo; **Estudios de Normatividad**: Prontuario jurídico-administrativo para el Corredor Cancún-Tulum; **Estudios Sectoriales**: Plan Maestro de Manejo de Residuos Sólidos; Programa para el manejo, tratamiento y disposición final de aguas residuales para el Corredor Cancún-Tulum; Programa para la dotación de Agua Potable para el Corredor Cancún-Tulum; Programa de Vialidad y Transporte para el Corredor y Cozumel; Programa de Equipamiento Urbano Regional; Programa de Suel Urbano; Programa de Vivienda; Estudio de Hidrodinámica Costera; Estudio de Ecología Costera y Determinación de Zonas de Preservación Ecológica del Corredor; **Estudios de Instrumentación**: Financiamiento Urbano y Ecológico; Administración Urbana y Ecológica. en estos estudios se involucraron diversas empresas, entre las cuales estaban: SYSPLAN, TECNOCONSULT, ICATEC, RIOBOO, PROCESA, IPESA, CONSISSO, SYSTEC, CIFSA y en instituto de Biología de la UNAM.

¹¹ SEDUE (1991): "Nota informativa sobre protestas ecologistas respecto al esquema de ordenamiento urbano, turístico, ecológico del Corredor Cancún-Tulum, Quintana Roo. Dirección General de Desarrollo Urbano, 18 de noviembre de 1991". En esta nota se comenta además que los grupos ecologistas "están siendo promovidos por los hoteleros locales que ven dañados sus intereses por el acelerado incremento en la construcción de cuartos turísticos en la zona".

sustituyó zonas que anteriormente fueron consideradas como áreas a proteger, para permitir el uso turístico-hotelero, e incluso reservó áreas para recibir a los megaproyectos de Ciudad Nizuc, Punta Maroma y Mayaluum, que en conjunto implicaban 33,700 cuartos y 29,500 viviendas aproximadamente, es decir, más del total de cuartos existentes en el año 2004 en el Corredor.

El PROEUT identificó graves carencias de infraestructura en todos los centros poblacionales: Puerto Morelos solamente tenía servicio de agua potable en el área central; en Playa del Carmen se abastecía al 40% de la población tomando el líquido de un cenote contaminado. Por el contrario, en los centros turísticos no tenían ese problema pues contaban con sus propios sistemas de abastecimiento;¹² el equipamiento se encontraba en las localidades grandes como Cancún y Cozumel por lo que Puerto Morelos, Playa del Carmen y Tulum presentaban graves déficits.

Cancún entonces concentraba el 89% de cuartos de hotel y el 90% de la población, por lo que se vio la posibilidad de estimular la construcción de cuartos hoteleros en el CCT, en donde ya existían algunas instalaciones para el turismo de alto nivel como Playacar, Puerto Aventuras y Shangri-La, así como instalaciones rústicas en Punta Bete, Xcalacoco y Tulum. El resto del Corredor se encontraba en estado natural y era visitado por turismo de bajo nivel adquisitivo. Esta forma de ocupación representaba riesgos que el PROEUT identificó como tendencias de alta dispersión con ocupación irregular a lo largo del CCT, generando un continuo urbano difícil de dotar de infraestructura y servicios. Los campos de golf y marinas podrían hacer desaparecer las áreas inundables y los manglares; las áreas habitacionales se desarrollarían al poniente de la carretera cercanas a los centros turísticos, sin posibilidad de acceso al mar, con importantes déficits de infraestructura y equipamiento. Los cerca de 100 sitios y zonas arqueológicas quedarían expuestos sin protección a su explotación turística, por lo que podrían ser alterados o derruidos.



Fuente: SEDUE, 1991: "Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum".

Esta forma de ocupación representaba riesgos que el PROEUT identificó como tendencias de alta dispersión con ocupación irregular a lo largo del CCT, generando un continuo urbano difícil de dotar de infraestructura y servicios. Los campos de golf y marinas podrían hacer desaparecer las áreas inundables y los manglares; las áreas habitacionales se desarrollarían al poniente de la carretera cercanas a los centros turísticos, sin posibilidad de acceso al mar, con importantes déficits de infraestructura y equipamiento. Los cerca de 100 sitios y zonas arqueológicas quedarían expuestos sin protección a su explotación turística, por lo que podrían ser alterados o derruidos.

Por ello, el PROEUT estableció las políticas que se aplicarían al CCT:¹³

- ✓ Consolidar el sistema urbano regional; ampliar la carretera Cancún-Tulum; incrementar la infraestructura urbana y el equipamiento en Cancún, Puerto Morelos, Playa del Carmen, Tulum y Puerto Aventuras; establecer nuevos centros de población.
- ✓ Restringir la ocupación en áreas inundables; constituir áreas naturales protegidas; regenerar áreas de extracción de materiales.
- ✓ Regular las actividades industriales, agrícolas, pecuarias, forestales y pesqueras y fomentar la acuicultura.
- ✓ Crear circuitos turísticos; diversificar la oferta de servicios y áreas de recreación; establecer parques de playa a lo largo del Corredor; construir sitios de recreo público.

¹² H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q. R. (1991): Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum. México (pp. 2.36-2.37).

¹³ Ibid (pp. 5.4-5.7).

CUADRO No. 21
CAMBIOS EN LAS PROPUESTAS DE POBLACIÓN Y LOCALIDADES (habitantes)

<i>Localidad</i>	<i>Población¹ EO (1988)</i>	<i>Población² PROEUT</i>	<i>Observaciones</i>
Nizuc	150,000	250,000	Aumenta en 100,000 habitantes la capacidad anteriormente propuesta
Puerto Morelos	40,000	50,000	Aumenta en 10,000 habitantes con respecto a la propuesta del Esquema de Ordenamiento
Playa del Carmen	250,000	300,000	Aumenta en 50,000 habitantes la propuesta de población anterior.
Chemuyil	80,000	60,000	Reduce en 20,000 habitantes la propuesta del plan anterior
Tulum	180,000	250,000	Aumenta en 70,000 habitantes la propuesta de población anterior.
Puerto Aventuras	-	20,000	Aparece en el sistema de ciudades
Total	700,000	930,000	Aumenta en un 33% la población máxima esperada en el Corredor

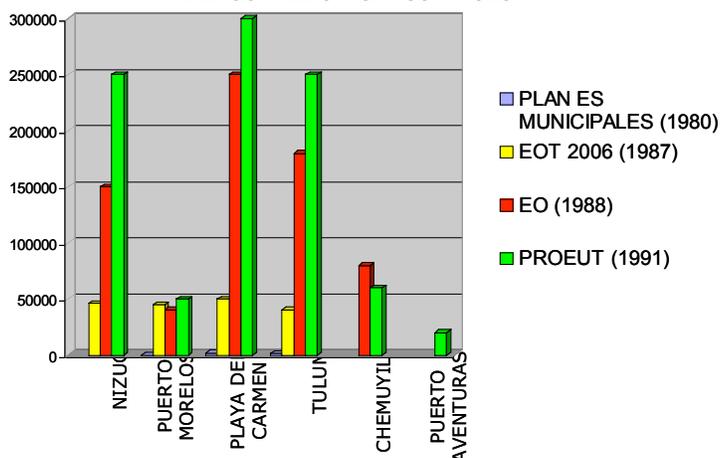
Fuente: Elaboración propia con base en los siguientes documentos:

1. SEDUE (1988): Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Q. R. Esquema de Ordenamiento.

2. H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q R. (1991): "Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum" México (p. 7.11). y SEDUE (1990): Control y seguimiento técnico de la evaluación de proyectos turísticos y urbanos en el corredor Cancún-Tulum. Informe No. 6, abril de 1990 (Segunda parte). Consultores en Planeación y Diseño Urbano, S. C.

El CCT tendría una capacidad máxima de 90,000 cuartos de hotel y una población de 1'250,000 personas, aunque posteriormente se redujeron estas cifras para alcanzar los 60,000 cuartos y 700,000 habitantes,¹⁴ de los cuales FIDECARIBE tendía 7,700 cuartos. De cualquier forma, estas cifras son superiores a las planteadas por el instrumento antecesor inmediato (el EO elaborado en 1988), que estableció un tope máximo de 40,000 cuartos de hotel y 700,000 habitantes. También cabe señalar que originalmente el PROEUT no consideró el crecimiento poblacional de Playa del Carmen para privilegiar el proyecto de Ciudad Nizuc que era impulsado por la administración estatal de Miguel Borge¹⁵ y con la que se incrementó 1.6 veces la población máxima propuesta por el EO realizado 3 años antes y, casi 5.5 veces la inicialmente propuesta para ese proyecto por el EOT 2006. Finalmente en el transcurso de los 5 años que duró la elaboración de este PROEUT, sí se incluiría a Playa del Carmen con una población máxima de 300,000 habitantes.

GRÁFICO No. 15
CAMBIOS EN LAS PROPUESTAS DE POBLACIÓN EN LAS LOCALIDADES DEL CORREDOR CANCÚN-TULUM



Fuente: Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Benito Juárez y Cozumel, Periódicos Oficiales del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 30 de abril y 31 de octubre de 1980; SEDUE (1987): "Esquema de Ordenamiento Territorial al año 2006"; SEDUE (1988): "Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Q. R. Esquema de Ordenamiento"; H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q R. (1991): "Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum" .

Con cualquiera de estos dos instrumentos de planeación la comparación es abrumadora si se toma como base la población propuesta por los PMDU de Benito Juárez y Cozumel (1980), con los que mantienen una diferencia de más de 110 veces para Playa del Carmen y de 135 veces para Tulum, mientras que Nizuc, Puerto Aventuras y Chemuyil ni siquiera fueron considerados

¹⁴ SEDUE (1990): Control y seguimiento técnico de la evaluación de proyectos turísticos y urbanos en el corredor Cancún-Tulum. Informe No. 6, abril 1990 (segunda parte). Consultores en Planeación y Diseño Urbano, S. C.

¹⁵ SEDUE (1990): Control y seguimiento técnico de la evaluación de proyectos turísticos y urbanos en el corredor Cancún-Tulum. Informe No. 2, enero 1990. Consultores en Planeación y Diseño Urbano, S. C.

por esos PMDU.¹⁶ (ver cuadro No. 21: "Cambios en las Propuestas de Población y localidades (habitantes)" y Gráfico No. 15: "Cambios en las Propuestas de Población en las Localidades del Corredor Cancún-Tulum").

Figura No. 19
SISTEMA URBANO PROPUESTO POR EL PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO, URBANO Y TURÍSTICO DEL CORREDOR CANCÚN-TULUM



Fuente: SEDUE, 1991: "Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum".

El PROEUT propuso un sistema urbano semejante al que señaló el EO (1988), en donde destacó la incorporación de Puerto Aventuras como un nuevo centro de población sobre el que pesaba la amenaza de reubicación hacia Chemuyil por estar asentado irregularmente, lo que evidenció el interés del desarrollador (Arq. Rivera Torres)¹⁷ por formalizar el asentamiento humano y la magnitud de su influencia sobre las administraciones estatal y federal (ver figuras No. 19: "Sistema Urbano Propuesto por el Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y turístico del Corredor Cancún-Tulum" y No. 17: "Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum (sistema de ciudades y áreas turísticas al año

2000)").

Propuso además que la distribución espacial de las áreas turísticas estaría guiada por la utilización del mínimo indispensable del litoral, la integración de las zonas urbanas con las turísticas y evitar la suburbanización lineal, usando las zonas localizadas al poniente de la carretera para el crecimiento urbano. La tercera parte de los cuartos de hotel se ubicarían en la zona urbana de Cancún-Nizuc y las otras dos terceras partes entre la Milla de Oro y Tulum. Sin embargo, este plan puso en claro que serían las fuerzas del mercado las que establecerían en el mediano y largo plazos el número de cuartos de hotel y los habitantes que tendría en Corredor.¹⁸ Condicionó los desarrollos turísticos a la disponibilidad del abastecimiento de agua potable, red que sería construida por las autoridades responsables¹⁹ conforme a los planes de desarrollo urbano de las localidades del CCT, los cuales según se aseguró entonces se encontraban en proceso de decreto, lo cual no era cierto²⁰ y que un sistema aeroportuario con 3 terminales: dos internacionales en Cancún y Tulum y uno regional en Playa del Carmen cubriría las necesidades de transportación del CCT; la construcción, adaptación o ampliación de instalaciones portuarias en Playa del Carmen, Calica y Puerto Morelos, así como la construcción de un tren rápido y una supercarretera que estructurarían los sistemas de transporte de trabajadores y de turistas.

¹⁶ SEDUE (1990): Control y seguimiento técnico de la evaluación de proyectos turísticos y urbanos en el corredor Cancún-Tulum. Informe No. 6, abril de 1990 (Segunda parte). Consultores en Planeación y Diseño Urbano, S. C.

¹⁷ Desde el año de 1974, el Arq. Rivera Torres ha tenido una importante participación en el desarrollo de los proyectos pioneros en el CCT, como son: Akumal, Aventuras Akumal, X-Caret, Puerto Aventuras, así como en la gestión de las concesiones en Xel-Ha, Chemuyil y Xcacel.

¹⁸ H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q. R. (1991): Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum. México (p. 5.3).

¹⁹ SEDUE (1990): Control y seguimiento técnico de la evaluación de proyectos turísticos y urbanos en el corredor Cancún-Tulum. Informe No. 3, febrero de 1990. Consultores en Planeación y Diseño Urbano, S. C. Es preciso comentar la diferencia en dotación de agua potable con la que se calculó el gasto y las necesidades de abastecimiento en la zona: 1920 litros/cuarto/día para hotel y condhotel; 1250 litros/cuarto día para villas residenciales; 1000 litros/cuarto/día para villas residenciales y 300 litros/habitante/día para la población urbana.

²⁰ SEDUE (1989): Estudios y proyectos ecológicos y urbanos a realizarse para el Corredor Cancún-Tulum e Isla Cozumel. Menciona que se deberán realizar los planes de desarrollo urbano de centro de población de Puerto Morelos, Playa del Carmen, Puerto Aventuras, Akumal, Punta Solimán-Cárdenas, Tulum y Chemuyil, los que se concluirían en febrero de 1990.

Propuso además un conjunto de parques naturales estatales, municipales y zonas de preservación ecológica como Punta Cárdenas, Playa Xacel, Yalkú, Xpuha, Kantenhah y Paamul-Yantén pero dentro de las cuales no tuvieron cabida Chunchuen-Punta Maroma, Punta Solimán, Playa Aventuras, Xcaret, Chak-halal, Chemuyil, Xaac, Punta Venado-La INA, Punta Tulsayab y Punta Brava. Se crearía un parque urbano de uso público en las caletas norte y sur de Chemuyil, lo que tampoco se logró por privilegiar el establecimiento de infraestructura hotelera.²¹ (ver figura No. 19: "Sistema Urbano Propuesto por el Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y turístico del Corredor Cancún-Tulum").

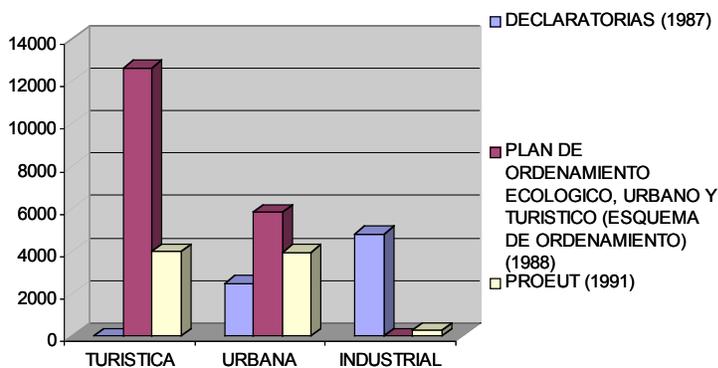
CUADRO No. 22
USOS DEL SUELO EN EL CORREDOR (ha)
(SEGÚN EL PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO, URBANO Y TURÍSTICO DEL CORREDOR CANCÚN-TULUM -PROEUT- 1991)

Uso urbano	Industrial	Turístico	Prot. Ecol.	Agropec.	Total
3954	270	4000	9345	4663	22223

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum" H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q R. México, 1991.

El PROEUT señaló la integración de áreas en donde los usos urbanos y turísticos tendrían superficies semejantes, pero las áreas industriales serían mínimas, lo que evidenció un gran desequilibrio entre éstas áreas y las zonas agropecuarias y de protección ecológica, ya que por sí sola, la destinada para uso turístico era casi la misma para uso agropecuario y poco más del

GRÁFICO No. 16
COMPARATIVO ENTRE LAS PROPUESTAS DE USO DEL SUELO DE LAS DECLARATORIAS DE USOS, DESTINOS Y RESERVAS, EL PLAN DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO, URBANO Y TURÍSTICO DEL CORREDOR CANCÚN-TULUM (ESQUEMA DE ORDENAMIENTO) Y EL PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO, URBANO Y TURÍSTICO DEL CORREDOR CANCÚN-TULUM



Fuente: SEDUE, 1986: Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas de los municipios de Benito Juárez y Cozumel, Q. R., SEDUE (1988): Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum (Esquema de Ordenamiento) y H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q R. (1991): "Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum".

50% de las mismas destinadas para la protección ecológica [ver cuadro No. 22 : Usos del suelo en el Corredor (según el Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y turístico del Corredor Cancún-Tulum)]. Estas áreas significaron una reducción en comparación con las propuestas por el EO elaborado 3 años atrás. Se advierte una disminución del 70% en la propuesta de uso turístico y del 30% en la de uso urbano. Lo que mostró la intención de SEDUE de controlar estrechamente los proyectos turísticos en el CCT y revalorar la opción de concentración turística en Nizuc, al mismo tiempo que protegió selectivamente áreas y predios a lo largo del Corredor.

Un hecho relevante ocurrió en 1991, y fue la publicación en el Diario

Oficial de la Federación de un mandato presidencial²² que obligó a SEDUE, SECTUR, el Gobierno del estado de Quintana Roo y los Ayuntamientos de Benito Juárez y Cozumel a elaborar el ordenamiento ecológico de la región denominada Corredor Cancún-Tulum, de 130 kilómetros de largo, 140,000 ha de superficie y de anchura que varía de los 3,500 m a los 500 m

²¹ H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q R. (1991): Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum. México (p. 7.8) y oficio núm. 410.-2785 del 16 de noviembre de 1990, del Dr. Sergio Estrata Orihuela, Director General de Normatividad y Regulación Ecológica de la Subsecretaría de Ecología-SEDUE al Arq. Julio García Coll, Director General de Desarrollo Urbano-SEDUE, por el que le envía el documento denominado "Políticas Ecológicas."

²² Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1991. Este acuerdo presidencial estableció la responsabilidad de la SEDUE y SECTUR para planear el ordenamiento ecológico. El documento sienta las bases para entender el estrecho cubrimiento territorial que actualmente le reconoce el sector oficial al Corredor.

localizada dentro de los municipios de Benito Juárez y Cozumel. Este fue un mandato inédito en la historia nacional, que aceleró los trabajos que ya se venían desarrollando para la zona y derivaría en el primer Programa de Ordenamiento Ecológico del país en 1993, acción prioritaria para las intenciones de apertura comercial que se planearon para el área del Corredor turístico.

La publicación de ese decreto fue el pretexto de las autoridades estatales para realizar un total de 43 modificaciones²³ a las políticas²⁴ y estrategias del PROEUT previamente, consensado con SEDESOL (secretaría de estado recientemente formada por la extinción de SEDUE). Estos cambios abrirían la posibilidad de construir instalaciones turísticas sobre áreas con condiciones naturales excepcionales, que los estudios previos recomendaron sujetar a la política de protección ecológica, y eliminarían la disposición de normar el crecimiento urbano de Nizuc mediante un Plan Director de Desarrollo Urbano.²⁵ Los cambios afectaron principalmente áreas de FIDECARIBE, Akumal, Playa Sur, Milla de Oro y Ciudad Nizuc, y a proyectos turísticos como el Club Lomas Villas de Kantinah, Calibu Beach Resort, Puerto Aventuras I y II, Villas Saasta, Puerto Lindo y Puerto Turquesa.²⁶

Las autoridades locales finalmente lograron su propósito en la mayoría de los cambios solicitados,²⁷ dando forma a un Programa de Ordenamiento Ecológico (POE) que fue revisado y aprobado²⁸ por todos los organismos participantes, el cual sirvió de base para que el gobierno estatal publicara en su Periódico Oficial el día 1 de Marzo de 1993 los Criterios de Ordenamiento Ecológico y decretara las modificaciones a las DUDR de Benito Juárez y Cozumel

²³ SEDUE (1991): Análisis de los modelos de ordenamiento ecológico del Corredor Cancún-Tulum elaborados por el Gobierno del Estado de Quintana Roo y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Se referían principalmente a cambiar la propuesta de SEDUE de áreas con política de protección para permitir el aprovechamiento turístico de las áreas de Punta Cárdenas, Xpuha, Punta Maroma, Chemuyil y Chak-halal. En otros casos, la propuesta del Gobierno del Estado se orientó a aplicar una política ambiental más restrictiva que la propuesta de SEDUE: en la Caleta de Yalkú, Xcaret y Punta Brava, en donde se aplicaría una política de protección sustituyendo a la de conservación. Finalmente, propuso crear una franja de protección de 100 metros sobre la costa de Xel-Ha así como aplicar una política de restauración en el poblado de apoyo de Puerto Aventuras, lo que fue interpretado por la SEDUE como la aceptación de reubicación de ese asentamiento.

Oficio Núm. 310.-1158 del 3 de junio de 1992, del Arq. Julio García Coll al Lic. José Luis Soberanes Reyes, Subsecretario de Desarrollo Urbano e Infraestructura de la SEDESOL. El oficio lleva un nota adjunta: "Nota informativa respecto al avance del proceso de planeación para el Corredor Cancún-Tulum".

²⁴ SEDUE (1991): Programa de Ordenamiento Ecológico para el Desarrollo Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Quintana Roo, noviembre de 1991 (pp. 28-35). Política de aprovechamiento: Es el conjunto de medidas tendientes a la utilización de los elementos naturales en forma que resulte eficiente y socialmente útil y procure su preservación y la del medio ambiente. Se aplicará a áreas con características adecuadas para el desarrollo urbano y otros usos productivos potenciales, tales como industria, comunicaciones y transportes, ganadería, agricultura y turismo. Política de conservación: El conjunto de medidas tendientes a la utilización restringida o condicionada de los recursos naturales de manera que puedan ser aprovechados, procurando su permanencia de tal forma que se mantenga el equilibrio ecológico. Se aplica a aquellas áreas que tengan una función ecológica relevante pero que no cumplan con las características para ser consideradas por la federación en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Política de restauración: Es el conjunto de acciones tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.

²⁵ Oficio Núm. 410.- 02040 del 8 de junio de 1992, del Dr. Sergio Estrada Orihuela, Director General de Normatividad y Regulación Ecológica-SEDESOL al Arq. Julio García Coll, Director General de Desarrollo Urbano-SEDESOL. El oficio contiene las notas "Corredor Cancún-Tulum. Cambios Propuestos por el Gobierno del Estado" y "Corredor Cancún-Tulum, Quintana Roo. Unidades Territoriales con Cambios Críticos propuestos por el Gobierno del Estado."

²⁶ Oficio núm. 400.-190 del 31 de enero de 1992 del Físico Sergio Reyes Luján, Subsecretario de Ecología y del Lic. Guillermo Rivera Rodríguez, Subsecretario de Desarrollo Urbano, ambos de la SEDUE, que enviaron conjuntamente al Lic. Miguel Borge Martín, Gobernador del Estado de Quintana Roo. La copia del oficio consultado no tiene número de salida ni firma del Lic. Rivera Rodríguez, aunque al parecer el oficio si fue validado por los dos funcionarios y enviado a su destinatario.

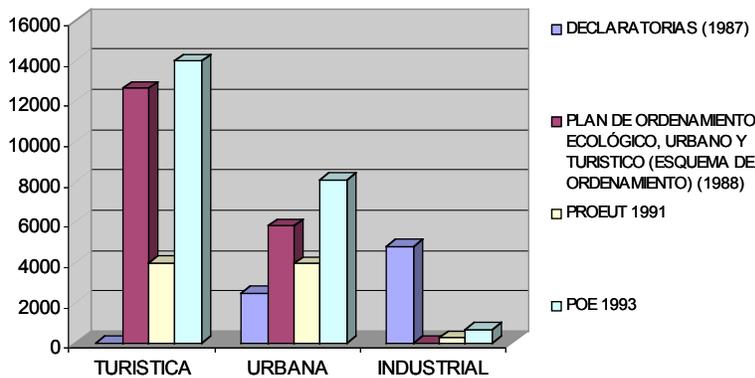
Nota Informativa: "Corredor Cancún-Tulum, Quintana Roo. Unidades Territoriales con Cambios Críticos propuestos por el Gobierno del Estado", 8 de junio de 1992; SEDESOL (1992): "Nota informativa: Programa de Ordenamiento Ecológico para el Desarrollo Turístico del Corredor Cancún-Tulum." 25 de junio de 1992 y oficio Núm. 310.5.- 1752 del 1 de septiembre de 1992, Del Ing. Luis Javier Castro Castro, Director General de Desarrollo Urbano-SEDESOL al Dr. Sergio Estrada Orihuela, Director General de Planeación Ecológica del Instituto Nacional de Ecología-SEDESOL.

²⁷ SEDESOL (1992): "Nota informativa: Programa de Ordenamiento Ecológico para el Desarrollo Turístico del Corredor Cancún-Tulum." 25 de junio de 1992.

²⁸ SEDUE (1991): "Minuta de la reunión sobre el programa federal de ordenamiento ecológico para el desarrollo turístico del Corredor Cancún-Tulum. Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica-SEDUE, 25 de noviembre de 1991".

el día 4 de marzo del mismo año²⁹ [Ver Cuadro No. 20: "Antecedentes de Planeación Urbano-Ambiental en el CCT (continuación)". Sin embargo, estos decretos contenían aún más modificaciones no acordadas con la SEDESOL,³⁰ que cambiaron sustancialmente los propósitos de diferentes áreas del CCT. Por ello, esa Secretaría impugnó este POE manifestando su desacuerdo con las modificaciones señaladas:³¹

GRÁFICO No. 17
COMPARATIVO ENTRE LAS PROPUESTAS DE USO DEL SUELO



Fuente: Planes Municipales de Desarrollo Urbano de Benito Juárez y Cozumel, Periódicos Oficiales del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 30 de abril y 31 de octubre de 1980; SEDUE (1987): "Esquema de Ordenamiento Territorial al año 2006"; SEDUE (1988): "Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Q. R. Esquema de Ordenamiento"; H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q. R. (1991): "Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum", y Periódicos Oficiales del Gobierno del Estado de Quintana Roo del 1 y 4 de marzo de 1993.

- ✓ Los límites naturales de la mayoría de las zonas fueron cambiados por otros, como carreteras, límites de predio, etc.
- ✓ Muchas de las zonas marítimas con política de protección por la presencia de arrecifes fueron modificados para permitir la construcción de marinas.
- ✓ En varias zonas terrestres con política de protección se propusieron obras de infraestructura turística.
- ✓ En muchas zonas de conservación se incrementó la densidad de construcción hasta dos o tres veces.
- ✓ Permitted rellenos en zonas donde previamente se acordó no hacerlo.

Los cambios formalizados como un auténtico madrugete por la administración estatal de Miguel Borge afectaron principalmente superficies turísticas y urbanas, hasta el punto que significaron las áreas totales más grandes propuestas para tales usos por cualquier instrumento de planeación hecho hasta esa fecha para el CCT. Fue así como el uso turístico alcanzó 3.5 veces más que las acordadas previamente en el PROEUT y las urbanas significaron más del doble que las propuestas previamente, imposibilitando así la intención de SEDESOL de controlar la zona. (ver gráfico No. 17: "Comparativo entre las propuestas de uso del suelo" y Cuadro No. 23: "Usos del Suelo en el Corredor (ha) (según el Programa de Ordenamiento Ecológico para el Desarrollo Turístico de la Región Denominada Corredor Cancún-Tulum, 1993). Lo que esa administración estatal buscó con eso fue la apertura irrestricta y sin control del Corredor, que no había conseguido en los trabajos previos del PROEUT.

La capacidad que este POE permitió para albergar población cuadruplicó la que propuso previamente el PROEUT (1991) y aumentó 2.5 veces la capacidad de cuartos hoteleros propuesta inicialmente por ese mismo instrumento [Ver gráfico No. 20: "Comparativo entre las propuestas de población y Cuartos Totales en el Corredor Cancún-Tulum (según el PROEUT 1991 y los Programas de Ordenamiento Ecológico 1993 y 1994)"].

²⁹ Oficio núm. OCS.077.93 del 19 de abril de 1993, del Ing. Luis Peña Alba, Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Quintana Roo, al Ing. José Luis Soberanes Reyes, Subsecretario de Desarrollo Urbano e Infraestructura de la SEDESOL. Envía copia de los Periódicos Oficiales del Gobierno del Estado de Quintana Roo del 1 y 4 de marzo de 1993, en los que aparecen publicados los decretos de los Criterios de Ordenamiento Ecológico y las modificaciones a las Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas de Benito Juárez y Cozumel.

³⁰ Oficio núm. 310.5.-1323 del 28 de mayo de 1993, del Arq. Julio García Coll, Director General de Desarrollo Urbano-SEDESOL al Dr. Sergio Estrada Orihuela, Director General de Planeación Ecológica del Instituto Nacional de Ecología-SEDESOL.

³¹ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1 de marzo de 1993; Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 4 de marzo de 1993 y Oficio núm. 310.5.-1323 del 28 de mayo de 1993, del Arq. Julio García Coll, Director General de Desarrollo Urbano-SEDESOL al Dr. Sergio Estrada Orihuela, Director General de Planeación Ecológica del Instituto Nacional de Ecología-SEDESOL.

CUADRO No. 23
USOS DEL SUELO EN EL CORREDOR (ha)
(SEGÚN EL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO PARA EL DESARROLLO
TURÍSTICO DE LA REGIÓN DENOMINADA CORREDOR CANCÚN-TULUM, 1993)

<i>Uso urbano</i>	<i>Industrial</i>	<i>Turístico</i>	<i>Prot. Ecol.</i>	<i>Agropec.</i>	<i>Total</i>
8101.3404	682.7101	14020.1074	62474.9295	42454.4869	127,738.5743

Fuente: elaboración propia con base en los Periódicos Oficiales del Gobierno del Estado de Quintana Roo del 1 y 4 de marzo de 1993.

Ahora se entiende el interés de la administración Borge por abrir al uso turístico la mayor parte del CCT, principalmente las áreas de mas atractivo para los inversionistas, por el hecho de que en el transcurso de su gestión fueron evaluados proyectos que ampararon un total de 185,799 cuartos, es decir, casi la totalidad de cuartos que el POE (1993) permitió (215,587) (ver cuadro No. 19: "Cuartos evaluados y construidos (1988-1990) en el Corredor Cancún-Tulum").³²

Esta dinámica en la solicitud de autorizaciones de proyectos se reflejó en un aumento en la construcción de instalaciones turísticas y en la invasión de terrenos urbanos experimentada en los años 90, reflejando además las disputas entre los grupos político-económicos locales dominantes (Isla Mujeres, Cozumel y Chetumal), que estimaron excesivo el intervencionismo federal en la pujante nueva ciudad de Cancún al tiempo que eran marginados de los negocios turísticos. Las fuerzas político-económicas locales lograron asociarse con capitales europeos, norteamericanos y japoneses así como nacionales para desarrollar sus propios proyectos turísticos fuera del área controlada por FONATUR, dentro del CCT. Uno de los efectos de esta disputa fue la segmentación del territorio municipal de Cozumel, que a partir de 1993 perdió casi la totalidad de su área continental con la que se conformó el nuevo municipio de Solidaridad, que contiene a la mayor parte del CCT (que hoy se conoce como Riviera Maya).³³ Este hecho sería de suma importancia para el desarrollo urbano y turístico futuro del Corredor, ya que sería una nueva área independiente de Cozumel la que sería disputada por los grupos de interés locales para administrar la parte más rica y codiciada del desarrollo turístico.

La administración estatal de Miguel Borge culminó y el gobierno encabezado por Mario Villanueva fue objeto de los reclamos federales. La nueva administración estatal aceptó modificar los decretos emitidos durante el mes de marzo de ese año, por lo que retiró de circulación el total de los ejemplares del Periódico Oficial en los que se publicó el POE impugnado (1993)³⁴ y con ello se acercó a la posibilidad de manipular el próximo POE de acuerdo a los compromisos con los que llegó al poder.

"Uno de los últimos actos del gobierno saliente del estado de Quintana Roo encabezado por el Ing. Miguel Borge, fue publicar las declaratorias de usos, destinos y reservas del suelo del Corredor Cancún-Tulum, sustentadas en estudios de ordenamiento ecológico promovidos en paralelo por los tres niveles de gobierno. Dichas declaratorias, sin embargo, presentan diversas imprecisiones, incongruentes con el ordenamiento ecológico regional, las cuales no fueron convenidas o hechas del conocimiento de la

³² Oficios No. 31000000.467 del 25 de marzo de 1991; 310.5.- 1438 del 26 de agosto de 1991, de la Dirección General de Desarrollo Urbano de la SEDESOL.

Oficios No. 410.-02044 del 9 de junio de 1992; 410.-488 del 4 de marzo de 1991; 410.-02526 del 14 de julio de 1992; 410.-02222 de junio de 1992; 410.- 01759 de 1992; 410.- 1451 del 6 de mayo de 1993, de la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica de la SEDESOL.

³³ Efectivamente, en 1993, mediante decreto Número 19 del ejecutivo estatal se creó el municipio de Solidaridad, tomando la mayor parte del territorio continental de Cozumel. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 28 de julio de 1993. Los argumentos fueron, entre otros: "los trámites y documentos necesarios para hacer progresar estos centros vacacionales, se llevan a cabo casi en su totalidad en la isla de Cozumel, lo que es un obstáculo para el desarrollo de la zona. El Plan Director de Cozumel...plantea la restricción del crecimiento poblacional de la isla, por lo que se deberá canalizar hacia el continente. Su limitación para el abastecimiento de agua potable y su condición insular le impide funcionar como centro integrador regional." Iniciativa de Reformas Constitucionales para la creación del Municipio de Solidaridad playa del Carmen, con Cabecera Municipal en playa del Carmen, Quintana Roo, 25 de junio de 1993. Pero lo que realmente estaba en disputa era el control del territorio que tenía la mayor expectativa de inversión turística, superando ampliamente a Cancún y a Cozumel.

³⁴ Sin embargo, este documento continuó siendo la base para que las autoridades locales otorgaran autorizaciones para construir diversos proyectos. Oficio s/núm. Del 23 de mayo de 1994, de los C. Carlos Riquelme Cacho y Juan García de Acevedo Chávez, apoderados de la Asociación de Desarrolladores del Corredor Turístico Cancún-Cozumel-Tulum, A. C., dirigido al C. Gobernador Constitucional del Estado Libre y soberano de Quintana Roo.

SEDESOL. *El gobierno actual encabezado por el C. Gobernador Mario Villanueva ha manifestado su disposición para promover la corrección de las imprecisiones señaladas.*" ³⁵

Se aceleraron los trabajos para establecer los acuerdos necesarios y poder formalizar el POE que el acuerdo presidencial demandaba. Las negociaciones entre el Gobierno Federal y el estatal siguieron el camino de la etapa previa, en donde los fuertes intereses del capital que pretendía invertir en desarrollos turísticos trataron de imponerse e imponer lineamientos de desarrollo urbano y ambientales acordes a sus pretensiones.

Todas estas situaciones influyeron para que el gobierno estatal de Mario Villanueva no planteara dentro de su Plan Estatal de Desarrollo (PED) 1993-1999 de Quintana Roo (como tampoco lo hizo el Programa Estatal anterior) ninguna estrategia para la zona norte del Estado, ya que pretendió ordenar el desarrollo turístico y urbano tan solo mediante el POE del Corredor que se estaba realizando, por el que:

"Los nuevos desarrollos del Corredor Cancún-Tulum deberán cumplir puntualmente la normatividad, usos del suelo, densidades y servicios básicos que fije el Plan de Ordenamiento de la zona". ³⁶

El PED definió esta estrategia de atención estableciendo como prioridad el cuidado de los ecosistemas para conservar la riqueza de la región, condición fundamental de existencia para los centros turísticos de Quintana Roo,³⁷ ante el reconocimiento del problema ambiental generado por la construcción de infraestructura turística, depredador de la vegetación costera, erosionador del suelo por extracción de sascab como material de construcción, eliminador de vegetación de selva, manglares y dunas costeras, alterador de ecosistemas por el desarrollo urbano y turístico, contaminador del manto freático y de los ecosistemas lacustres, destructor de los arrecifes de coral, etc.

"Sobre la política modernizadora del turismo, habrá que mencionar esta actividad como una de las que ha contribuido de manera más clara a la destrucción de muchas áreas de vegetación primaria, tierras de cultivo y el aumento de la contaminación. El gobierno mexicano tiene urgente necesidad de capturar divisas y por ello ha puesto tal énfasis en el turismo como una vía de entrada de las mismas, pero el PND (Plan Nacional de Desarrollo) no contempla en el renglón correspondiente nada con respecto a la protección de áreas naturales, limitaciones a la construcción de hoteles, centros de convenciones, zonas residenciales, carreteras, etc., o medidas de control de emisión de desperdicios en playas, ríos, bosques, por parte de la población flotante que acude masivamente a esos centros; al contrario, la política turística del PND está cargada de un contenido expansionista que ningún buen futuro augura a los recursos naturales de las áreas afectadas por esa actividad". ³⁸

También en su Plan de Gobierno (1993-1999) Mario Villanueva reconoció que la problemática estatal derivaba:

"paradójicamente del éxito del turismo...por lo que el reto para fines de siglo es mantener la competitividad de los servicios turísticos y aprovechar otras potencialidades productivas como la explotación forestal sostenible, la pesca y la industria, a fin de atenuar las desigualdades regionales y eliminar el riesgo que representa una economía terciarizada cuyo peso descansa en el éxito de una sola actividad". ³⁹

Para este Plan de Gobierno al igual que para el PED solamente resultó importante atender la problemática en las áreas en donde la derrama turística y los intereses del capital pudieran verse afectados.⁴⁰ Por eso, como se aprecia en su propuesta de 8 programas prioritarios de inversión, los más relevantes corresponden a las localidades turísticas como Cancún, Isla Mujeres y a zonas como Cancún-Tulum y Xcalak-Punta Herrero, dejando indicados en un nivel

³⁵ Nota informativa respecto a la "Corrección de imprecisiones en las declaratorias de usos del suelo del Corredor Cancún-Tulum, con base en el ordenamiento ecológico," adjunta al oficio núm. A.O.O.P.- 3791 del 12 de julio de 1993, del Lic. Héctor Rodríguez Morales, Secretario Particular del Presidente del Instituto Nacional de Ecología-SEDESOL, al Ing. Alfonso Durazo Montañón, Secretario Particular del Secretario de Desarrollo Social.

³⁶ Gobierno del Estado de Quintana Roo, México, 1993, op. cit. (p. 54).

³⁷ Ibid (p. 44).

³⁸ Muñoz Rubio, Julio, op. cit. (p 23).

³⁹ Gobierno del Estado de Quintana Roo, México, 1993, op. cit. (p. 5).

⁴⁰ Las razones de ello las comenta claramente Muñoz Rubio, Julio, op. cit (p. 25): "La burguesía en todo el mundo está seriamente preocupada por encontrar el modo de revertir la degradación ambiental que ella misma ha provocado, a fin de continuar explotando la naturaleza en su beneficio".

muy general los correspondientes a la diversificación económica anhelada y que se localizarían en la Zona Sur, Chetumal y Puerto Morelos. Dentro de ellos destacaron para el área del CCT:⁴¹

- ✓ El Programa integral del Corredor Cancún-Tulum, que propuso que el turismo debe subordinarse al cuidado de los ecosistemas, por lo que era prioritario ordenar el desarrollo turístico y planificar los asentamientos humanos en la zona: se realizaría el ordenamiento urbano de Playa del Carmen, incluyendo drenaje y pavimentación.
- ✓ El Programa integral de Puerto Morelos para ordenar las actividades económicas y desarrollar la pesca, el turismo y la industria: se concluiría el puerto pesquero y el parque industrial.
- ✓ Programa Integral de Protección Ambiental de Cancún para rehabilitar zonas degradadas y preservar la vocación turística de Cancún: se regularizarían las áreas invadidas, se elaboraría un Programa de Ordenamiento Ecológico, se rehabilitaría el 30% de la red de drenaje y se dotaría al 70% de la población restante.

El resto de las áreas degradadas en la zona norte del estado permanecieron sin propuestas ni acciones urbano-ambientales gubernamentales concretas durante ese período:

Figura No. 20
SISTEMA URBANO PROPUESTO POR EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO
1993-1999 DE QUINTANA ROO



Fuente: Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993): Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999 de Quintana Roo.

*"Con el propósito de preservar la vocación turística de Cancún y rehabilitar zonas afectadas y degradadas, se pondrá en marcha un programa ambiental completo, que incluirá: la regularización de las áreas invadidas, el Plan de Ordenamiento Ecológico, incluido el Plan Maestro del Sistema Lagunar Nichupté, la cancelación del basurero actual y su reubicación, la instalación del drenaje pluvial y la rehabilitación del 30% de las redes de drenaje sanitario. Se procurará la rehabilitación de los bancos de extracción de material para construcción y se prevendrá la contaminación de los mantos acuíferos y de las lagunas a través del Plan maestro de drenaje de la ciudad, que dotará a este servicio al 70% restante de la mancha urbana de Cancún".*⁴²

El PED cumplió con su propósito básico: reforzó los esquemas de desarrollo turístico observados hasta entonces, para lo que propuso fortalecer a Cancún como polo de desarrollo turístico, elevando su jerarquía

urbana para convertirla en una ciudad con servicios estatales, alentando su tendencia concentradora, lo que demandó mayores recursos y magnificó su influencia regional,⁴³ creando marcados desequilibrios en el sistema urbano del CCT. Para Cozumel propuso incrementar el equipamiento portuario y la construcción de muelles, pese a la grave alteración de los arrecifes, la desecación de los humedales y a la dificultad para conseguir el agua potable de fuentes propias. Para Isla Mujeres señaló la necesidad de utilizar la zona continental como área de crecimiento urbano, lo cual se intentaría hasta finales de este período gubernamental.⁴⁴

El Corredor Cancún-Tulum según el PED, tendría garantizado el éxito si lograra establecer una oferta hotelera diferente a la de Cancún, más cercana a la naturaleza y mas exclusiva, por lo que era necesaria:

*"...la conservación del entorno ambiental y ecológico, equilibrar los contrastes generados por el desarrollo urbano acelerado y ofrecer a los visitantes seguridad y ciudades limpias. El Corredor Cancún-Tulum...corre el riesgo de convertirse en un paraíso destruido si no se pone en práctica a través del Plan de Ordenamiento una adecuada planeación de su infraestructura turística y urbana, antes de que la dinámica económica rebasa cualquier intento de regulación."*⁴⁵

⁴¹ Villanueva Madrid, Mario (1993): Síntesis del Plan de Gobierno 1993-1999, Quintana Roo. (pp. 20-21).

⁴² Gobierno del Estado de Quintana Roo, México, 1993, op. cit. (p 18).

⁴³ El desarrollo de Cancún al absorber una serie de funciones propias de la capital del Estado, ha producido un impacto negativo sobre la ciudad de Chetumal, cuyo rol se ha visto disminuido con la pérdida de algunas funciones.

⁴⁴ Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993): Quintana Roo: Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999. México, (p. 51).

⁴⁵ Gobierno del Estado de Quintana Roo, México, 1993, op. cit. (p 29).

Las presiones que ejercieron diversos grupos ambientalistas y sindicatos norteamericanos sobre el congreso estadounidense, cuestionando los bajos niveles de calidad de bienes y servicios producidos en México, así como los altos índices de contaminación, retrasaron la firma del TLC. Esto condujo a la firma de un acuerdo paralelo que consideró la cooperación ambiental entre México y los Estados Unidos (Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte), con el propósito de no obstaculizar el comercio.⁴⁶ Este hecho marcó las prioridades de planeación en el país, dentro de la era del TLC: atender a las zonas con alta capacidad de captación de recursos económicos, con la venia de grupos extranjeros dentro del marco del cuidado del ambiente comprometido.

CUADRO No. 24
DERRAMA ECONÓMICA POR
LOCALIDADES 1990

Ciudad	%	US DLL
Cancún	81.70	938,328,342.98
Cozumel	11.92	136,897,852
Isla Mujeres	1.03	11,829,600
Chetumal	1.84	21,084,960
Corredor	3.51	40,296,450
Total	100.00	1'148,437,204.98

Fuente: DETURIN (1992): Informe.

Resultó entonces prioritario para la nueva administración estatal el contar con un POE consensado con las autoridades federales para comenzar a trabajar en el impulso de la actividad turística en el CCT. Años después se vería que a pesar de la existencia del POE, no fue posible regular totalmente el crecimiento urbano y turístico. Una de las razones fue el vacío de normatividad generado por la inexistencia o la tardía aparición de los planes de desarrollo urbano de las

localidades ubicadas dentro del Corredor, hecho que destaca el incumplimiento de las autoridades locales agravado por la fortísima dinámica de crecimiento que se observó en el área. Paralelamente a esta situación, y respondiendo a los mismos intereses, se negoció la modificación o el levantamiento de la veda establecida por los decretos de 1989 para desarrollar las áreas localizadas al poniente de la carretera Chetumal-Puerto Juárez.⁴⁷ Otra razón de mas peso que se ha argumentado ya obedece a la funcionalidad que deben mantener todos los instrumentos de planeación para hacer fluir el capital, principalmente en negocios y regiones en las que mantienen especial interés, por lo que su existencia o inexistencia deben operar en ese mismo sentido.

EL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DE LA REGIÓN DENOMINADA CORREDOR CANCÚN-TULUM (POE 1994)

Es importante comentar que si bien el gobierno estatal de Miguel Borge tuvo su proyecto sexenal en Ciudad Nizuc, la nueva administración estatal encabezada por Mario Villanueva también planteo como prioritarios 4 megaproyectos que implicaban un total de 21,000 cuartos, a los que se les debía conceder las mayores facilidades en el nuevo POE:⁴⁸ Xaac promovido por

⁴⁶ Guzmán Pineda, Jesús, Pretelin Pérez, Manuel (1997): De la gestión ecológica a la gestión ambiental. (Génesis y evolución de la política pública ambiental en México 1970-1996, en la página electrónica <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num11y12/docu7.htm#p2>. Una de las razones de esto la aporta Hirsch: "...la destrucción del ambiente alcanza dimensiones que hace mucho rebasaron las posibilidades de regulación de los estados considerados individualmente..." Hirsch, Joachim (2000): Globalización, Capital y Estado. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México (p. 53).

⁴⁷ SEDESOL (1993): Nota informativa: 4. Proyectos Especiales: "Modificación al Polígono de Veda en Cancún": señala que: "A raíz de los incendios de 1989 en la zona del Corredor Cancún-Tulum, se publicó un Decreto Presidencial (20-septiembre-1989) que declaró tres zonas de veda de flora y fauna, en donde sólo podrán realizarse actividades de restauración y conservación y no se autorizarán cambios de uso del suelo durante cinco años. Sin embargo, por un error en uno de los polígonos de veda, casi la mitad de la zona urbana de Cancún y parte de sus reservas para crecimiento quedaron dentro de la zona de veda. El Gobierno del Estado propone modificar la poligonal." Sin embargo, el interés de las autoridades estatales era también el evitar las restricciones que impiden el crecimiento de Puerto Aventuras y Puerto Morelos." SEDESOL (1993): "Avances en la Coordinación SEDESOL-Gobierno del Estado de Quintana Roo para el Ordenamiento del Corredor Cancún-Tulum." Octubre de 1993.

⁴⁸ Oficio s/núm. del 21 de octubre de 1993 del Gobernador del Estado de Quintana Roo, Ing. Mario Ernesto Villanueva Madrid, al Lic. Luis Donaldo Colosio Murrieta, Secretario de Desarrollo Social. El Gobernador planteó al Secretario de SEDESOL 3 puntos fundamentales: autorización expresa a los 4 megaproyectos propuestos, antes de finalizar el mes de octubre; firmar el acuerdo de coordinación SEDESOL-SECTUR-Gobierno del Estado para el ordenamiento ecológico del Corredor y, autorización de SEDESOL para modificar los decretos de veda.

el Grupo Dine; Mayaluum proyecto de HASA de México; Paraíso Xel-Ha promovido por Premex 93 y Desarrollo Ecológico Tulum de COSEPSA sobre terrenos del FIDECARIBE y con el cual este organismo desechó por completo su programa maestro elaborado desde su creación.⁴⁹ Más aún, el Gobierno Federal transfirió en ese año (1993) la posesión del FIDECARIBE al Gobierno del Estado de Quintana Roo, con lo que pasó a manejar uno de los principales organismos promotores del turismo en el Estado, poseedor de parte de los predios más atractivos del CCT.⁵⁰ A pesar de que los análisis de SEDESOL concluyeron que los proyectos tenían problemas para su aprobación,⁵¹ las presiones de los grupos capitalistas promotores de los proyectos turísticos y de la administración estatal⁵² lograron que esa Secretaría aceptara a los 4 megaproyectos el 22 de octubre de 1993⁵³ y a todas las demás demandas de cambios exigidas, con lo cual se redujo la zona de protección ecológica y se crearon con ello islas de excepción en el Corredor, en beneficio del capital.⁵⁴

⁴⁹ SEDESOL (1993): "Nota informativa respecto a la reunión de trabajo en las oficinas de la Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Quintana Roo, Zona Norte, efectuada el 23 de julio de 1993."

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1993.

⁵¹ Oficio núm. A.O.O.D.G.N.A.-008659 del 21 de septiembre de 1993, del Arq. René Altamirano Pérez, Director General de Normatividad Ambiental del Instituto Nacional de Ecología-SEDESOL, a la Lic. María Cristina Castro Sariñana, Coordinadora General de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de Quintana Roo, anexando la "Opinión técnica sobre la localización de los megaproyectos turísticos: Desarrollo Ecológico Tulum, Paraíso Xel-Ha, Xaac y Mayaluum, en el marco del Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum." Instituto Nacional de Ecología, Dirección General de Planeación Ecológica, septiembre de 1993. y "Criterios de Desarrollo Urbano aplicables a los 4 megaproyectos del Corredor Cancún-Tulum". Dirección General de Desarrollo Urbano-SEDESOL, octubre de 1993.

✓ Desarrollo Ecológico Tulum, resultó incompatible en un 80%, por lo que podrían ser construidos 3,000 cuartos.

✓ Paraíso Xel-Ha, resultó incompatible en un 50%, por lo que se podrían construir 6,000 cuartos.

✓ Xaac, resultó incompatible en un 60%. Con capacidad máxima de 3,000 cuartos.

✓ Mayaluum, resultó incompatible en un 40%, por lo que tendría 9,000 cuartos.

⁵² SEDESOL (1993): Nota informativa: "Propuestas del Gobernador de Quintana Roo relativas al Ordenamiento Ecológico y Urbano del Corredor Cancún-Tulum." 5 de noviembre de 1993.

Oficio núm. 0153 del 9 de diciembre de 1993, del Ing. Mario E. Villanueva Madrid, Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo, dirigido a los C. Ing. José Luis Soberanes Reyes, Subsecretario de Desarrollo Urbano e Infraestructura de SEDESOL y al Físico Sergio Reyes Luján, Presidente del Instituto Nacional de Ecología-SEDESOL, por el que solicita: 1. Modificar los polígonos de veda y 2. se cambie la vocación de uso del suelo para hacer viables los 4 megaproyectos. Oficio núm. D.D.U.E./214 del 7 de diciembre de 1993, del Ing. Juan Abarca Pinzon, Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del gobierno del estado de Quintana Roo a la Lic. María Cristina Castro Sariñana, Coordinadora General de Desarrollo Municipal de Quintana Roo. SECTUR también apoyó la solicitud de las autoridades estatales, mediante oficio s/núm. del 8 de diciembre de 1993, del Ing. Sigfrido Paz Paredes, Coordinador de Asesores del C. Secretario de Turismo, al Ing. Luis Javier Castro Castro, Director General de Desarrollo Urbano de SEDESOL.

⁵³ SEDESOL (1994): Nota informativa relativa a los "Avances en la Coordinación SEDESOL-SECTUR-Gobierno del Estado de Quintana Roo para el Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum", febrero de 1994. Oficio núm. 310.5.-0385 y A.O.O.500.-00082 del 14 de marzo de 1994, firmado por el Ing. Luis Javier Castro Castro, Director General de Desarrollo Urbano de la SEDESOL y por el Dr. Ezequiel Escurra Real de Azúa, Director General de Planeación Ecológica del Instituto Nacional de Ecología. Ambas dependencias de la SEDESOL. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1994): "Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum". 24 de febrero de 1994. Oficio núm. 310.5.-0385 y A.O.O.500.-00082 del 14 de marzo de 1994, firmado por el Ing. Luis Javier Castro Castro, Director General de Desarrollo Urbano de la SEDESOL y por el Dr. Ezequiel Escurra Real de Azúa, Director General de planeación Ecológica del Instituto Nacional de Ecología. En estos documentos se señalan las presiones que el Gobierno Estatal continuó ejerciendo para obtener mayores concesiones para la explotación turística del Corredor. Una última maniobra consistió en enviar a las autoridades del Instituto Nacional de Ecología un modelo de ordenamiento ecológico con cambios no acordados en 41 de las hasta entonces 74 unidades territoriales en que se dividió el Corredor. Nuevamente esa dependencia federal terminaría cediendo ante la mayoría de las pretensiones de la parte estatal.

⁵⁴ Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993): "Análisis de factibilidad ecológica de cuatro desarrollos turísticos en el Corredor Cancún-Tulum". Agosto de 1993.

SEDESOL (1993): Nota informativa respecto a la "Reunión de Coordinación SEDESOL-Gobierno del Estado para el Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum", Q. R. 31 de agosto de 1993, y Memorandum DG-255-93 del 23 de agosto de 1993, de la Lic. Dulce María Ávila Martínez, Directora de Planeación Estratégica de la Dirección General de Planeación Ecológica, al Ing. Luis Javier Castro Castro, Director General de Desarrollo Urbano-SEDESOL.

Periódico Oficial del gobierno del estado de Quintana Roo, 1 y 4 de marzo de 1993.

Oficio s/núm. del 12 de noviembre de 1993, de la Lic. María Cristina Castro Sariñana, Coordinadora General de Desarrollo Municipal de Quintana Roo, al Ing. Luis Javier Castro Castro, Director General de Desarrollo Urbano de SEDESOL.

Memorandum del 15 de noviembre de 1993, y oficio núm 310.5.-3201 y AOO.510.01514 del 26 de noviembre del mismo año, del Ing. Luis Javier Castro Castro, Director General de Desarrollo Urbano, y del Dr. Sergio Estrada Orihuela, Director General de Planeación Ecológica de la SEDESOL, a la Lic. María Cristina Castro Sariñana, Coordinadora General de Desarrollo Municipal de Quintana Roo.

*"En relación al ordenamiento urbano, la dimensión ecológica ha estado ausente, y la racionalidad ha sido de factores economicistas entre los que destacan las condiciones del mercado del suelo urbano."*⁵⁵

A pesar de todos los cambios realizados, quedaron áreas en las que efectivamente el ordenamiento ecológico aplicaría políticas de conservación de la vida silvestre y de protección ecológica, restringiendo la posibilidad de construir infraestructura turística. Sin embargo, eso no fue obstáculo para que en el futuro se construyeran muchos de los proyectos que los desarrolladores consideraron perdidos, como fue el caso del hotel Moon Palace, Rancho Zazil-Ha, Hotel Venta Club Playa Maroma, Hotel Maroma, Hotel Barceló, Palladium Kantenah, Colonial Grand Resort, Hotel Xpuha Palace y Arrecifes Caribe Paamul. Eso fue posible gracias a que dentro del ordenamiento ecológico se prepararon los mecanismos que permitieron su construcción.

*"Deberán evitarse construcciones sobre pantanos y esteros, los humedales no deberán ser desecados y deberán ser integrados al paisaje del área. Cuando ésta áreas se encuentren perturbadas o dañadas y se deseen aprovechar en forma sustentable, su eventual aprovechamiento estará sujeto a estudios ecológicos especiales."*⁵⁶

El gobierno estatal entregó a la SEDESOL los Planes de Desarrollo Urbano (PDU) de Playa del Carmen, Puerto Morelos y Tulum,⁵⁷ hecho que aunado a la superación de las diferencias en algunas unidades territoriales derivó en el acuerdo definitivo del ordenamiento ecológico mediante la firma de un Acuerdo de Coordinación que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado⁵⁸ [Ver Cuadro No. 20: "Antecedentes de Planeación Urbano-Ambiental en el CCT (continuación)"]. Para la SEDESOL, esto fue motivo de gran celebración, ya que

*"Con ello se culminaron mas de 6 años de trabajo de las autoridades, de agrupaciones civiles, académicas y del sector privado, lográndose un consenso en el ordenamiento ecológico, el cual se constituyó como el primero en su género a nivel nacional."*⁵⁹

Oficio s/núm del 26 de noviembre de 1993, del Arq. Javier Solórzano Dávalos, asesor del proyecto Xaac, al Ing. Mario E. Villanueva Madrid, Gobernador del Estado de Quintana Roo.

Oficio s/núm del 26 de noviembre de 1993, del Sr. Salvador Marlín López, Presidente Ejecutivo de PREMEX-93 (proyecto Paraíso Xel-Ha), al Ing. Mario E. Villanueva Madrid, Gobernador del Estado de Quintana Roo.

Oficio s/núm del 26 de noviembre de 1993, del Lic. José Antonio San Román T., asesor del proyecto Desarrollo Ecológico Tulum, al Ing. Mario E. Villanueva Madrid, Gobernador del Estado de Quintana Roo.

Oficio s/núm. Del 29 de noviembre de 1993, del Ing. Francisco Molina López, responsable del proyecto Mayalum, al Ing. Mario Villanueva Madrid.

La SEDESOL aceptó todas las propuestas de los desarrolladores hechas a través del Gobierno del Estado, mediante Oficio núm. 310.5.-3862 y AOO.500.-01561 del 13 de diciembre de 1993, de los C. Ing. Luis Javier Castro Castro, Director General de Desarrollo Urbano y del Dr. Sergio Estrada Orihuela, Director General de planeación Ecológica de la SEDESOL, al Ing. Mario E. Villanueva Madrid, Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo.

Oficio núm. 310.5.-3862 y AOO.500.-01561 del 13 de diciembre de 1993, de los C. Ing. Luis Javier Castro Castro, Director General de Desarrollo Urbano y del Dr. Sergio Estrada Orihuela, Director General de planeación Ecológica de la SEDESOL, al Ing. Mario E. Villanueva Madrid, Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo, por el que le informan que se "...está de acuerdo con su sugerencia de asignar una vocación de uso del suelo y una política ambiental que permita el desarrollo habitacional y turístico de baja densidad en los predios de los megaproyectos turísticos."

⁵⁵ Domínguez Villalobos, Liliana, 1996. Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio. México. El Colegio de México. Serie de documentos. (p 106).

⁵⁶ Criterio E8 del Acuerdo de Coordinación para el Ordenamiento Ecológico de la Región Denominada Corredor Cancún-Tulum. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 9 de junio de 1994 (p. 17). Este ha sido el recurso principal al que han acudido los inversionistas para justificar las excepciones a que hace referencia el POE, ya que al no existir un control sobre las condiciones naturales de la zona, realizan furtivamente en los predios obras de desmonte o desecación de cuerpos de agua, que al paso del tiempo producen la degradación de las condiciones naturales del área, y es cuando los estudios ecológicos especiales normalmente resultan favorables para desarrollar los proyectos.

⁵⁷ SEDESOL (1994): Nota informativa respecto a los "Avances en la coordinación SEDESOL-Estado de Quintana Roo para el Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum", marzo de 1994. Sin embargo, la SEDESOL nunca recibió confirmación de su vigencia legal ni de su operación.

⁵⁸ Mediante un Acuerdo de Coordinación se formalizó este Programa (Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 9-VI-1994, y Diario Oficial de la Federación, 26-X-1994).

⁵⁹ SEDESOL (1994): Nota informativa respecto a la "Presentación y consulta del Plan de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum". Se menciona que en el taller de análisis de los documentos finales del ordenamiento ecológico, celebrado los días 12, 13 y 14 de mayo de 1994. participaron el Centro de Ecología y Desarrollo, BIOCENOSIS, el Centro de Investigaciones Científicas de Yucatán, El Centro de Investigación y Estudios Avanzados del I.P.N.-Unidad Mérida, el Centro de Investigaciones de Quintana Roo, el Instituto de Ciencias del Mar y Limnología de la

Este festejo no correspondió a la realidad que mostró el documento así obtenido, ya que a los cambios realizados por la administración Borge se sumaron los logrados por la nueva administración de Villanueva, dando por resultado un POE (1994) muy semejante al anterior de 1993, que favoreció la rentabilidad de los megaproyectos impulsados por el Gobernador de Q. Roo; eliminó áreas de preservación ecológica; no respetó los límites de los polígonos de veda y aumentó densidades turísticas, de tal suerte que el nuevo POE obtuvo la aceptación para lograr una potencial capacidad de 70 mil cuartos de hotel que hacían necesario desmontar 32,357 ha. de vegetación de selva y manglar. En pago de lo anterior, el gobierno de Mario Villanueva canceló definitivamente el proyecto de Ciudad Nizuc, por lo que el documento oficial así obtenido planteó abiertamente los siguientes objetivos ambientalistas y urbanos:

1. Garantizar el desarrollo sostenible a través de la protección, conservación, aprovechamiento y restauración de los recursos naturales, para la preservación del equilibrio ecológico.
2. Fomentar un desarrollo regional diversificado e integral, que sustente y a la vez promueva, el impulso al turismo, favoreciendo la descentralización territorial.
3. Asegurar que el desarrollo se oriente con criterios de justicia social y beneficios para los habitantes locales; que los centros de población crezcan de manera ordenada y con dotación adecuada de suelo, infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios.
4. Minimizar los impactos sobre el medio ambiente originados por actividades humanas.
5. Promover la integración de una estructura urbana jerarquizada e interdependiente que ofrezca oportunidades a la población local.
6. Promover la armonía entre el medio natural y las actividades urbano-turísticas, a fin de mantener el flujo de la inversión turística.

En esta propuesta de objetivos se observa una mezcla de propósitos urbanos y ambientales que indican que en ese entonces no existía una idea muy clara acerca de lo que debía ser la materia principal de un POE. Los objetivos 2, 3 y 5 presentaron claramente atribuciones del ámbito urbano (descentralización, suelo, infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios y estructura urbana) que precisamente por no ser materia de su incumbencia, nada hizo al respecto; los otros objetivos, como veremos más adelante, fueron minimizados para favorecer los usos turísticos a costa de la pérdida de áreas de vegetación natural, áreas sujetas a políticas de conservación, restauración y/o protección ecológica.⁶⁰

El nuevo POE definió las zonas de valor ecológico que debían ser protegidas, eliminando áreas que inicialmente se habían propuesto para este fin: Punta Solimán, Playa Aventuras y Chakhalal, Punta Cárdenas, Yalkú, Punta Tulsayab, Xcaret y Chemuyil.⁶¹

CUADRO No. 25
COMPARATIVO DE USOS DEL SUELO EN EL CORREDOR (ha)
(SEGÚN LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO PARA EL DESARROLLO
TURÍSTICO DE LA REGIÓN DENOMINADA CORREDOR CANCÚN-TULUM, 1993 Y 1994)

<i>Programa</i>	<i>Uso urbano</i>	<i>Industrial</i>	<i>Turístico</i>	<i>Prot. Ecol.</i>	<i>Agropec.</i>	<i>Total</i>
POE (1993)	8101.3404	682.7101	14020.1074	62474.9295	42454.4869	127,738.5743
POE (1994)	6602.9800	1488.2018	12759.3274	63216.1945	42361.7378	126,428.4415

Fuente: elaboración propia con base en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo del 9-VI-1994 y en el Diario Oficial de la Federación del 26-X-1994.

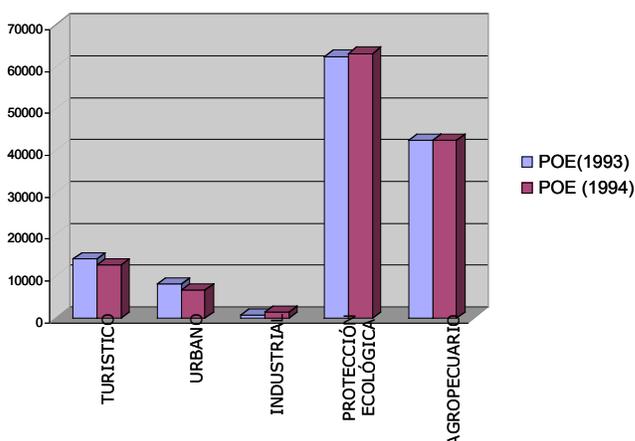
UNAM, el Instituto de Ecología, A. C., El Instituto Nacional de Pesca, PRONATURA, la Universidad Autónoma de Campeche, la Universidad Autónoma de Yucatán, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Veracruzana, el Grupo de los Cien, el Grupo Ecologista del Mayab, a. C., Acciones para el Medio Ambiente de Quintana Roo, A. C., Amigos de Sian Ka'an, el Centro Ukana I Akumal, ECOCARIBE y la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an.

⁶⁰ El CCT posee gran diversidad de fauna silvestre, de las que 49 especies deben ser protegidas, mismas que habitan en Punta Fátima, Xcacel, Tankah, Caletas de Xel-ha, Paamul y Yalkú, Punta Maroma, Xpuha, Kantenah, Puerto Aventuras. De estos sitios, las autoridades cambiaron la política de protección inicialmente asignada por una política que permitiría su aprovechamiento turístico. Se ubicaron además 4 corredores biológicos en Solimán, Chakhalal, Chunchuén y Petempich. De éstas, solamente la última tendría una política congruente con el diagnóstico señalado.

⁶¹ SEDUE (1991): Programa de Ordenamiento Ecológico para el Desarrollo Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Quintana Roo, noviembre de 1991 (pp. 28-31).

SEDESOL (1994): Nota informativa respecto a la "Presentación y consulta del Plan de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum"(pp. 6-9).

GRÁFICO No. 18
COMPARATIVO DE USOS DEL SUELO EN CORREDOR CANCÚN-TULUM
(SEGÚN LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO 1993 Y 1994)

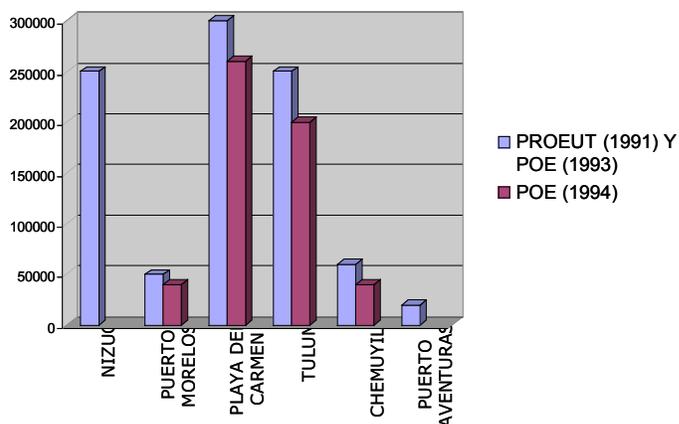


Fuente: Periódicos Oficiales del Gobierno del Estado de Quintana Roo del 1 y 4 de marzo de 1993 Y del 9-VI-1994 y en el Diario Oficial de la Federación del 26 de octubre de 1994 .

del Suelo en el Corredor Cancún-Tulum (según los Programas de Ordenamiento Ecológico 1993 y 1994)” y Cuadro No. 25: “Comparativo de Usos del Suelo en el Corredor (ha) [según los Programas de Ordenamiento Ecológico para el Desarrollo Turístico de la Región Denominada Corredor Cancún-Tulum, 1993 Y 1994)”].

La población total que propuso este último POE fue de 740,000 habitantes, también inferior en

GRÁFICO No. 19
CAMBIOS EN LAS PROPUESTAS DE POBLACIÓN EN LAS LOCALIDADES
DEL CORREDOR CANCÚN-TULUM



Fuente: H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q. R. (1991): “Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum”, los Periódicos Oficiales del Gobierno del Estado de Quintana Roo del 1 y 4 de marzo de 1993 Y del 9-VI-1994 y en el Diario Oficial de la Federación del 26 de octubre de 1994 .

Algunas otras áreas continuaron y aún continúan al día de hoy en disputa para permitir el establecimiento de desarrollos turísticos, como en Xcacel,⁶² Yalkú y Xpuha. La superficie total de suelo con política de protección ecológica alcanzó las 63,216.1945 ha, apenas superior en 741.26 ha a las propuestas por el POE (1993) impugnado un año antes.

Las áreas urbanas contarían con una extensión total de 6,602.98 ha, menor en casi 1,500 ha a las propuestas por el POE (1993), debido a que ya no entró en el nuevo planteamiento del POE 1994 Ciudad Nizuc ni Puerto Aventuras. En los demás usos del suelo reportó casi las mismas superficies (ver gráfico No. 18: “Comparativo de Usos

del Suelo en el Corredor Cancún-Tulum (según los Programas de Ordenamiento Ecológico 1993 y 1994)” y Cuadro No. 25: “Comparativo de Usos del Suelo en el Corredor (ha) [según los Programas de Ordenamiento Ecológico para el Desarrollo Turístico de la Región Denominada Corredor Cancún-Tulum, 1993 Y 1994)”].

La población total que propuso este último POE fue de 740,000 habitantes, también inferior en 190,000 habitantes a la que señaló el POE anterior. En todas las demás localidades del sistema urbano se observó un pequeño descenso en la población del orden del 20% en promedio (ver gráfico No. 19: “Cambios en las Propuestas de Población en las localidades del Corredor Cancún-Tulum”).

Los centros urbanos que concentrarían a la población en el CCT serían Puerto Morelos, Chemuyil, Playa del Carmen y Tulum, dando prioridad a los dos últimos, y para los cuales el Gobierno del Estado ya estaba elaborando los respectivos PDU que se prometió concluir a finales de 1993⁶³ y que debían cubrir completamente el área del Corredor para sustituir a las DUDR de Benito Juárez y Cozumel.⁶⁴ Al no

⁶² Sitio de mayor anidación de dos especies de tortugas marinas, con presencia de manglares y selva, por lo que se propuso que no debiera existir desarrollo alguno en tanto se concluyera el estudio que precisara las condiciones de uso de esa zona. Pero solamente a la zona costera de Xcacel le fue asignada la política de protección.

⁶³ Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993): Propuesta del Plan Rector de Desarrollo Urbano para el Desarrollo Turístico del Corredor Cancún-Tulum, 11 de agosto de 1993. En la Minuta de la Reunión de Trabajo para la planeación urbana del Estado de Quintana Roo, entre la Secretaría de Desarrollo Social y el Gobierno del Estado de Quintana Roo”, efectuada en Chetumal, Q. R., el 8 de diciembre de 1993, se mencionó que los PDU de Playa del Carmen y Tulum ya habían sido aprobados por los cabildos respectivos.

⁶⁴ SEDESOL (1993): “Reuniones de Coordinación SEDESOL-Gobierno del Estado de Quintana Roo para el Ordenamiento del Corredor Cancún-Tulum. Avances de Acuerdos Establecidos durante las reuniones de trabajo de los meses de

avanzar esta estrategia, la SEDESOL aparentó prosperar en la formulación de un Plan Subregional de Desarrollo Urbano para el Corredor, por lo que intentó formalizar su elaboración con las autoridades estatales, pero ninguna de las partes canalizó recursos para realizarlo.⁶⁵

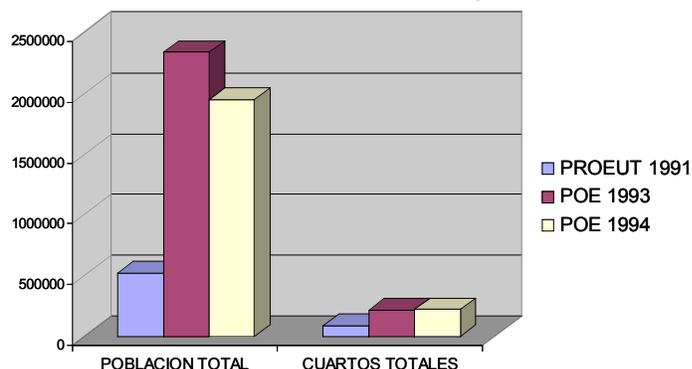
"...cuando más controvertidos sean los intereses involucrados en un programa específico, mayor será la probabilidad de que no sea implementado.

*...Las decisiones respecto a asuntos controvertidos que puedan ser postergadas, lo serán siempre"*⁶⁶

El gobierno del Estado mantuvo su anuencia a la creación de un centro de población de 529 ha en el megaproyecto Xaac pero se mostró más renuente respecto al destino del poblado de apoyo de Puerto Aventuras para el que sugirieron su reubicación. El futuro mostró que el primero no se construiría y el segundo se consolidaría como un centro de población permanente en el sistema urbano del CCT, de acuerdo a la más reciente actualización del POE (2001). Lo anterior muestra un constante ajuste en los sistemas de ciudades en donde los asentamientos humanos debían funcionar en apoyo a los desarrollos turísticos. Así, las ciudades que permanentemente han estado consideradas dentro de todos los sistemas de ciudades han sido Puerto Morelos, Playa del Carmen y Tulum [ver figura No. 19: "Sistema Urbano propuesto por el Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum (1991)"].

Por sus limitaciones urbanas de origen (por ser un instrumento de planeación ambiental y no urbana), este POE no incluyó dentro del CCT a localidades tan importantes por su influencia económica y la magnitud de su población como Cancún, Cozumel e Isla Mujeres, que en los últimos 25 años se han distinguido por su gran actividad económica y que han caracterizado el desarrollo turístico del lugar.⁶⁷ Tampoco se incluyeron localidades habitadas primordialmente por indígenas mayas ubicadas en torno a la ciudad de Cancún, como Kantunilkín y Vicente Guerrero del municipio de Lázaro Cárdenas, Leona Vicario del municipio de Benito Juárez, y Nuevo Xcan y Cobá del municipio de Solidaridad, las que sin embargo, mantienen una fuerte interrelación con Cancún y el Corredor.

GRÁFICO No. 20
COMPARATIVO ENTRE LAS PROPUESTAS DE POBLACIÓN Y CUARTOS
TOTALES EN EL CORREDOR CANCÚN-TULUM
(SEGÚN EL PROEUT 1991 Y LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO
ECOLÓGICO 1993 Y 1994)



Fuente: . Ayuntamiento de Benito Juárez, Q. R. (1991): "Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum", los Periódicos Oficiales del Gobierno del Estado de Quintana Roo del 1 y 4 de marzo de 1993 Y del 9-VI-1994 y en el Diario Oficial de la Federación del 26 de octubre de 1994 .

La capacidad total de cuartos de hotel entre los dos POE´s resultó semejante, ya que mientras el POE 1993 tuvo una capacidad total de 215,587 cuartos, el POE 1994 permitió 217,010; es decir, 1,423 cuartos más que el POE impugnado un año atrás. Estas cifras no corresponden a la cantidad máxima de cuartos de hotel acordada por las autoridades, ya que para el PROEUT 1991 y POE 1993 se llegó a un máximo de 60,000 cuartos, acuerdo que a decir de las autoridades competentes se mantuvo en la nueva propuesta del POE 1994 [ver gráfico No. 20: "Comparativo entre las propuestas de población y cuartos totales en el Corredor Cancún-Tulum (según el

agosto y septiembre de 1993." Y "Avances en la Coordinación SEDESOL-Gobierno del Estado de Quintana Roo para el Ordenamiento del Corredor Cancún-Tulum", Dirección General de Desarrollo Urbano-SEDESOL, noviembre de 1993.

⁶⁵ SEDESOL (1994): Nota informativa respecto a los "Avances en la Coordinación SEDESOL-SECTUR-Gobierno del Estado de Quintana Roo para el Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum". Esta nota menciona que Se plantea la elaboración de un Plan Subregional para el Corredor, con aportación de recursos del Programa de 100 Ciudades por N\$300 mil y una aportación similar por parte del Gobierno del Estado.

⁶⁶ Guimaraes, Roberto. "Los desafíos de la planificación ante la crisis del desarrollo: organizaciones sociales, democratización y justicia social" en **Políticas y Estrategias de Planificación ante los Nuevos Desafíos del Subdesarrollo**. Ponencias ante el XVI Congreso Interamericano de planificación, 1ª. Ed., SIAP/universidad de Puerto Rico, Estados Unidos, 1990 (p. 134).

⁶⁷ SEDUE (1987): Plan Subregional de Desarrollo Urbano y turístico del Corredor Cancún-Tulum. México.

PROEUT 1991 y los Programas de Ordenamiento Ecológico 1993 y 1994)“].

Las autoridades federales y locales de Quintana Roo encargadas de revisar el POE impugnado y darle validez y consenso, solamente simularon actuar para que todo quedara igual. De hecho, fue un año después cuando se admitió que los propósitos fundamentales por los que se elaboró el POE, estaban claramente ligados a la apertura comercial que el gobierno salinista acababa de alcanzar mediante la firma del TLC, motivo principal que tuvo también su antecesor el POE 1993:

“La planeación ecológica del desarrollo turístico de la franja Cancún-Tulum tiene el propósito de convertir esa zona en el primer corredor de desarrollo turístico sustentable en el país. Resulta vital equilibrar posiciones polarizadas entre un conservacionismo extremo y un desarrollo sin límites que provoca deterioro y puede conducir a la destrucción de nuestros más valiosos recursos. En los momentos actuales, se requiere renovar el crecimiento económico de nuestro país y garantizar la calidad de vida, procurando el uso racional de los recursos naturales...Por ello, la Secretaría de Turismo expresó que la actividad turística debe ser el puente entre economía y ecología.”⁶⁸

El panorama puso en claro que la intención de las autoridades federales y locales era el mantener con mínima normatividad urbana y ambiental al CCT, para dejar en libertad a las fuerzas del mercado y que fueran ellas las que determinasen el patrón de ocupación territorial en el área.

“Sin embargo, en congruencia con la receta neoliberal de reducir los ámbitos de acción del gobierno federal, aún cuando se realizan los planes y programas de desarrollo urbano, en la práctica se redujeron las acciones en la materia, delegando parcialmente estas atribuciones a los gobiernos locales que no contaban con el personal ni la capacidad económica necesaria para enfrentar esa situación.”⁶⁹

Y mucho menos en el ámbito de la planeación ambiental, en donde no había experiencia alguna en su Administración y operación.

EL LIBRE MERCADO EN EL CORREDOR

El levantamiento armado zapatista así como el asesinato del candidato a la presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, Luis Donald Colosio influyeron para que se nombrara como sucesor a Ernesto Zedillo (1994-2000), quien asumió la presidencia de la república en un clima de inseguridad pública, recesión económica, conflictos político-electoral y fragilidad de la bolsa de valores: propuso un programa de gobierno que continuó con las políticas neoliberales como la desregulación administrativa integral, la apertura financiera y el fin de la rectoría del Estado.⁷⁰

En el primer año del gobierno de Ernesto Zedillo estallo una crisis provocada por la salida masiva de capitales especulativos que totalizó los 24,000 millones de dólares, iniciada tras el asesinato de Colosio y acelerada en las últimas semanas de 1994. El peso puesto en flotación el día 22 de diciembre, se desplomó y para el final de año había perdido el 60% de su valor afectando los mercados internacionales -*el efecto tequila*- y ubicando al sistema financiero del país al borde de la quiebra,⁷¹ lo que obligó a mantener las políticas de ajuste económico. La catástrofe se evitó gracias a la rápida aplicación de un plan de ayuda internacional (el 21 de febrero de 1995), coordinado por el FMI y con una aportación del Tesoro de Estados Unidos de 51,000 millones de dólares como parte del Plan Clinton⁷² a cambio de un drástico plan de austeridad denominado Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (marzo de 1995), consistente en la subida de los impuestos, de las

⁶⁸ SEDESOL (1994): Nota informativa respecto a la “Presentación y consulta del Plan de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum” (p. 2).

⁶⁹ Garza, Gustavo. “Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México” en **Estudios Demográficos y Urbanos** (41), Vol. 14, núm. 2, CEDDU-El Colegio de México, mayo-agosto 1999, (p. 292).

⁷⁰ Ortiz Wadgymar, Arturo (1997) op cit. (pp. 149-161).

⁷¹ <http://www.cidob.es/bios/castellano/lideres/z-001.htm>: “Ernesto Zedillo Ponce de León.”

⁷² Cárdenas, Enrique (1996) op. Cit. (p. 153).

tarifas de los servicios públicos y la contención de los salarios por debajo de los nuevos precios.⁷³

La condición que impuso Estados Unidos para acceder a esos recursos fue el depósito de 7,000 millones de dólares anuales provenientes de la venta del petróleo en un banco estadounidense como garantía de pago, lo que se constituyó en una hipoteca sobre la principal fuente de riqueza nacional. El gobierno mexicano cumplió con la devolución del préstamo de emergencia, cuya última parte fue reembolsada el 15 de enero de 1997, tres años antes del plazo establecido.

La restauración financiera condujo a la destrucción de millones de puestos de trabajo, a una pérdida masiva de poder adquisitivo de la población y al crecimiento de las rentas.⁷⁴ Se superó la dificultad monetaria pues en 1996 se registró un 28% de inflación y una tasa de crecimiento del 5.1%, pero el entorno económico provocó que la situación política nacional cambiara afectando al partido en el poder (PRI) que perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y las gubernaturas de Querétaro y Nuevo León que se sumaron a las 5 que ya había perdido anteriormente.

Durante la administración de Zedillo la integración económica fue la premisa más importante, ya que alentó el comercio con Estados Unidos, país socio dentro del TLC y que concentraba él solo las tres cuartas partes de todas las operaciones comerciales de México y cuya tendencia siguió creciendo con rapidez hasta el final del período presidencial de Zedillo, sobre todo en las exportaciones, consolidando a México como el segundo socio comercial de Estados Unidos después de Canadá.

Para continuar con la integración económica del país a los mercados mundiales, el gobierno de Zedillo construyó una red de tratados de libre comercio: con Chile el 1 de agosto de 1999; el 1 de enero de 1995 entraron en vigor los TLC con Costa Rica, Bolivia, Colombia y Venezuela y el 1 de julio de 1998 con Nicaragua; mientras, prosiguieron las negociaciones con Panamá, Perú, Ecuador, Honduras, Guatemala y El Salvador. Con estos tres últimos países que forman el denominado Triángulo Norte Centroamericano, México adoptó el TLC el 14 de marzo de 2001.

Las ventajas arancelarias de estos tratados iban a ser englobadas cuando entraran en servicio el área de libre comercio del G-3 con Centroamérica en 2003, y el Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA), que afecta a todo el continente y cuya fecha de arranque era en 2005. Destacó además la firma del Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea (UE) firmado el 23 de marzo de 2000.

La apertura comercial produjo una avalancha de proyectos promovidos por un sinnúmero de empresas transnacionales relacionadas con la prestación de servicios turísticos, interesadas en invertir en todo el CCT. No había predio que no fuera del interés del capital, tuviera o no la vocación de uso del suelo adecuada para recibir esos desarrollos turísticos. El papel que desempeñaron los instrumentos de planeación urbana y ecológica fue el respaldar la inversión privada a costa del crecimiento ordenado de los centros de población, de su interrelación a nivel regional y del aprovechamiento adecuado de los recursos naturales. De acuerdo a lo que señaló el propio Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) elaborado en 1995, había que continuar especializando las distintas regiones del país para abrirlas a la actividad económica globalizada:

*"...se relaciona con la nueva inserción de economías emergentes, como la mexicana, en un contexto de globalización. En él, y a diferencia de anteriores movimientos de la economía mundial en los cuales la división internacional del trabajo actuaba fundamentalmente entre países, la situación actual tiene un impacto mas profundo en el territorio: se llevan al seno de los países los desequilibrios otrora internacionales, se hace viable la especialización regional al interior de las naciones y se abren posibilidades de reactivación económica dadas por los encadenamientos productivos."*⁷⁵

El propósito fundamental no era atacar la problemática detectada, sino administrar los posibles conflictos para eliminar los obstáculos que impidieran continuar con los esquemas de apertura

⁷³ Ortiz Wadgymar, Arturo (1997) op. Cit. (pp. 167-176).

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Poder Ejecutivo Federal (1995): "Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000", (p. 17).

comercial previstos por los gobiernos federales anteriores; de esa manera el PNDU propuso objetivos similares a los anteriores programas del sector, como era el ordenar territorialmente la actividad económica y la población conforme a la potencialidad de las ciudades y regiones e inducir el crecimiento adecuado de las ciudades, con lo que aceptaba que nada de lo propuesto con anterioridad se había alcanzado. Se vincularía a los corredores de desarrollo económico y comercial de la región sur del país (Villahermosa, Ciudad del Carmen, Campeche, Mérida, Progreso y Cancún), con los corredores comerciales del centro y este de América del Norte, apon, andolas con inversiones federales del Programa de 100 Ciudades, recursos que nunca fueron suficientes para resolver los problemas existentes desde épocas anteriores.⁷⁶

A pesar de que en este período no se actualizó el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, no fue un obstáculo para que la administración de Villanueva propusiera políticas urbanas a través de otros instrumentos de planeación y con ellas justificar acciones o aprobar cuantiosas inversiones que afectaron directamente al CCT. Sin embargo, es de destacar no tan sólo la participación de las autoridades locales y de la SEDESOL en el apoyo a este repunte en la inversión y construcción de instalaciones turísticas en el CCT, sino además la participación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en la planeación y construcción de obras para apoyar al turismo. Una de las acciones más relevantes fue la conformación de la primera Administración Portuaria Integral del país,⁷⁷ constituyendo la empresa pública más importante del Estado que opera los mayores flujos de turistas nacionales e internacionales y de pasajeros locales.⁷⁸ Asimismo la SCT elaboró el Programa Maestro de Desarrollo Portuario del estado de Quintana Roo 1994-2000 que se limitó a señalar una serie de obras necesarias para modernizar las instalaciones portuarias de los principales centros turísticos⁷⁹ sin proponer alguna estrategia de desarrollo portuario para el estado ni en apoyo a la industria pesquera, sino para impulsar el mejoramiento de las instalaciones existentes y desarrollar nuevos puertos orientados a la atención de los pasajeros de cruceros turísticos, con lo que se conformaría la escalera náutica de Quintana Roo prevista desde los años 70.

Otros apoyos que se dieron durante esta etapa fueron a través de los PDU de Playa del Carmen⁸⁰ y Puerto Morelos⁸¹ [Ver Cuadro No. 20: "Antecedentes de Planeación Urbano-Ambiental en el CCT (continuación)"]. Yendo en contrasentido sobre lo que estipuló el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1995) que estableció dentro de sus propósitos fundamentales el garantizar la permanencia de los usos del suelo en las ciudades conforme a los PDU y mantener su vigencia técnica y legal, en el CCT eso no fue posible debido a que el PDU de Puerto Morelos se formuló en contraposición abierta al POE (1994);⁸² incluso a las propuestas del Plan Estatal 1993-1999, estas violaciones se referían principalmente a cambios de usos del suelo sobre el 30% de la superficie normada, ya que propuso:⁸³

⁷⁶ Garza, Gustavo. 1999, op. cit. (p. 298-300).

⁷⁷ Concesión otorgada en favor de Administración Portuaria Integral de Quintana Roo. S. A. de C. V., para la administración de los puertos de Quintana Roo. Diario Oficial de la Federación, 26 de agosto de 1994.

⁷⁸ Programa Maestro de Desarrollo Portuario del Estado de Quintana Roo 1999-2005. Gobierno del Estado de Quintana Roo, Administración Portuaria Integral de Quintana Roo, S. A. de C. V., México, 2000 (p. 5).

⁷⁹ Cozumel: Terminal de cruceros turísticos y de transbordadores de vehículos de carga; muelle turístico de San Miguel; muelle Internacional de cruceros turísticos (construido por la empresa Consorcio H y que por su cercanía con el Parque Marino Nacional Arrecifes de Cozumel ya ha causado graves daños a las delicadas formaciones arrecifales existentes); terminal internacional de cruceros turísticos "Punta Langosta". Playa del Carmen: Muelle de embarcaciones menores (turístico y de carga). Isla Mujeres: Muelle de madera y terminal de transbordadores (turístico); muelle de concreto (turístico); muelle "T" de concreto turístico). Puerto Juárez: Muelle de Concreto para transbordadores (turístico y de carga).

Punta Sam: Muelle de transbordadores (turístico y de carga). Puerto Morelos: Puerto comercial y de carga (único con esa orientación en el Caribe Mexicano); y el ex muelle pesquero, convertido en marina turística del hotel El Cid de Cancún.

⁸⁰ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 29 de marzo de 1996.

⁸¹ Aprobado por el Cabildo de Benito Juárez el 19 de diciembre de 1996.

⁸² La Cláusula Quinta del Acuerdo de Coordinación para el ordenamiento ecológico de la región denominada Corredor Cancún-Tulum, obligó al Gobierno del Estado y a los Ayuntamientos firmantes a incluir en sus PDU los lineamientos de ordenamiento ecológico establecidos en el POE, lo que a la fecha, en lo general no ha ocurrido.

SEDESOL (1998): Propuesta de Agenda de Asuntos Pendientes en el Estado de Quintana Roo. Marzo de 1998.

⁸³ Gobierno del Estado de Quintana Roo (1996): "Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos, mayo de 1996.

- ✓ Límite de población (178,737 habitantes) 4.46 veces mayor al previsto por el POE y PED (50,000 habitantes).
- ✓ Zonas turísticas y habitacionales sobre áreas de protección ecológica.
- ✓ Áreas para uso industrial mayores a las previstas por el POE.
- ✓ Aprovechar un área frente al mar no apta para usos urbanos.

A pesar de la intervención de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el PDU modificado⁸⁴ solamente se avocó a cambiar los usos del suelo que demandó la autoridad ambiental federal, pero no ajustó la propuesta poblacional ni de superficies.

*"Estas acciones...surgen de la lucha que se da al interior de las diferentes instituciones (gubernamentales o no), con resultados también no necesariamente congruentes. Ello explicaría por qué la acción del Estado no es la de un todo homogéneo, la de un solo bloque que buscaría de manera armónica y organizada la consecución de objetivos comunes."*⁸⁵

Un caso sin mayores incompatibilidades de usos del suelo fue el PDU de Playa del Carmen que en lo general se ajustó al POE. Lo significativo de este caso es que comenzó su elaboración en 1993 como uno de los compromisos asumidos por el gobierno del estado de Quintana Roo para la aprobación del POE, pero no estuvo en condiciones de ser puesto en vigencia legal sino hasta 1996,⁸⁶ cuando a decir de las autoridades locales la dinámica del mercado ya lo había superado.

CUADRO No. 26
PREVISIONES DE POBLACIÓN Y SUELO PARA PUERTO MORELOS

Instrumento de planeación	Año	Poblac.	Suelo necesario (ha)				Total	Observaciones
			viv.	Ind.	Tur.	Otros		
	1960	48 ¹						
	1977	132 ²						
	1980	744 ³						
Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos (1996) y	1990	1,620						Tasa de crecimiento 1980-1990: 8.0%
	1996	2,645	64.68	17.25	11.5	50.31	143.75	
Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos.2 (1998)	2000	11,830						Tasa de crecimiento 1990-2000: 52.25%
	2010	58,131						Tasa de crecimiento 2005-2010: 15.52%
	2015	113,510						Tasa de crecimiento 2010-2015: 13.31%
	2020	178,737					1,864.0	

Fuente: Elaboración propia con base en:

Gobierno del Estado de Quintana Roo (1996): Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos, 1996

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 30 de octubre de 1998: Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos. 2 (1998).

¹ VIII Censo General de Población, 1960. Secretaría de Industria y Comercio.

² Cuadro No. 10: "Población en la Zona Norte de Quintana Roo, 1977".

³ X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Puerto Morelos y Playa del Carmen crecieron sin ningún plan o programa de desarrollo urbano hasta 1996, con tasas del 11.78% anual en el período de 1960-1996 y 12.39% anual en 1960-1990 respectivamente. La primera localidad aumentó en 1996-2000 su población 4.47 veces a un ritmo del 45.42% anual, lo que representó una de las tasas mas alta en el estado de Quintana Roo e incluso a nivel nacional. (Ver cuadros No. 26: "Previsiones de población y suelo para Puerto Morelos" y 27: "Previsiones de población y suelo para Playa del Carmen"). En la década de 1980-1990, el crecimiento demográfico de Playa del Carmen se incrementó espectacularmente a consecuencia del impulso de las actividades turísticas, para el período

⁸⁴ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 30 de octubre de 1998: "Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos. 2" (p. 3).

⁸⁵ Castillo, Manuel Ángel. "La práctica de la planificación en el marco del estado capitalista" en **Notas acerca del sustento teórico de la planificación regional**, tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, CEDDU-El Colegio de México, Noviembre de 1988 (p. 9).

⁸⁶ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 29 de marzo de 1996: Programa Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen.

1990-2000 aumentó su población 5.98 veces a un ritmo del 23% anua dando como resultado en 4 décadas que ambas localidades aumentaron su población más de 200 veces.

CUADRO No. 27
PREVISIONES DE POBLACIÓN Y SUELO PARA PLAYA DEL CARMEN

Instrumento de planeación	Año	Poblac.	Suelo necesario (ha)				Total	Observaciones
			viv.	Ind.	Tur.	Otros		
	1960	93 ¹	S/inf	S/inf	S/inf	S/inf	S/inf	
	1970	232 ¹	S/inf	S/inf	S/inf	S/inf	S/inf	Tasa de crecimiento 1960-1970: 9.57%
	1980	737 ¹	S/inf	S/inf	S/inf	S/inf	S/inf	Tasa de crecimiento 1970-1980: 12.25
Esquema de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen, Q. R. 1983 ²	1982	1000	50.74	0.01	0.25	14.0	65.0	Población y área urbana existentes
	2000	18,544	263.9	S/inf	55.0	108.1	427.0	Señaló una tasa de crecimiento poblacional del 7.075%
Plan Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen 1996 ³	1990	3,098						Tasa de crecimiento 1980-1990: 15.44%
	2000	20,121						Tasa de crecimiento 1990-2000: 23.0%
	2010	96,289						Tasa de crecimiento 2000-2010: 12.0%
	2015	162,265	1,466.35	69.25	182.09	227.97	1,945.66	Tasa de crecimiento 2010-2015: 11.0%
Plan Parcial de Desarrollo Urbano Reserva Poniente Playa del Carmen, Quintana Roo (1999)	2000	54,688						Tasa de crecimiento 1990-2000: 25.0%
	2015	300,000					1,550.0	Tasa de crecimiento 2000-2015: 9.26%

Fuente: Elaboración propia con base en:

- 1 Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 29 de marzo de 1996: Plan Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, (p. 12).
- 2 SEDUE (1983): Esquema de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen, Q. R. 1983 (p. 40).
- 3 Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 29 de marzo de 1996: Plan Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo

De acuerdo a las previsiones del PDU de Playa del Carmen se debían constituir 1,550.0 ha como reserva territorial de la localidad con base en un Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Reserva Poniente (PPRP),⁸⁷ el cual disparó las previsiones de población y suelo argumentando que se habían alcanzado las metas poblacionales ¡16 años antes de lo previsto!, como justificación para incrementar las reservas territoriales, pasando por encima de los acuerdos tomados con las instancias federales. (Ver cuadro No. 27: "Previsiones de población y suelo para Playa del Carmen"). Al paso del tiempo, esta reserva fue constituida y las autoridades locales la utilizaron o vendieron hasta agotarla nuevamente mucho antes de lo previsto, por lo que después solicitaron una nueva extensión territorial.

Por otra parte, a pesar de que para Tulum las autoridades locales elaboraron en 1993 una primera versión del PDU (aprobado por el Cabildo de Solidaridad el 30-XI-93) ésta no completó su vigencia legal sino hasta casi 10 años después. Las localidades de Akumal, Aventuras y Chemuyil, permanecieron también por mucho más tiempo sin un PDU⁸⁸ a pesar de estar expuestos a fuertes presiones de ocupación urbana y turística.

El aumento de las actividades económicas en las ramas de servicios en la zona sur del CCT provocó una inercia concentradora de actividad y de población que hizo crecer la población de esas localidades a tasas sumamente elevadas. El efecto que esta situación produjo fue la ocupación con usos urbanos y turísticos, principalmente en la franja costera desde la Zona Arqueológica de Tulum hasta Punta Allen, invadiendo una gran zona al interior de la Reserva de

⁸⁷ Aprobado por el Cabildo de Solidaridad el 24 de abril de 1999.

⁸⁸ Es importante comentar que las tres últimas localidades mencionadas son de reciente creación (finales de los 80) producto de la demanda de espacios habitacionales para alojar a los trabajadores de los desarrollos turísticos de los alrededores. Dichas localidades crecieron sin estar previstas en los planes previos.

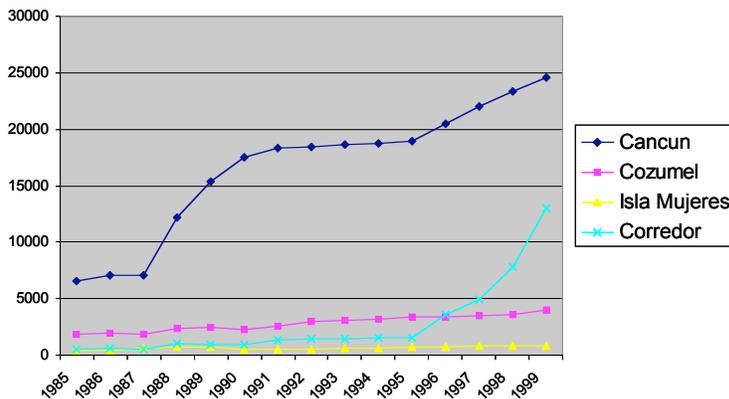
CUADRO No. 28
CRECIMIENTO DE POBLACIÓN EN LOCALIDADES
DEL SUR DEL CORREDOR

localidad	Población			Tasa de crecimiento
	1990	1995	2000	
Tulum	2,470	3,603	7,180	11.26
Akumal	628	470	693	0.98
Aventuras	100	386	1,009	26.00
Chemuyil	20	920	1,155	50.02

Fuente: H. Ayuntamiento de Solidaridad, Q. R. (2002): "Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum, 2002-2026.

crecimiento en la construcción de cuartos de hotel fueron en Cancún del 1.59%, en Cozumel del 8.22% y en Isla Mujeres del 6.76%, mientras que en el Corredor fue del 11.26%, la más alta del lugar, lo cual llevó a que casi duplicara su capacidad instalada. [Ver Gráfico No. 21: Crecimiento Histórico de cuartos de hotel (1985-1996)].

GRÁFICO No. 21
CRECIMIENTO HISTÓRICO DE CUARTOS DE HOTEL (1985-1996)



Fuente: Cuadro No. 12: "Crecimiento histórico de Cuartos de Hotel (1980-1989)" y Cuadro No. 29: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel (1990-1999)"

6.5 veces más que el observado en Cancún y más de 7 veces con respecto al incremento registrado en Cozumel e Isla Mujeres. Fue en el año de 1996 cuando el Corredor rebasó a la isla de Cozumel en el número de cuartos hoteleros, para convertirse en la segunda zona turística más grande e importante en el estado de Quintana Roo. De hecho, fue en el CCT en donde se registró el ritmo de construcción de cuartos de hotel mas alto del estado, con el 70.41%, muy superior al registrado en Cancún, que fue del 6.82% durante el período indicado (Ver Cuadro No. 29: "Crecimiento histórico de cuartos de hotel (1990-1999)" y Gráfico No. 22: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel 1990-1999").

El crecimiento en la oferta turística abarcó una gran variedad de proyectos, desde los hoteleros a los habitacionales, comerciales, portuarios e industriales. Dentro de otros muchos proyectos desarrollados en Cancún se pueden mencionar la marina "Blue Paradise"⁸⁹ y "La Isla".⁹⁰ Las violaciones a la norma fueron la regla común en gran parte de los proyectos mas importantes que solicitaron su aprobación.

En el CCT destacaron el puerto de "Punta Venado" (de la empresa Calizas Industriales del Carmen, S. A. de C. V.), el desarrollo inmobiliario Xaac (Grupo DINE, S. A. de C. V.)⁹¹ y el

la Biosfera de Sian-Ka'an. (Ver cuadro no. 28: "Crecimiento de población en localidades del sur del Corredor")

A pesar del respaldo que este conjunto de Planes brindó al capital en el CCT, la dinámica de crecimiento turístico se redujo durante los años de desaceleración registrados a finales del período de Carlos Salinas, mismos que se prolongaron hasta 1995 al inicio del gobierno de Ernesto Zedillo, pero en lo general no dejó de registrar altas tasas de crecimiento.

Durante el período 1990-1999 las tasas de

Desde el año de 1995, ya rebasada la emergencia económica en el área, se destaca el crecimiento de solamente dos lugares: Cancún y el CCT. Durante el período de 1995 a 1999 se construyeron más de 11,500 cuartos lo que llevó a alcanzar la cantidad de 13,054 cuartos en el Corredor, que significó un aumento del 843.28% en la capacidad instalada del lugar. Este ritmo de crecimiento se mantuvo hasta el siguiente año (2000) cuando aumentó en un 120.4% con respecto al año de 1999. En este período, el número de cuartos en el CCT creció casi

⁸⁹ Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad general del proyecto denominado "Marina Blue Paradise", (1996).

⁹⁰ Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad general del proyecto denominado "La Isla" (1997).

⁹¹ Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad específica del proyecto denominado "Desarrollo Turístico "Xaac", 1996.

desarrollo turístico Puerto Maya,⁹² los dos últimos ya habían sido dictaminados negativamente en 1994.

CUADRO No. 29
CRECIMIENTO HISTÓRICO DE CUARTOS DE HOTEL (1990-1999)

Localidad	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Incremento 1995-1999 (%)
Cancún	17,470 ²	18,374 ²				18,900 ⁴			23,393	24,610	130.2
Cozumel	2,245 ²	2,528 ²	2,952 ¹			3,332 ⁴			3,602	3,952	118.6
Isla Mujeres	517 ²	528 ²				717 ⁴			848	837	116.7
Corredor	908 ²	1,376 ²				1,548 ⁴	3,597 ⁵	4,918 ⁵	7,808	13,054	843.28
Ritmo de crecimiento Corredor ⁶							232.3%	136.7%	158.7%	167.1%	

Fuente: elaboración propia con base en:

¹ Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral (p. 70).

² DETURIN (1992): Informe (p. 58 - 60).

³ www.qroo.gob.mx/estadisticas turisticas 1999qr.htm

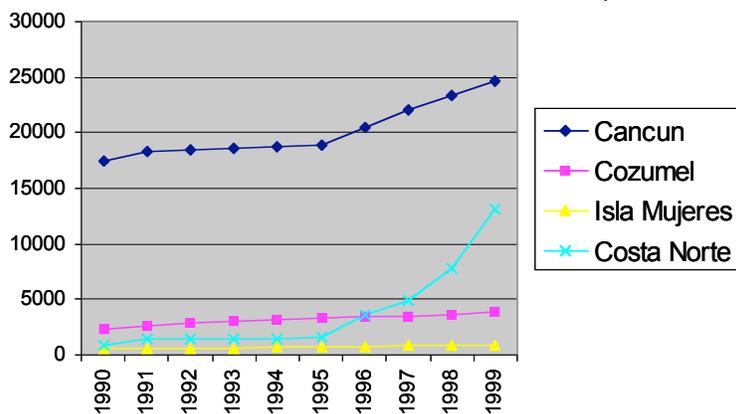
⁴ Plan Subregional de Desarrollo Urbano

⁵ www.rivieramaya.com/esp/proyecciones.htm

⁶ Señala el ritmo de crecimiento con respecto al año anterior

Otros proyectos que resultaron violatorios a las disposiciones de uso del suelo fueron el Hotel RIU México (de la empresa Solar Solimanché, S. A. de C. V.), Ampliación y construcción de la 2º Etapa del desarrollo hotelero Xcalacoco, Playa del Carmen, Q. R. (de la empresa Promotora Xcalacoco, S. A. de C. V.), Hotel Maribe (de la empresa Diana, S. A. de C. V.), Prinz Caribbean Hotel (de la empresa Astilleros Navales Rodman del Caribe, S. A. de C. V.), Hotel Club Azteca Beach Playacar, Condohotel Villas Laura (promovido por la empresa Proyectos, Instalaciones y Construcciones, S. A. de C. V.), Proyecto Habitacional Agua-Zul (de la empresa Diseño Óptimo,

GRÁFICO No. 22
CRECIMIENTO HISTÓRICO DE CUARTOS DE HOTEL (1990-1999)



Fuente: Cuadro No. 29: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel (1990-1999)"

S. A. de C. V.), Desarrollo Ecoturístico Punta Tzamaná (de la empresa Inversiones Desarrollo Ecológico, S. A. de C. V.),⁹³ Hotel Akumal Cancún (de la empresa Administradora de Conjuntos Hoteleros, S. A. de C. V.), el proyecto 4 Módulos Hoteleros Asociados al Hotel RIU Palace Fraccionamiento Playacar, Q. R. (de la empresa Solar Chaca, S. A. de C. V.), Tankah IV, Playa Caracoles (promovido por el Grupo Promotor Mexicano, S. A. de C. V.), Puerto Maya, Aldea Moxche (de la C. Teodora Quiam Cerda y Pedro Díaz

⁹² Con una inversión estimada de 160,000,000 US dls. El Gobierno del Estado de Quintana Roo, interesado en desarrollar este proyecto, solicitó su construcción al Arq. Román Rivera Torres, cabeza de la empresa Desarrolladora de Puertos y Marinas Turísticas, S. A. de C. V. (Oficio s/núm. del 25 de febrero de 1994., del Ing. Mario Villanueva Madrid, Gobernador Constitucional de Estado de Quintana Roo al Arq. Román Rivera Torres. En 1981 el Gobierno del Estado de Quintana Roo cedió a la empresa "Industrias Peñoles, S. A. de C. V.", el uso del terreno para explotación y comercialización de materiales calcáreos. En 1993 Industrias Peñoles cedió al Arq. Rivera Torres los derechos sobre el predio para continuar con el proyecto. Diario oficial de la Federación del 4 de marzo de 1981 y Oficios núm. 310.-1072 y A.O.O.-500.-00267, ambos del 19 de mayo de 1994, de las Direcciones Generales de Desarrollo Urbano y de Planeación Ecológica de la SEDESOL.

⁹³ El proyecto había sido aprobado previamente por las autoridades municipales mediante la constancia de uso del suelo núm. CUS/001/97 de fecha 16 de abril de 1997, expedida por la Dirección de Desarrollo Urbano del H. Ayuntamiento de Isla Mujeres. A pesar de ello, la SEDESOL determinó que el proyecto era improcedente.

Acosta.), y el Hotel Reef Club Shaohai (de la empresa Shaohai, S. A. de C. V.).

Casos que merecen mención aparte son los proyectos denominados Plan Maestro Playa Mujeres y el Hotel JW Marriot en Cancún (de la empresa Inversiones Turísticas Cancún, S.A. de C. V y el FONATUR),⁹⁴ que aunque no se localizan dentro del Corredor, si muestran que la irregularidad en la aplicación de la normatividad urbana vigente estaba presente en toda la zona. El Plan Maestro Playa Mujeres (de la empresa Desarrollos Quintana Roo, S. A. de C. V., de la familia Hank), es un caso especial en la colaboración de las autoridades locales con el capital, ya que se permitió que el promovente realizara la planeación urbana de la zona dentro de la cual se incluía el predio a desarrollar, por lo cual resultaba obvio que el proyecto Plan Maestro Playa Mujeres fuera congruente totalmente con la normatividad urbana del lugar.

Otro caso relevante se presentó en el año de 1999 cuando las autoridades locales conjuntamente con la SEMARNAP autorizaron el proyecto denominado Cid de Cancún (promovido por la empresa Caribe Paradise, S. A. de C. V.),⁹⁵ al amparo de graves incongruencias existentes entre el PDU de Puerto Morelos y el POE (1994). Las autoridades violaron abiertamente la normatividad ya que si bien este proyecto pudo ser congruente con el PDU de Puerto Morelos, al carecer dicho plan de congruencia con el POE, las autoridades federales con base en los compromisos adquiridos en la Cláusula Tercera del Acuerdo de Coordinación para el Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum, no podían avalarlo, autorizarlo o dictaminarlo favorablemente.⁹⁶

El proyecto del Cid de Cancún incluyó una marina turística aprovechando el muelle abandonado desde que aconteció el huracán Gilberto, mismo que desde sus inicios fue considerado por las autoridades locales para desarrollar un área industrial pesquera (incluso así lo señaló la DUDR de Cozumel), sin embargo, el PDU de Puerto Morelos estableció usos perfectamente compatibles con el aprovechamiento turístico, desechando la posibilidad del desarrollo pesquero del Estado.⁹⁷

La contraparte local también colaboró en la violación a los PDU consintiendo la realización de obras no permitidas por la normatividad. El caso del proyecto Porto Real ejemplificó esto, ya que el mismo Colegio de Arquitectos del Municipio de Solidaridad, Q. R., denunció diversas irregularidades en la autorización y construcción de ese proyecto, sin conseguir cancelarlo.

Un hecho muy significativo que se hizo evidente durante el año de 1996 fue que la calificación de los proyectos era realizada principalmente por las autoridades ambientales de la SEMARNAP de acuerdo al marco legal, pero dejando a un lado la participación de la SEDESOL en materia de usos del suelo. Lo anterior no había sido la forma de trabajar de esa dependencia oficial, ya que ambas Secretarías de Estado hasta entonces habían evaluado conjuntamente los proyectos turísticos de acuerdo a sus correspondientes atribuciones (ver gráfico No. 23: "Colaboración en la dictaminación de proyectos SEDESOL-SENARNAT").

⁹⁴ Para desarrollar el proyecto, el FONATUR propuso a las autoridades locales asignar al predio un uso turístico hotelero especial con índices de construcción superiores a los establecidos por el PDU de Cancún. Ante ello, las autoridades locales aceptaron la propuesta del Fondo. Sin embargo, la SEDESOL estimó improcedente el proyecto debido a que rebasaba la norma. De cualquier forma, el proyecto se realizó.

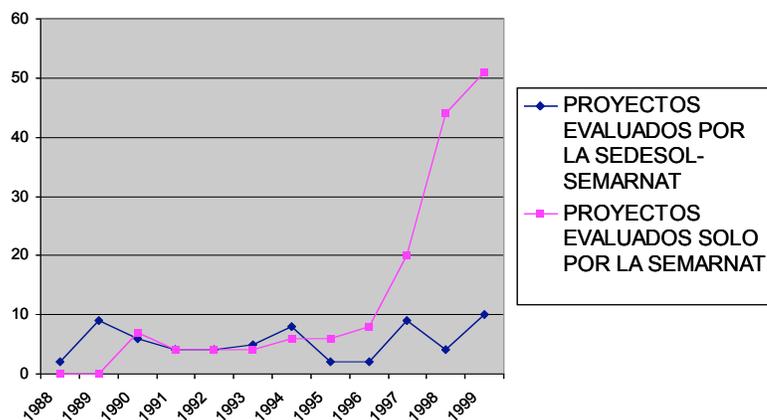
⁹⁵ Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad general del proyecto denominado "El Cid de Cancún" 1999.

⁹⁶ También, conforme a la Cláusula Novena, el Acuerdo de Coordinación para el Ordenamiento Ecológico de la Región Denominada Corredor Cancún-Tulum tenía la vigencia necesaria para el cumplimiento de su objeto que, en términos de la Cláusula Primera del mismo instrumento, es el de coordinar las acciones entre el Gobierno Federal y el Estado de Quintana Roo, con la participación de los municipios de Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad, para instrumentar el ordenamiento ecológico de dicha región. Asimismo, para cumplir con dicho objetivo, el Estado y los Municipios suscribientes, en el ámbito de su respectiva competencia y jurisdicción, se comprometieron, entre otros aspectos, a incorporar en sus planes y programas de desarrollo urbano, la vocación de uso del suelo y los criterios ecológicos acordados por las partes para el citado Corredor. Por ello, en tanto no fuera revocado, los efectos del Acuerdo de Coordinación debieron prevalecer respecto de cualquier acto de planeación del desarrollo urbano generado por los Gobiernos Estatal y Municipales.

⁹⁷ No es de extrañar que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considerara como una ventaja el cambio de uso del suelo para permitir esta marina turística. Programa Maestro de Desarrollo Portuario del Estado de Quintana Roo, 2000 (p. 105).

Las presiones bajo las cuales se desempeñaron las burocracias locales y federales se hacen evidentes en el gráfico No. 24: "Proyectos evaluados en materia de impacto ambiental", en donde se observa que durante la segunda mitad de la década de los 90 se registró un fuerte incremento en el número de solicitudes de proyectos turísticos para el área del CCT. Si en el período de 1988-1993 el número de proyectos evaluados no fueron más de 9 por año, a partir de la entrada en vigor del TLC comenzaron a ascender hasta llegar a los 89 proyectos en el año 2000.

GRÁFICO No. 23
COLABORACIÓN EN LA DICTAMINACIÓN DE PROYECTOS SEDESOL-SEMARNAT



Fuente: Cuadro 28: "Proyectos que solicitaron autorización de impacto ambiental" dirección electrónica: <http://sat.semarnat.gob.mx/dgoeia-impacto-sad-busquedas.html>.

CUADRO No. 30
PROYECTOS QUE SOLICITARON AUTORIZACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Proyectos	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total	%
Autorizados	8	12	15	12	6	9	20	33	56	74	210	81.1
No autorizados	3	5	9	2	2	1	9	15	5	15	49	18.9
Total	11	17	24	14	8	10	29	48	61	89	259	100.0
Incremento (%) ¹		54.5	35.29	233.3	-42.8	125	290	165.5	127.1	145.9		
Incremento (%) ²											809.1	

Fuente: elaboración propia con base en.

Dirección electrónica: <http://sat.semarnat.gob.mx/dgoeia-impacto-sad-busquedas.html>.

¹ El incremento que se señala es el porcentaje que aumentó el total de las solicitudes de aprobación de proyectos ante la SEMARNAT con respecto al año inmediato anterior.

² Señala el incremento en el ciclo 1991-2000

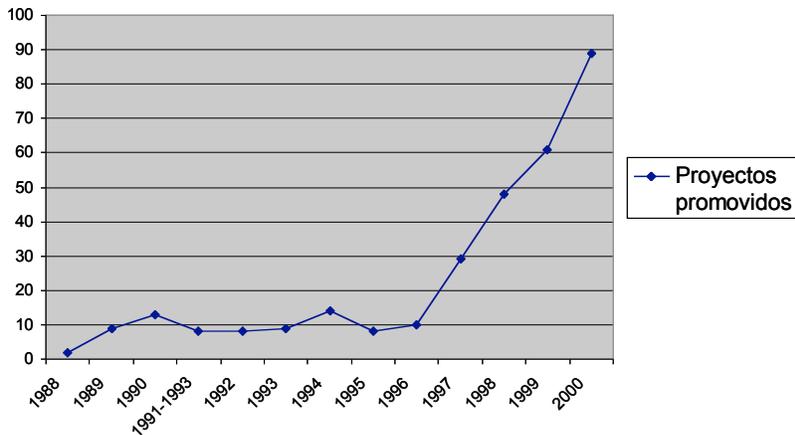
De un total de 148 proyectos evaluados en el período 1996-1999, menos del 20% fueron calificados conjuntamente por la SEDESOL-SEMARNAT.

Un gran número de proyectos respecto de los cuales la SEMARNAP nunca solicitó la opinión de SEDESOL en materia de usos del suelo resultaron aprobados, dentro de los cuales destacan A. T. V. Jungle and Beach Tour, Ampliación del Conjunto Romero, los Condominios Blue Parrot Inn I (promovido por la compañía Cielo Tropical S. A. de C. V. consta de 32 unidades para uso habitacional) Campo de Golf del Hotel Moon Palace, Club de Playa y Ornato para Retiro Espiritual, Hotel Dorado Royal (300 habitaciones), Conjunto Reef Explorer, Construcción y Operación del Hotel Ceiba del Mar, Dely Blue Star, Mayalumil (de la empresa Inmobiliaria Mayalum S. A. de C. V.; constaría de 6,924 cuartos en hoteles y viviendas de tipo residencial, unifamiliar y plurifamiliar); Desarrollo Ecoturquesa, Filius Internacional, Hotel Condotel y Restaurante El Dorado Imperial, Hotel Dorado Royal, Hotel Gran Copacabana Riviera Maya, Hotel Jack Tar Village, Hotel Las Palmas, Hotel Grupo Barceló - Predio Chak - Halal (de las empresas QuiroCan S. A. de C.V. y QuiRoo S.A de C.V.), Hotel Mayan Paradise, Hotel Riu Palace, Jungle Tour Yuum Chaac, La Laguna, Mayan Village, Natural, Hotel Las Palmas (predio propiedad del Sr. José Luis Martínez Alday en donde se construirían 150 habitaciones) y Villas El Dorado,⁹⁸ Fraccionamiento La Gloria (408 lotes), Hotel Posada Maya Tankah (75 suites), Kailuum 1 (copropiedad de Ernesto William y Jaime Lubcke Flores, Elsa María Hernández Cárdenas, Elsa María, Rosa María, Erika, María Eugenia, Ernesto William y Ricardo Lubcke

⁹⁸ Dirección electrónica: <http://sat.semarnat.gob.mx/dgoeia-impacto-sad-busquedas.html> Villas el Dorado.

Hernández, María Zavala Medina, Jaime, María José y Alejandro Lubcke Zavala, para construir 30 palapas), La Caverna, Resort Iberostar Playa Paraíso (propiedad del Grupo Iberostar quien construiría 2000 habitaciones), el Hotel Condohotel y Restaurante El Dorado Imperial (300 habitaciones hoteleras y 140 habitaciones de condotel propiedad de la empresa Desarrollo y Proyectos Lomas, S.A. de C.V.), el Proyecto Xcacel-Xcacelito (1,453 cuartos), Lotificación y Urbanización del Fraccionamiento Akumal Etapa B Sur (52 lotes residenciales), Campo de Golf del Hotel Aventura Palace y el Hotel Iberostar.⁹⁹ En su conjunto, estos proyectos implicaron más de 3,500 cuartos de hotel.

GRÁFICO No. 24
PROYECTOS EVALUADOS EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL



Fuente: dirección electrónica: <http-sat.semarnat.gob.mx-dgoeia-impacto-sad-busquedas.html>.

Para el año 2000 se registró un crecimiento del PIB del 7%, exactamente el doble que el año anterior y una inflación del 9.5%, es decir, el índice más bajo de todo el sexenio. El peso estaba estabilizado frente al dólar, por lo que el Banco de México pudo aumentar sus reservas monetarias y, a pesar del descenso de los ingresos del petróleo por los bajos precios internacionales se pudo compensar en parte con el incremento de las exportaciones no petroleras. Esta situación se reflejó en un fuerte aumento en las solicitudes de autorización de

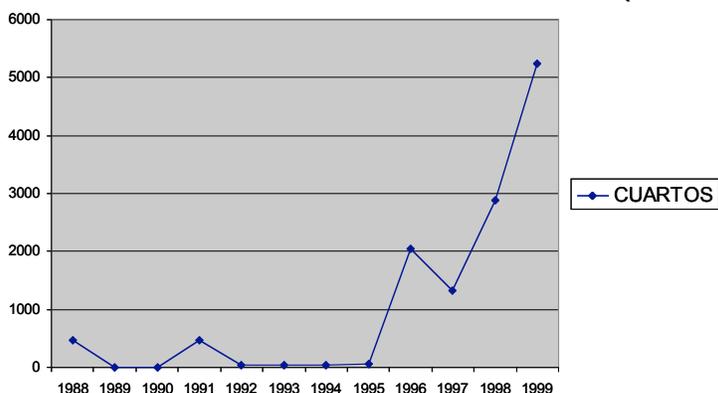
los proyectos turísticos, para alcanzar un punto crítico cuando de un total de 89 proyectos que solicitaron evaluación de impacto ambiental (145.9% más que el año anterior), solamente 3 (3.4%) fueron evaluados conjuntamente la SEDESOL y la SEMARNAT y el resto (96.6%) solamente la SEMARNAT. En este año se observó que la dinámica de construcción de cuartos de hotel en el Corredor se incrementaría con respecto al año anterior hasta un 120.4%, con lo que se construyeron 2,664 cuartos, para hacer un total de 15,718 cuartos de hotel.

Es importante hacer notar que en el año de 1995, cuando la participación de la SEDESOL comenzó a declinar en la dictaminación de los proyectos turísticos y la SEMARNAT asumió el control total de la aprobación de esos proyectos (ver gráfico No. 23: "Colaboración en la dictaminación de proyectos SEDESOL-SEMARNAT"), coincidió con la aceleración de la dinámica de construcción de cuartos de hotel en el Corredor Cancún-Tulum (ver gráfico No. 25: "Cuartos construidos en el Corredor Cancún-Tulum (1988-1999)", hasta llegar a su punto climático en 1999, a partir del cual el número de proyectos evaluados por la SEMARNAT y los cuartos construidos en el Corredor comenzaron a descender.

Las burocracias responsables de vigilar la utilización del suelo se desempeñaron brindando evidente apoyo a la inversión privada, cuidando de no hacer ningún acto que pudiera entorpecer el arribo del capital. No tan sólo incumplieron los compromisos contraídos con su contraparte federal para cubrir con instrumentos de planeación urbana toda el área del Corredor, sino que la tardanza con la que realizaron la planeación urbana del área jugó un papel muy importante al mantener sin regulación del uso del suelo el Corredor en un momento

⁹⁹ Dirección electrónica: <http-sat.semarnat.gob.mx-dgoeia-impacto-sad-busquedas.html>. Resort Iberostar Playa Paraíso – Golf y Villas. Resolución en materia de impacto ambiental número DFQR/0166/2000 expedida por la Delegación Federal de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en Quintana Roo, el 01 de marzo de 2000. Resolución en materia de impacto ambiental número DFQR/1536/2000 expedida por la Delegación Federal de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en Quintana Roo, el 28 de noviembre de 2000.

GRÁFICO No. 25
CUARTOS CONSTRUIDOS EN EL CORREDOR CANCÚN-TULUM (1988-1999)



Fuente: Cuadro No. 29: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel (1990-1999)"

capital por construir (principalmente) instalaciones turísticas, a 2 años de la publicación del nuevo POE (1994) las autoridades locales y federales procedieron a modificarlo debido a que ya no se ajustaba a sus intereses, con la complicidad de los funcionarios encargados de operarlo (como se detallará en el siguiente capítulo), lo cual se aprovechó para ampliar la capacidad del CCT para alojar cuartos hoteleros y población. Para ello, autoridades estatales crearon una Subcomisión de Ordenamiento Ecológico con el propósito de reformar el POE, proceso que concluiría hasta el año 2001.

en el que las grandes inversiones provocaron que se superaran ampliamente las expectativas de crecimiento urbano y turístico señaladas por los instrumentos de planeación de la zona. Asimismo, el hecho de que los mismos PDU presentaran violaciones a las disposiciones del POE puso en claro el desacuerdo de los grupos dominantes para ser regulados por instrumentos que no satisfacían sus expectativas.
100

Ante todas estas presiones del

¹⁰⁰ Guimaraes, Roberto. "Los desafíos de la planificación ante la crisis del desarrollo: organizaciones sociales, democratización y justicia social" en *Políticas y Estrategias de Planificación ante los Nuevos Desafíos del Subdesarrollo*. Ponencias ante el XVI Congreso Interamericano de planificación, 1ª. Ed., SIAP/universidad de Puerto Rico, Estados Unidos, 1990 (pp. 133-134).

QUINTA PARTE

LA EXPANSIÓN DE LAS ACTIVIDADES TURISTICAS

EFFECTOS DEL TLC EN LA REGIÓN

Los avances en la apertura de la economía mexicana hacia los mercados internacionales mediante la incorporación al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y su inclusión a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) provocaron que para el año 2000 se registrara un crecimiento del PIB nacional del 7%, exactamente el doble que el año anterior, y una inflación del 9.5%; el índice más bajo de todo el sexenio de Ernesto Zedillo,¹ con el peso estabilizado frente al dólar y un aumento en las reservas monetarias del Banco de México a pesar de que los bajos precios internacionales del petróleo generaron el descenso de los ingresos, compensado en parte con el incremento de las exportaciones no petroleras. Todo esto trajo consigo, como lo señaló el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, importantes impactos urbanos que se apreciaron principalmente en las zonas fronterizas, en el centro del país y en el Caribe mexicano.² En este último, el nuevo gobierno de Quintana Roo encabezado por Joaquín Hendricks Díaz (1999-2005) favoreció a Cancún y al CCT para llevarlos a ser considerados actualmente como algunos de los principales destinos turísticos del Caribe y del mundo.

Los proyectos de inversión que se observaron durante los primeros años del gobierno de Hendricks que incrementaron la oferta turística en la zona norte del estado en un 257%, destacando Isla Mujeres, con una expectativa de crecimiento de cuartos de hotel del 1,261%, Puerto Morelos con un 1,446% y Aventuras con el 254%. (ver Cuadro No. 42 "Situación de la Oferta Hotelera 1999-2001 y Expectativas de Crecimiento").

La acción continua del capital en el CCT generó que se convirtiera en uno de los principales puntos de atracción poblacional y de inversión, con lo que el desequilibrio al interior del estado de Quintana Roo y a nivel nacional se acentuó, a pesar de los "buenos" propósitos de las administraciones estatales y federales anteriores plasmados en sus instrumentos de planeación urbana y ambiental.

*"La importancia económica que han alcanzado diversas ciudades en el país revela una fuerza desigual entre ellas, en virtud del predominio de las grandes zonas metropolitanas que destaca el crecimiento de algunos centros urbanos especializados en actividades de servicios, principalmente turísticos y comerciales con creciente fuerza de integración regional"*³.

*"Esto ha sido resultado de la tendencia a la concentración territorial de la economía, la subordinación de la inversión pública en infraestructura y servicios a la acumulación de capital concentrado territorialmente y a las acciones u omisiones de las políticas urbanas"*⁴.

*"Las tres regiones que distinguimos (actualmente) en la entidad son: la Caribe Norte que comprende los municipios turísticos de Cozumel, Isla Mujeres y Benito Juárez, así como el corredor turístico de Tulum a Cancún; la Región Maya con los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José Ma. Morelos, Lázaro Cárdenas, la parte rural del Municipio de Solidaridad y la porción noreste del municipio de Othón P. Blanco; y la Frontera Sur correspondiendo al resto del municipio de Othón P. Blanco. Estas dos últimas se han quedado rezagadas de la primera, propiciando desplazamientos de mano de obra a los centros turísticos en desarrollo de la entidad por las oportunidades de encontrar empleos mejor remunerados."*⁵

Quintana Roo se convirtió en el principal Estado receptor de turismo en el país con el 24% de la afluencia total de visitantes extranjeros.⁶ Dentro de él, la Región Caribe Norte, con 2.7 millones de visitantes extranjeros se ubicó como el principal receptor de turismo en el país, por arriba incluso de Ciudad de México⁷ y en donde el CCT se ha convertido en el destino

¹ <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/f-025.htm>: "Vicente Fox Quesada".

² Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001): Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001 (p. 22).

³ México 2020. Un enfoque territorial del desarrollo; Vertiente Urbana. Síntesis Ejecutiva. SEDESOL, 2000, (p. 21-22).

⁴ Pradilla Cobos, Emilio, 1993, "Capítulo V. Planeación democrática y popular, ¿utopía o alternativa?" en Emilio Pradilla Cobos. **Territorios en Crisis**, México, 1970-1992, 1ª ed., Editorial Red Nacional de Investigación Urbana en coedición con la UAM-Xochimilco, México. (p. 224).

⁵ Gobierno del Estado de Quintana Roo (1999): Plan Básico de Gobierno 1999-2005, (pp. 20-23).

⁶ SECTUR (1998): Estadísticas Básicas de la Actividad Turística.

⁷ Secretaría de Turismo de Gobierno del Estado de Quintana Roo (1998): Compendio Estadístico de Turismo en México, 1999.

turístico de playa más importante en México, con un crecimiento del 26.98% anual,⁸ año en el que la Región Caribe Norte aportó el 97% del PIB turístico del Estado de Quintana Roo. En esta región se construyeron mas de 18 mil cuartos en los últimos 5 años del siglo pasado, de los cuales se edificaron en el CCT más de 10,000, lo que equivale a 2.7 veces la capacidad actual (2005) de Cozumel, para llegar a más de 23 mil cuartos hoteleros, mientras en Cancún para el año 2003 existían ya 30,000 cuartos. Modesta fue la participación de Cozumel e Isla Mujeres con alrededor de 4,000 y 2,000 cuartos, respectivamente. La oferta hotelera al interior del Corredor se concentra en Playa del Carmen (49%) y Puerto Aventuras (18%) que en un 60% corresponden a categorías hoteleras de 4 y 5 estrellas.⁹ En toda la zona este crecimiento continúa con una dinámica muy superior al del resto de los destinos de playa, en donde se observa que Cancún redujo su dinámica de crecimiento y el CCT e Isla Mujeres están absorbiendo el incremento de visitantes y cuartos.¹⁰

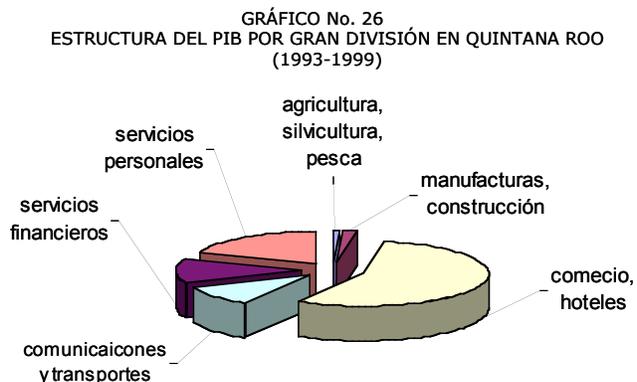
Mostró además una muy alta expectativa de inversión turística producto de las oportunidades que se le han brindado al capital nacional e internacional así como a la continuidad de las acciones de los regímenes estatales y federales, como también lo hizo la administración de Hendricks Díaz, quien reconoció en su Plan Básico de Gobierno (1999-2005) y posteriormente en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU), que el turismo es una de las actividades más importante para el desarrollo del Estado, que depende del turismo internacional y que genera un gran número de empleos directos e indirectos.

*"El desarrollo del turismo ha generado una actividad que lidera en el sector terciario y que a su vez se ubica entre las más dinámicas y prometedoras para el nuevo siglo. Un hecho muy significativo es que esta actividad se sitúa entre las cinco primeras exportaciones en ochenta y tres países del mundo, de que genera uno de cada diez empleos en el planeta y que representa junto con el sector financiero el área más moderna de la globalización..."*¹¹

El PEDU aceptó que la actividad turística no ha crecido de manera uniforme, ya que la distribución territorial del PIB en el Estado mostró que la actividad en el sector terciario se había concentrado en la zona costera del norte, mientras que las actividades del sector primario se distribuyeron hacia el interior del Estado.¹²

*"...el crecimiento Económico en Quintana Roo ha sido superior a los del país en las últimas 3 décadas, sin embargo, esto no se ha reflejado en el desarrollo de todo el estado. La creación, consolidación y ampliación del centro turístico de Cancún, ha provocado el desequilibrio regional a nivel estatal, la desigualdad al interior de las ciudades, y entre el medio rural y urbano, afectando más a la población maya."*¹³

*"Estas desigualdades regionales en materia de producción, población y marginación tienden a reproducirse e incluso a acentuarse. La apertura comercial y la liberalización de los flujos financieros no han generado, todavía, una verdadera ruptura de dicha inercia. Lo que se observa en la actualidad es un fenómeno de impulso de las economías de ciertas ciudades ligadas a los sectores productivos de mayor crecimiento, en particular la industria maquiladora en las principales ciudades de la frontera norte; el turismo internacional en Cancún y la costa de Quintana Roo y el crecimiento industrial, comercial y de servicios de las principales ciudades localizadas en la región del Bajío..."*¹⁴



Fuente: Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001): "Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo, (p. I.166), con base en INEGI, Sistema de cuentas nacionales (pesos de 1993).

Hendricks reconoció además que Q. Roo era el Estado más dinámico de México en cuanto a su crecimiento demográfico, que

⁸ Fideicomiso para la Promoción turística de la Riviera Maya (2004): "Análisis de Mercados 2000-2005. Estadísticas".

⁹ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001): Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo, (p. I.440).

¹⁰ Ibid (p. I.330).

¹¹ Ibid (p. I.184).

¹² Ibid (p. I.407).

¹³ Gobierno del Estado de Quintana Roo (1999): Plan Básico de Gobierno 1999-2005, (pp. 20-23).

¹⁴ Secretaría de Desarrollo Social (2001): Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (p. 40).

en los últimos 30 años creció 10 veces en tanto que la población de todo el país en el mismo periodo se duplicó.

La composición de la población en el estado en la década de los 70 pasó a ser eminentemente urbana, tendencia que a la fecha se ha reforzado, población que hoy se ubica en 21 asentamientos que albergan 720,564 personas, de las que el 55% corresponde sólo a Cancún a pesar de que en el año 2000 disminuyó su ritmo de crecimiento poblacional del 12% (1990-1995) al 6.1%. (ver cuadro No 8: "Población Urbana y Rural en Quintana Roo, 1950-1980" y cuadro No. 31: "Población Urbana y Rural en Quintana Roo, 1980-2000").

CUADRO No. 31
POBLACIÓN URBANA Y RURAL
EN QUINTANA ROO, 1980-2000

Años	Población Urbana	%	Población Rural	%
1980	119,999	61.7	73,790	38.3
1990	364,374	73.86	128,903	26.13
2000	724,876	82.84	150,087	17.15

Fuente: Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2001 (p. I.156).

El patrón de asentamientos humanos se caracteriza por la concentración de población sobre el litoral norte en centros urbanos de diverso tamaño que conforman un sistema lineal de ciudades turísticas en las que residía en 1999 el 61.64% de la población estatal,¹⁵ lo que provoca la existencia de un litoral urbanizado y un interior del estado rural. (ver cuadro No. 32: "Dinámica de Crecimiento y Población Esperada al año 2025").

CUADRO No. 32
DINÁMICA DE CRECIMIENTO Y POBLACIÓN ESPERADA AL AÑO 2025

Localidad	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2025 ⁵	Incremento 2000-2025 (veces)
Cancún ^a	59 ¹	326	37,190	172,000	302,692	407,951 ⁴	715,000	1.75
Cozumel ^b	2,915 ¹	12,622	23,270	33,884	47,841	60,025 ⁴	112,000	1.86
Playa del Carmen ^c	93	232	737	3,098	17,621	47,483 ⁴	245,000	5.16
Isla Mujeres ^d	1,071	2,663	3,164	9,586	8,322	10,936 ⁴	296,847	27.14
Puerto Morelos ^e	47 ¹		744	1,620	2,208	3,453 ⁴	62,000	17.95
Tulum ^f	92 ¹	220 ²	sin dato	2,111 ²	3,603	7,180 ⁴	71,000	9.88
Chemuyil ^g	----	20 ²	----	20 ⁶	920	1,155 ⁴	Sin dato	Sin dato
Akumal ^h	13 ¹	Sin dato	Sin dato	578 ³	470	693 ⁴	Sin dato	Sin dato
Puerto Aventuras ⁱ	----	----	----	50 ³	386	1,009 ⁴	Sin dato	Sin dato
Solidaridad Puerto Aventuras ^j	----	----	----	----	212	Sin dato	Sin dato	Sin dato
Nuevo Xcan	503 ¹	518 ²	sin dato	934 ³	sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
Coba	Sin dato	Sin dato	Sin dato	669 ³	sin dato	1,045 ⁴	Sin dato	Sin dato
Kantunilkin	1,038 ¹	1,970 ²	Sin dato	4,532 ³	sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
Leona Vicario	459 ¹	604 ²	Sin dato	2,432 ³	sin dato	3,843 ⁴	Sin dato	Sin dato
Vicente Guerrero	Sin dato	266 ²	Sin dato	Sin dato	sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato

Fuente: elaboración propia con base en:

^a: Plan Director de Desarrollo Urbano de Cancún. Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 1993.

^b: Plan Director de Desarrollo Urbano de Cozumel. H. Ayuntamiento de Cozumel, 1996.

^c: Plan Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen. H. Ayuntamiento de Solidaridad, 1996

^d: Plan Director de Desarrollo Urbano de Isla Mujeres. H. Ayuntamiento de Isla Mujeres, 1991.

^e: Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos. Periódico Oficial del Gob. Edo. Q. Roo, 30-X-1998.

^{f, g, h, i y j}: Censo 1995 de población y vivienda. INEGI, 1995.

¹: VIII Censo General de Población, 1960

²: IX Censo General de Población y Vivienda, 1970.

³: XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

⁴: FONATUR (2000): "Programa de desarrollo urbano y turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya".

⁵: Gob. Edo. de Quintana Roo (2001): "Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo", (p. I.249 y I.437).

⁶: Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro e Población de playa del Carmen 2002-2026. H. Ayuntamiento de Solidaridad, Q. R., 2001 (p. 24).

¹⁵ Gobierno del Estado de Quintana Roo (1999): Plan Básico de Desarrollo del Estado de Quintana Roo 1999-2005, (p. 5).

CUADRO No.33
COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE,
ALCANTARILLADO Y ENERGÍA ELÉCTRICA (%) 1998

Municipio/Localidad	Agua potable	Alcantarillado	Energía Eléctrica
Othón P. Blanco	87.30	13.63	
Chetumal	96.00	50.00	98.00
Felipe Carrillo Puerto	75.58	1.40	
Felipe Carrillo Puerto	86.00	0.00	95.00
José María Morelos	90.70	0.	
José María Morelos	89.00	0.00	93.00
Lázaro Cárdenas	95.35	0.	
Kantunilkin	90.00	0.00	90.00
Solidaridad	64.72	27.30	59.00
Playa del Carmen	50.00	30.00	59.00
Akumal	1.07	0.38	1.66
Aventuras	2.20	0.78	3.48
Chemuyil	1.24	0.44	2.08
Tulum	79.00	0.00	88.00
Cobá	0.53	0.19	0.82
Cozumel †	90.23	90.00	
Cozumel	92.00	80.00	99.00
Benito Juárez	99.24	73.00	
Cancún	100.00	70.00	98.00
Puerto Morelos	100.00	0.00	99.00
Isla Mujeres	99.00	65.00	
Isla Mujeres	100.00	90.00	98.00
Zona continental	3.76	2.38	1.65

Fuente: Gobierno del Estado de Quintana Roo (1999): "Plan Básico de Gobierno 1999-2005", (p. 61), Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001): "Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo", (p. I.287) y Gobierno del Estado de Quintana Roo (2003): "Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte de Quintana Roo", (p. 106).

graves consecuencias en el futuro, ya que conforme a la cantidad y magnitud de los proyectos previstos para ser desarrollados en el área, así como por la población que es atraída, para el año 2025 algunas de esas localidades podrían duplicar su población o incluso, como en el caso de Puerto Morelos, multiplicar por 18 su población actual.

*"En los países periféricos no se da un continuum en la jerarquía urbana, sino que existe un vacío entre los principales núcleos urbanos, muy ligados al papel dependiente de las economías de estos países, y que cumplen en general la función de puertas o lugares de explotación de las materias primas extraídas y el resto de los núcleos de carácter predominantemente rural. Así, se da una ausencia de articulación interior urbana entre los distintos núcleos de cada país, y las relaciones que se establecen son, al contrario, principalmente de carácter externo. Y son estas relaciones las que tienen un carácter determinante en la evolución de los procesos de urbanización."*¹⁷

Este crecimiento exorbitante recrudeció los problemas sociales, urbanos y ambientales como consecuencia del predominio de la actividad turística actual y en proceso de desarrollo,¹⁸ por lo que Hendricks admitió (como también su antecesor Mario Villanueva lo hizo) que la actividad turística y el acelerado desarrollo urbano han sido un factor determinante del deterioro ecológico y de los recursos naturales, afectando gravemente a los ecosistemas costeros y acuáticos (manglar y duna costeras y las zonas arrecifales) que han sido fuertemente reducidos o modificados.

"Para la población en general los manglares no tienen un valor reconocido, además de considerarlos hostiles y de poco valor estético..." Con el desarrollo turístico de las costas, en forma de complejos hoteleros, condominios, restaurantes y tiendas, se han rellenado extensas áreas de manglar, eliminando completamente este ecosistema. Debido a que el desarrollo turístico del Caribe mexicano

¹⁶ Gobierno del Estado de Quintana Roo (1999): Plan Básico de Gobierno 1999-2005, (p. 77) y Programa Estatal de Desarrollo Urbano (p. I.339).

¹⁷ Fernández Durán, Ramón (1996): La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global. Ed. Fundamentos. España.

¹⁸ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001), op. cit. (pp. I.158-I.161).

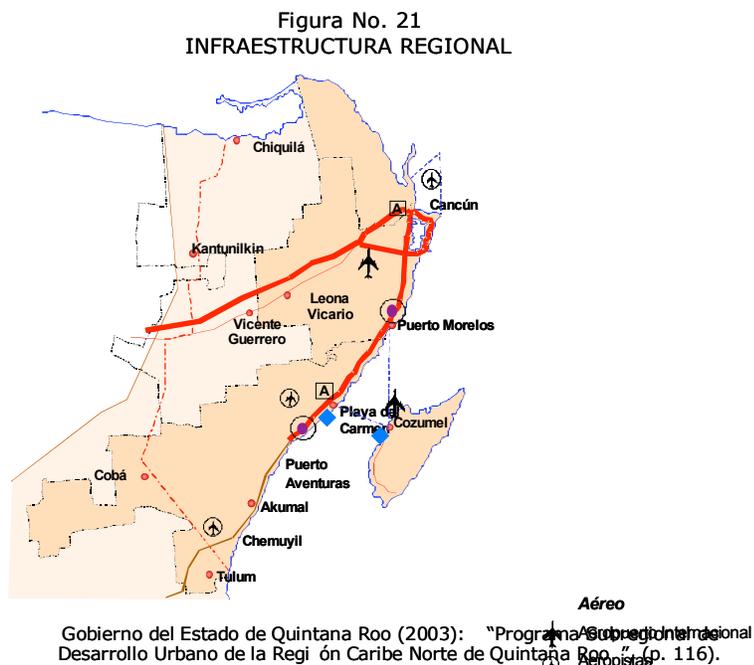
La consolidación del CCT como centro de atracción regional ha provocado que la tasa de crecimiento anual de la población sea del 7 %, una de las más altas del país en los últimos años del siglo pasado. Playa del Carmen en el municipio de Solidaridad, creció aceleradamente en los últimos 5 años con una tasa de más del 20%, siendo la tercera ciudad en importancia del Corredor (después de Cancún y Cozumel), ya que pasó de 3 mil a 44 mil habitantes en diez años.¹⁶ Por su parte, las localidades ubicadas al interior de la región como Nuevo Xcan, Coba y Leona Vicario a partir de los años 90 empezaron a experimentar un crecimiento acelerado que las llevó a triplicar y hasta cuadruplicar su población. Esto muestra la gran influencia que el desarrollo de Cancún y del Corredor han tenido en toda el área. Pese a ello, no fueron consideradas por las autoridades como parte de la zona costera del CCT sino que se comenzaron a estudiar hasta la realización del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Costa Norte de Quintana Roo, concluido en 2001 y sin vigencia legal. Esta Situación pudiera acarrear

*todavía no ha terminado, los manglares aún existentes están amenazados con planes de parques recreativos, rellenos de lagunas para edificios turísticos y para cultivos de camarón con el objeto de abastecer el mercado de turistas. Dado que la gente en general no ve con buenos ojos a los manglares, estos han sido usados como basureros, generando focos de contaminación. Al mismo tiempo, en áreas con gran densidad de población, ya sea casas u hoteles, se ha provocado una evidente contaminación de las aguas que bañan a los manglares”.*¹⁹

En la zona costera que concentra las actividades económicas y la población en el Estado, las características físicas del suelo lo hacen poco apto para el desarrollo urbano. Pero por su dinámica de crecimiento, las previsiones de suelo para el año 2025 deberán triplicar la superficie urbana actual²⁰ (Ver Cuadro No. 39: “Metas de suelo urbano de acuerdo a los instrumentos de planeación aplicables”). La concentración de la infraestructura regional, principalmente en las localidades turísticas, ha provocado el desplazamiento de la población de sus lugares de origen a otras ciudades que les presentan mejores perspectivas. Sin embargo, la carencia de drenaje, de plantas de tratamiento de aguas residuales así como la ubicación de basureros cercanos a la costa ha provocado la degradación de la calidad del agua y contaminación de los mantos freáticos y lagunas, como en el caso del sistema Lagunar Nichupté en Cancún.²¹ La electrificación es buena en la mayoría de las localidades del CCT,

aunque existen muchos asentamientos irregulares con un servicio deficiente, sobre todo en el municipio de Solidaridad (Ver Cuadro No. 33: “cobertura de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Energía eléctrica % 1998”).

Los tres aeropuertos internacionales con que cuenta Q. Roo se localizan en las principales ciudades turísticas: Cancún, Cozumel y Chetumal; los aeródromos y aeropistas están en localidades agrícolas, aunque también se encuentran en localidades de carácter turístico como Tulum, Kohunlich, Holbox e Isla Mujeres. Los movimientos aeroportuarios de transporte de pasajeros en el Estado sitúan al aeropuerto internacional de



Cancún como el segundo a nivel nacional por los volúmenes totales de pasajeros transportados, solo atrás del aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.²²

Las instalaciones portuarias de carga y pasajeros se localizan principalmente en la zona norte del Estado: Terminales Marítima del Sureste, Internacional de Cruceros Punta Langosta, Puerta Maya, del Norte y de Transbordadores en Cozumel; la Terminal Marítima de Playa del Carmen, Marina Paradise y Muelle de Transbordadores de Puerto Morelos, Terminales de Transbordadores de Punta Sam, Poligonal “A”, Muelle en “T” y Polígono “B” en Isla Mujeres. Salvo Puerto Morelos, en el resto de los puertos del Estado no se cuenta con instalaciones para almacenamiento, patios, ni bodegas de carga, por lo que este movimiento representa un bajo porcentaje en relación a su participación dentro del sistema portuario mexicano. Sin embargo la mayoría de estos puertos son instalaciones turísticas y de pasajeros, en las que

¹⁹ Trejo-Torres, J. C., R. Durán e I. Olmsted (1993): Manglares de la Península de Yucatán. México, CONABIO y CIQROO (p 669).

²⁰ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001), op. cit. (p. I.249 y I.419).

²¹ Gobierno del Estado de Quintana Roo (1999): Plan Básico de Gobierno 1999-2005, (p. 20).

²² Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001). Op. cit. (pp. I.202-I.204).

en 1999 se recibieron al 58% de la totalidad en el país desembarcados por medio de Cruceros.²³

Hendricks admitió también que el aprovechamiento selectivo de los recursos forestales (maderas preciosas y duras) provocó la subutilización de otros recursos. La producción maderable prácticamente no se desarrolla en el Corredor y se concentra en otros municipios del estado como Felipe Carrillo Puerto y Othón P. Blanco. En cuanto a la agricultura, no se ha logrado que este sector tenga la productividad esperada, ya que de las 1'727,325 ha del total del uso potencial, solamente se utiliza el 19% en su mayor parte para cultivar maíz de temporal. Si la caña de azúcar y la industria arrocera detonaron el desarrollo agrícola del sur del Estado, en la actualidad han dejado de ser opciones atractivas. Respecto a la ganadería, el panorama no es diferente, ya que se trabaja bajo un esquema de producción extensiva con bajos índices de productividad.

La actividad pesquera en Quintana Roo es actualmente muy importante por su participación en la producción del sector primario, que involucra a más de tres mil personas en la zona norte del Estado dedicadas a los procesos de captura de especies de escama que representan el 69.4% del volumen total, seguido por el Camarón 6.4%, tiburón con 6.2% y langosta con 5.7%. Producción que no ha logrado abastecer la demanda local, a pesar de que el Estado cuenta con 900 Km de costas y más de 264 000 hectáreas de bahías, esteros y lagunas, pero con escasa infraestructura pesquera²⁴ conformada por un solo muelle de concreto en Puerto Juárez que da cabida principalmente a los barcos camaroneros y escameros de la zona norte, muelles de madera en Puerto Morelos e Isla Mujeres y dos muelles particulares de madera en Puerto Juárez e Isla Mujeres, que no cuentan con infraestructura de apoyo.²⁵

Los pescadores enfrentan una constante problemática con el sector turístico y la conservación de áreas naturales, ya que pierden áreas de pesca y espacios para desembarco de productos cuando éstas son transferidas al sector turismo o son declaradas como áreas naturales protegidas, ya que en la última década el gobierno federal ha protegido casi una tercera parte del territorio estatal decretando 16 áreas naturales (1 millón 269 hectáreas), 6 de las cuales son costeras.

En la mayoría de éstas áreas naturales protegidas se presentan problemas como la violación a la normatividad, presión para ser ocupadas con usos turísticos o urbanos, cacería y pesca furtiva, explotación forestal clandestina, quemas incontroladas de la selva, irregularidad en la tenencia de la tierra, siembra de especies exóticas, manejo inadecuado de aguas negras y desperdicios diversos, presiones sociales por la continua demanda de nuevos permisos para realizar actividades dentro del área protegida, modificación del paisaje natural en la línea de la costa, entre otros.

El origen de tales problemas radica por un lado en la elevada afluencia de turistas, así como el desarrollo de infraestructura turística y de apoyo (hoteles, restaurantes, embarcaderos, etc.). El acelerado desarrollo de la infraestructura turística y urbana a lo largo de la costa, combinado con el escaso cumplimiento a la normatividad ambiental existente, representa la mayor causa de deterioro a los ecosistemas y al entorno natural en general.²⁶

En el sector secundario, la extracción de la caliza continúa siendo una actividad dinámica a través de la explotación de bancos de material utilizados para la industria de la construcción en Cancún y Playa del Carmen, lo que ha sido una causa de la deforestación del área. Este hecho es ejemplificado por las actividades de extracción de recursos minerales que realiza la compañía Calica en la zona continental del municipio de Solidaridad, en una superficie de 1,200 hectáreas que incluye una parte de litoral y una parte de selva. Aquí se realiza la

²³ Ibid (pp. I.205-I.217).

²⁴ La población dedicada a la pesca se organiza en tres grupos: los socios cooperativados, los permisionarios y los empresarios de la pesca. En el Estado existen 24 sociedades cooperativas de producción pesquera, SCPP, agrupadas en la Federación Regional de Cooperativas de Quintana Roo.

²⁵ Gobierno del Estado de Quintana Roo (1999): Plan Básico de Gobierno 1999-2005, (pp. 33,43).

²⁶ FONATUR (2000): Programa de Desarrollo Urbano Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya (p. 116).

CUADRO No. 34
ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN QUINTANA ROO

Nombre	Ubicación	Fecha de decreto	Superficie
De competencia federal			
Área de protección de flora y fauna región Yum Balam	Lázaro Cárdenas	6-VI-94	154.052 ha
Parque Nacional Isla Contoy	Isla Mujeres	2-II-98	176.00 ha
Parque Marino Nacional, costa occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc	Frente a las Costas de Isla Mujeres y Benito Juárez	19-VII-96	8,673.06 ha
Parque Nacional Arrecifes de Puerto Morelos	Benito Juárez (Dentro del OET Cancún-Tulum)	2-II-98	9,066.63 ha
Parque Marino Nacional, arrecifes de Cozumel	Frente a las costas de Isla Cozumel	19-VII-96	11,987.87 ha
Monumento arqueológico Tulum-Tankah (Parque Nacional Tulum)	Solidaridad	15-XII-98	69.49 ha
Reserva de la biosfera de Sian Ka'an	Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad	20-I-86	528,147.00 ha
Reserva de la biosfera arrecifes de Sian Ka'an	Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad	2-II-98	34,927.15 ha
Área de protección de flora y fauna región Uaymil	Felipe Carrillo Puerto y Othón P. Blanco	17-XI-94	89,118.15 ha
Reserva de la biosfera de banco Chinchorro	Othón P. Blanco	19-VII-96	144,360.00 ha
Total de áreas naturales protegidas de competencia federal: 10			Superficie total de ANP Federal: 981,172.19 ha
De competencia estatal			
Parque Natural Laguna Chancanab	Cozumel	26-septiembre-83	14.00 ha
Zona sujeta a conservación ecológica refugio estatal de flora y fauna. Laguna Colombia	Cozumel	15-Julio-96	734.59 ha
Zona sujeta a conservación ecológica. Santuario de la tortuga marina. Xcacel-Xcacelito	Solidaridad	21-febrero-98	362.1 ha
Zona sujeta a conservación ecológica. Sistema Lagunar Chacmochuk	Benito Juárez e Isla Mujeres	9-agosto-99	1,914.52 ha
Zona sujeta a conservación ecológica Laguna Manatí	Benito Juárez	9-agosto-99	202.99 ha
Zona sujeta a conservación ecológica. Santuario del Manatí. Bahía de Chetumal.	Othón P. Blanco	24-octubre-96	281,320.00 ha
Total de áreas naturales protegidas de competencia estatal: 6			Superficie total de ANP Estatal: 284,548.2 ha

Fuente: Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001): "Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo", (p. I.127).

lugar de difundir sus efectos río arriba y río abajo en la cadena de producción hasta llegar a los mercados, estos desarrollos se han convertido en enclaves o islas de desarrollo y drenes de recursos regionales."²⁸

*"En el periodo 1993-97 el PIB del sector primario mostró una tasa de crecimiento media anual del -6.37%, mientras que el turismo creció 4.65%. Esto refleja la gran disparidad entre dos sectores económicos que fueron planeados para una interdependencia mutua en la década de los años setenta, siendo el turismo el generador de una demanda constante de productos alimenticios y el sector primario estatal su proveedor principal."*²⁹

extracción de sascab para ser exportado hacia Estados Unidos, lo que ha modificado la morfología costera por la apertura de una dársena de 200 x 500 metros con el uso de draga, barrenos y explosivos, afectando a los sitios arqueológicos aledaños al ambiente costero y al arrecife.²⁷

Lo anterior nos muestra un panorama poco cercano a lo que planteó en el inicio del proyecto Cancún el Gobierno Federal a través del FONATUR. Las localidades indígenas han permanecido apartadas de la modernidad tan celebrada en la zona costera, ya que las actividades económicas impulsadas desde entonces no han podido favorecer el mejoramiento de las condiciones de vida de esa población. Los atractivos naturales que son el soporte de la actividad turística han sido atacados desde el origen del proyecto reduciendo cada vez más su superficie. Actualmente, se reconoce que el modelo seguido para desarrollar el área no fue el adecuado.

"Los polos y centros de crecimiento que se establecieron con base en los modelos de Francois Perroux no han demostrado su capacidad para reducir la pobreza, ni para lograr el desarrollo autosostenido de regiones deprimidas y, contrariamente a los supuestos de la teoría, en

²⁷ Ibid (p. 111).

²⁸ Secretaría de Desarrollo Social (2001), op. cit (p. 29).

²⁹ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001), op. cit. (pp. I.158-I.167).

ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO TURÍSTICO DE FONATUR (2000-2006)

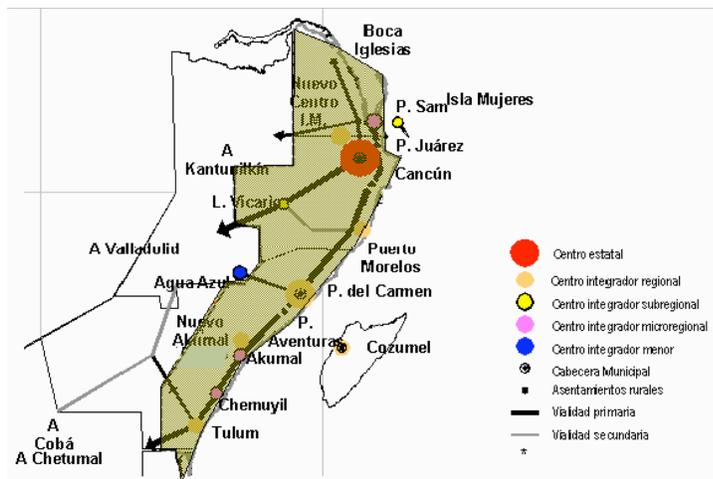
La intención de Hendricks de apoyar irrestrictamente al capital en su intervención en el sector turístico del Estado se evidenció cuando el FONATUR elaboró en el año 2000 un estudio denominado Estrategia de Desarrollo Urbano y turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya 2025 (EDUT), mismo que sirvió de base para que en los siguientes tres años el Fondo diera a conocer el Programa de Desarrollo Urbano Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya 2000 (PDUTC) y el Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte del estado de Quintana Roo (2003) (PSDU). Estos dos últimos documentos incluyeron íntegramente a los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel. Los documentos especificaron para el CCT lineamientos de política, estrategia y acciones de desarrollo urbano que el gobierno estatal retomó mas tarde en sus planes de gobierno. [ver Cuadro no. 35: "Antecedentes de Planeación Urbana y Ambiental en el CCT (Continuación)"].

CUADRO No. 35
ANTECEDENTES DE PLANEACIÓN URBANA Y AMBIENTAL EN EL CCT (continuación)

<i>Instrumento de planeación</i>	<i>Año de elaboración</i>
Plan Básico de Gobierno 1999-2005	1999
Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo 2000-2025	2000
Programa de Desarrollo Urbano-Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya	2000
Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Denominada Corredor Cancún-Tulum.	2001
Programa Director de Desarrollo Urbano de la Zona Continental de Islas Mujeres	2001
Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo	2002
Programa de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen	2002
Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Ciudad Aventuras	2002
Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum, 2002-2026	2002
Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Chemuyil	2002
Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte del Estado de Quintana Roo	2003

Fuente: Elaboración propia con base en los Periódicos Oficiales del 14 de mayo y 6 de noviembre de 2001; 1 y 22 de abril de 2002, y en la Nota informativa "Situación que guarda el desarrollo urbano en el estado de Quintana Roo", SEDESOL, 19 de junio de 2000.

Los documentos coincidieron en sus propuestas fundamentales relacionadas con la población, el sistema de ciudades y el turismo. Respecto a la estrategia para el reordenamiento del Sistema Urbano, a pesar de que los estudios reconocieron que el crecimiento urbano solamente ha sido sobre la franja costera norte, propusieron reforzar esa tendencia induciendo el crecimiento hacia el CCT y creando nuevos centros de población en la misma faja litoral.³⁰



Fuente: Gobierno del Estado de Quintana Roo (2000): "Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte del estado de Quintana Roo", (p. 167).

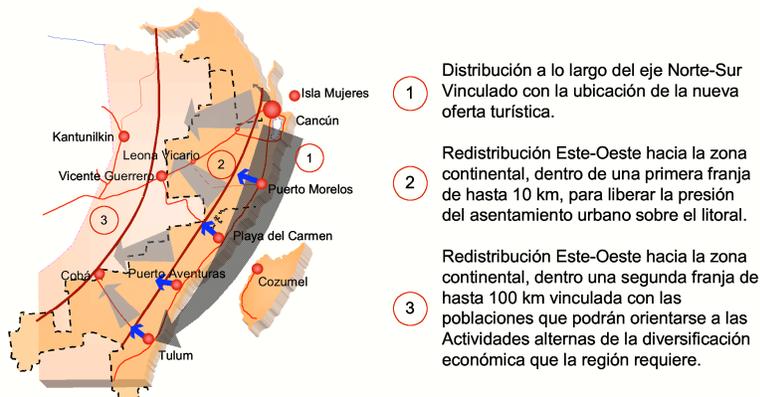
En este esquema las localidades indígenas del interior del estado no tendrían mayor relevancia ya que la propuesta del FONATUR solamente contempló el subsistema costa, misma que fue retomada año más tarde en la actualización del PEDU (Ver Figura No. 22: "Propuesta para el Sistema de Ciudades").

³⁰ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2003): Programa Subregional De Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte del estado de Quintana Roo, (p. 163) y FONATUR (2000): Estrategia de Desarrollo Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya 2025 (pp. 69-72).

La distribución poblacional se realizaría a partir del desplazamiento de la población que no mantuviera una relación económica directa con las actividades turísticas de la zona costera, lo cual presenta características raciales al ser la población indígena la que habita esas áreas y que se sostiene de las actividades económicas primarias ³¹ (Ver Figura No. 23: "Esquema para la Distribución de Población"). La franja costera albergaría adicionalmente a 1 millón de habitantes al año 2025.

"Asimismo se orientará la descentralización de parte de la población que no esté directamente ligada con el turismo hacia ciudades del interior en su segundo eje de desconcentración de hasta 100 Km. Esta población estaría ligada con actividades económicas (industria ligera, manufacturas, producción agropecuaria) que sirvan de insumo para la actividad turística. En este caso, se considerarán las poblaciones de Leona Vicario, Estación Vallarta, Kantunilkin, Vicente Guerrero, Nuevo Xcan y Cobá, para las cuales se estima una población de 170 mil habitantes."

FIGURA No. 23
ESQUEMA PARA LA DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN



Fuente: Gobierno del Estado de Quintana Roo (2000): "Programa Subregional De Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte del estado de Quintana Roo" Documento Principal, (p. 113)

Distribución a lo largo del eje Norte-Sur Vinculado con la ubicación de la nueva oferta turística.

Redistribución Este-Oeste hacia la zona continental, dentro de una primera franja de hasta 10 km, para liberar la presión del asentamiento urbano sobre el litoral.

Redistribución Este-Oeste hacia la zona continental, dentro de una segunda franja de hasta 100 km vinculada con las poblaciones que podrán orientarse a las Actividades alternas de la diversificación económica que la región requiere.

El sistema de ciudades se estructuraría así:³²

- Cancún como Centro Estatal de Servicios;
- Playa del Carmen, Puerto Morelos, Tulum y Cozumel, Nuevo Isla Mujeres y Nuevo Akumal-Aventuras como centros integradores

- regionales;
 - Isla Mujeres y Leona Vicario como centros integradores subregionales;
- Dos nuevas áreas de crecimiento urbano: Nuevo Puerto Morelos (60 mil habitantes) y Nuevo Tulum (70 mil) (Ver Figura No. 24: "Propuesta de Nuevas Ciudades").

FIGURA No. 24
PROPUESTA DE NUEVAS CIUDADES



Fuente: FONATUR (2000): "Estrategia de Desarrollo Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya 2025 (presentación), (p. 15).

³¹ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2003), op. cit. (p. 165) y FONATUR (2000): Estrategia de Desarrollo Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya 2025, (p. 70).

- Se contendrá el crecimiento en Cozumel (110 mil habitantes), Cancún-Isla Mujeres (815 mil habitantes), Playa del Carmen (245 mil), Tulum (69 mil habitantes), así como en Akumal, Puerto Aventuras y en la zona litoral de Puerto Morelos. Se limitaría el crecimiento de Chemuyil para favorecer el desarrollo de Nuevo Akumal;
- Inducir el crecimiento de poblados del interior orientados a apoyar la diversificación económica: Leona Vicario, Vicente Guerrero, Kantunilkin y Nuevo Xcan (268 mil habitantes).

CUADRO No. 36
COMPARATIVO DE METAS POBLACIONALES EN EL CORREDOR

<i>Concepto</i>	<i>EDUT 2025¹</i>	<i>PDUTC 2025²</i>	<i>PSDU 2025³</i>
Isla Mujeres	100,000	88,684	14,700
Nuevo Centro de Población Isla Mujeres	Sin dato	Sin dato	56,000
Cancún	715,000	307,049	695,900
Cozumel	112,000	51,975	109,000
Corredor	568,000	573,039	648,100
Puerto Morelos	62,000	58,547	88,000
Playa del Carmen	245,000	274,047	278,500
Aventuras	190,000	Sin dato	52,700
Akumal	Sin dato	147,143	134,600
Chemuyil	Sin dato	29,714	25,300
Tulum	71,000	63,588	69,000
Leona Vicario	Sin dato	Sin dato	27,100
Coba	Sin dato	Sin dato	29,400
Vicente Guerrero	Sin dato	Sin dato	51,000
Kantunilkin	Sin dato	Sin dato	57,800
Nuevo Xcan	Sin dato	Sin dato	31,000

Fuente: Elaboración propia con base en:

- 1 FONATUR (2000): "Estrategia de Desarrollo Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya 2025 (p. 63).
- 2 FONATUR (2000): "Programa de Desarrollo Urbano Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya". Documento Temático: Vivienda y Equipamiento Regional (pp. 22-28).
- 3 Gobierno del Estado de Quintana Roo (2003): "Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte del estado de Quintana Roo", (p. 158).

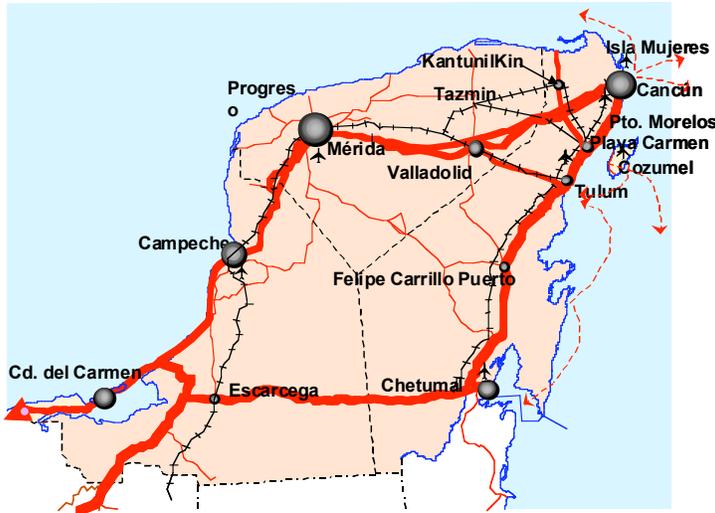
Coincidieron además al mencionar que aunque el turismo de sol y playa seguirá siendo el principal segmento con el 44% de la afluencia, la zona deberá orientarse hacia el desarrollo turístico diversificado para atraer nuevos mercados y mantener la competitividad del destino al largo plazo, con la introducción de oferta complementaria:

- Crear la "Escalera Náutica" con base en Puerto Juárez, Puerto Aventuras, Puerto Morelos, Cozumel, Isla Mujeres, Cancún, Cozumel, Akumal y Tulum;
- Crear distritos de golf en paquetes de 3 a 5 campos en Tulum-Chemuyil, Puerto Aventuras-Playa del Carmen y Puerto Morelos-Aeropuerto de Cancún;
- Construir instalaciones para cruceros en CALICA;
- Aprovechar las áreas naturales protegidas, parques nacionales marinos y zonas de cenotes para actividades turísticas, educación y conservación;
- Parques temáticos ecológicos, étnicos, arqueológicos y otros que ofrezcan atractivos para el turismo nacional y extranjero;
- Construir infraestructura y servicios de salud de alto nivel que abran la posibilidad para el turismo de retirados;

³² Gobierno del Estado de Quintana Roo (2003), op. cit. Y FONATUR (2001) Programa de Desarrollo Urbano Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya (pp. 119-121).

- Crear circuitos turísticos regionales arqueológicos que vinculen los atractivos culturales de la región (Tulum y Cobá) con el resto del Mundo Maya (Chichen Itzá-Valladolid, Mérida-Uxmal; Chetumal-Kohinlich-Calakmul-Tikal y Palenque-Cascadas de Agua Azul-Bonampak);

FIGURA No. 25
IMAGEN OBJETIVO DE LA INFRAESTRUCTURA
PARA EL DESARROLLO REGIONAL

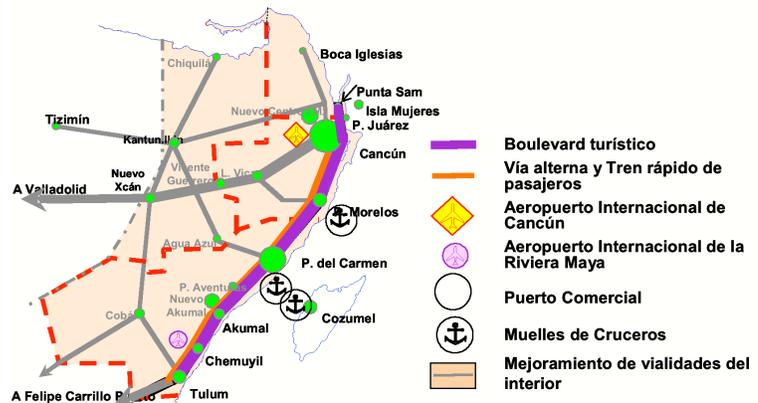


Fuente: FONATUR (2000): "Estrategia de Desarrollo Urbano-Turístico del Corredor Cancún – Riviera Maya y Gobierno del Estado de Quintana Roo (2000): "Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte Del estado de Quintana Roo", (p. 163).

el Corredor con nuevos centros de producción dentro del territorio. Éste incluirá la producción de alimentos, actividades agroindustriales, agricultura tecnificada, actividad pecuaria, pesca y acuicultura, así como la manufactura de insumos y equipo para la hotelería (mueblería, iluminación, blancos, artículos de baño, materiales de construcción). Este agrupamiento industrial podrá atender la demanda de la región turística de la Península de Yucatán y de la Cuenca del Caribe, exportando a través de la infraestructura portuaria y aeroportuaria del Corredor, lo que demandará consolidar el proyecto Industrial en Puerto Morelos.

- ✓ Ampliar la carretera Cancún-Tulum a 4 carriles hasta Isla Blanca, al norte de Cancún, construir libramientos urbanos en Puerto Morelos, Playa del Carmen y Tulum, construir una vialidad alterna que atendería las demandas futuras de movimiento turístico, de la población y del transporte de carga, que se prolongaría hasta Chetumal, fortalecer el circuito vial Tulum-Coba-Nuevo Xcan-Kantunilkin y Puerto Morelos-Leona Vicario.
- ✓ Construir enlaces ferroviarios regionales que vinculen las actividades productivas y turísticas de la zona con el resto del país, a través del sistema

FIGURA No. 26
SISTEMA REGIONAL DE ENLACES



Fuente: Gobierno del Estado de Quintana Roo (2000): "Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte del estado de Quintana Roo", (p. 179).

Las estrategias para lograrlo incluían:³³

- ✓ Construir una segunda pista en el aeropuerto de Cancún, con lo que se tendría una capacidad del orden de 230 mil operaciones anuales, similar a la que actualmente tiene el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) y un nuevo aeropuerto internacional en Akumal.
- ✓ Fortalecer los servicios de telecomunicaciones y financieros que incluya centros corporativos, maquila y procesamiento informático;
- ✓ Crear un cluster industrial de insumos para el sector turismo, que vincule las demandas de la actividad en

³³ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2003), op. cit. (p. 163); FONATUR (2000): Programa de Desarrollo Urbano Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya (pp. 80-89) y FONATUR (2000): Estrategia de Desarrollo Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya 2025 (pp. 77-78).

ferroviario nacional desde Tizimín y Valladolid. Construir un tren ligero con estaciones ubicadas en los centros de población y concentraciones hoteleras y de equipamiento recreativo regional.

- ✓ Fortalecer los puertos comerciales y pesqueros de cabotaje en Puerto Morelos y Chiquilá.

Estas propuestas van encaminadas hacia la apertura de áreas costeras y naturales, ciudades y zonas arqueológicas hacia el turismo extranjero, como eje sobre el cual girarán las actividades económicas y el ordenamiento espacial de la costa norte del estado de Q. Roo.

CUADRO No. 37
METAS DE CUARTOS POR LOCALIDAD EN EL CORREDOR

Concepto	EDUT 2025 ¹	PDUTC ² 2025	PSDU ³ 2025	Capacidad máxima de los PDU's ¹
Isla Mujeres	11,359	15,000	13,800	
Nuevo Centro de Población Isla Mujeres	Sin dato	Sin dato	Sin dato	
Cancún	36,000	34,903	34,207	
Cozumel	9,075	14,000	9,075	
Corredor	56,306	81,053	53,658	101,743
Puerto Morelos	9,974	12,339	2,198	Sin dato
Playa del Carmen	26,149	46,398	36,711	69,385 ^A
Aventuras	13,686	17,071	12,385	6,156
Akumal	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
Chemuyil	Sin dato	Sin dato	Sin dato	5,235
Tulum	6,497	5,245	2,364	20,967
Leona Vicario	0	0	0	
Coba	0	0	0	
Vicente Guerrero	0	0	0	
Kantunilkín	0	0	0	
Nuevo Xcan	0	0	0	
Hoteles dispersos	Sin dato	81,053	Sin dato	
TOTAL	112,740	144,956	110,740	

Fuente: Elaboración propia con base en:

- 1 La capacidad máxima de cuartos se obtuvo midiendo directamente en los planos de usos del suelo de los Programas Directores de Desarrollo Urbano respectivos y aplicando las densidades indicadas en ellos.
1. FONATUR (2000): "Estrategia de Desarrollo Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya 2025, (p. 63).
2. FONATUR (2000): "Programa de Desarrollo Urbano Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya". Documento Temático: Vivienda y Equipamiento Regional (pp. 22-28).
3. Gobierno del Estado de Quintana Roo (2003): "Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte del estado de Quintana Roo", (p. 166).

desconcentración poblacional (Ver Figura No. 23: "Esquema para la Distribución de la Población").

Las ciudades que el FONATUR impulsó para ser los objetivos principales de la inversión turística fueron, en primer lugar Playa del Carmen, seguida de Ciudad Aventuras, Puerto Morelos y Tulum. Akumal y Chemuyil, por no ser sus prioridades sino del Gobierno del Estado, fueron dejadas de lado (Ver Gráfico No. 33: "Metas de cuartos por localidades en el Corredor, de acuerdo a los instrumentos de planeación").

No habrá área urbana o natural que no tenga que ver directa o indirectamente con la explotación turística, aunque no todas las áreas se podrán relacionar directamente con la actividad que tan importantes ingresos genera a ese Estado, ya que las propuestas del FONATUR cuidaron el hecho de no proponer ninguna capacidad de alojamiento turístico de calidad (claro, en posibilidad de ser ofertado al turismo internacional, ya que de otro nivel si podría existir), a localidades indígenas del interior del Estado, como en Leona Vicario, Cobá, Vicente Guerrero, Kantunilkín y Nuevo Xcan (Ver Cuadro No. 37: "Metas de cuartos por localidad en el Corredor), porque estas localidades pertenecen al segundo o tercer eje de

CONSOLIDACIÓN DEL DESARROLLO TURISTICO EN EL CORREDOR CANCUN-TULUM

A pesar de que la administración estatal de Joaquín Hendricks Díaz se esforzó por realizar una gran cantidad de instrumentos de planeación, con los que hasta a principios de este siglo XXI se consiguió cubrir la totalidad del área del CCT, los planes elaborados por las autoridades estatales no se orientaron sino a mantener el estado de cosas que se observaba en la entidad.

Entre los instrumentos elaborados por esta administración estatal destacaron el Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo (PEDI) 2000-2005, la tercera versión del Programa Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU), el Programa Subregional de Desarrollo Urbano del Corredor Cancún-Tulum (PSDU) y los Programas Directores de Desarrollo Urbano (PDU) de Tulum, Chemuyil y Puerto Aventuras, estos últimos, dando cumplimiento a sus propósitos señalados en el Plan Básico de Gobierno (PBG) 1999-2005 (ver Cuadro no. 35: "Antecedentes de Planeación Urbana y Ambiental en el CCT (Continuación)").

Los primeros planes en ser elaborados y puestos en operación fueron el Plan de Gobierno y el Estratégico, que favorecieron la continuidad del crecimiento de las áreas turísticas ya existentes y la apertura de nuevas zonas como oportunidad para la inversión privada, y brindaron pocas opciones de atención a las áreas rurales del interior del Estado, mismas que tradicionalmente han estado fuera de los planes de atención de los gobiernos locales. tres años después de iniciada la administración de Joaquín Hendricks, se emitieron los PDU de las localidades del Corredor que desde la puesta en operación del proyecto Cancún, 30 años atrás, comenzaron a sufrir presiones sobre sus políticas urbanas y turísticas que cambiaron sus condiciones originales.

En el PBG y el PEDI, Hendricks estableció que el turismo y las actividades relacionadas con él seguirían siendo la máxima prioridad para su gobierno, por lo que influenciado por el FONATUR determinó que se consolidaría al CCT, se diversificaría la oferta turística (sol y playa, parques temáticos, turismo de aventura, escaleras náuticas y campos de golf, así como el desarrollo de nuevas áreas turísticas en la franja continental de Isla Mujeres y el desarrollo denominado Costa Maya al sur del Estado) y se integrarían cadenas productivas al sector turismo³⁴ privilegiando las oportunidades empresariales mediante el impulso a agronegocios, la actividad forestal, la pesca y acuacultura y la actividad manufacturera orientada hacia actividades relacionadas con el comercio, restaurantes y hoteles con altos márgenes de utilidad, con lo que dejó claro que las regiones que a la fecha han sido poco atractivas para el capital continuarían siendo las áreas más deprimidas del centro del Estado.

El PEDU (2002)³⁵ retomó esas propuestas y las estructuró en diversos temas, tales como Planeación territorial, que propuso entre otras cosas:

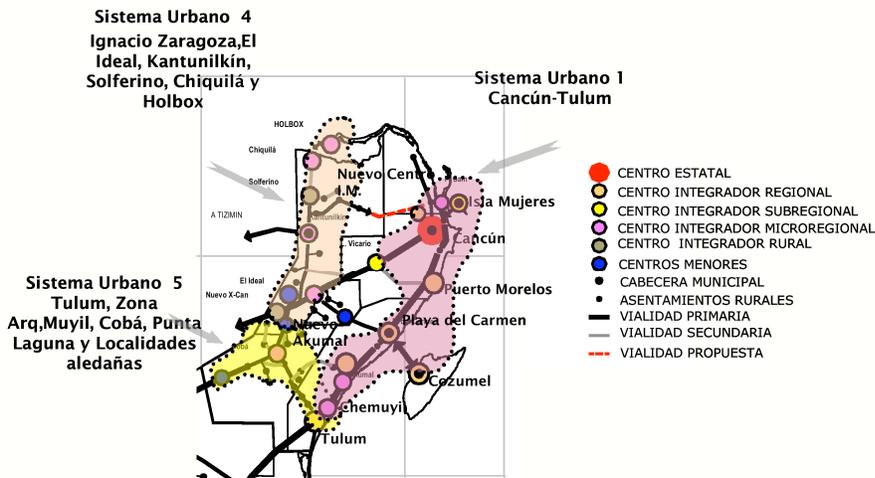
- ✓ Elaborar los Esquemas de Desarrollo Urbano para: Tulum, Cobá, Akumal, Chemuyil y Puerto Aventuras, lo que parcialmente se cumplió;
- ✓ Estimular la diversificación de la oferta turística en el Estado;
- ✓ Proveer a los centros de población con reservas de suelos suficientes para su crecimiento proyectado;
- ✓ Controlar el uso adecuado del suelo urbano, según lo normado por los diferentes instrumentos. Naturalmente, el uso adecuado del suelo fue determinado por las necesidades del capital turístico comprometido desde el inicio del gobierno de Hendricks.³⁶

³⁴ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2000): Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo 2000-2025, (Resumen ejecutivo). (pp. 19-29; 33-38; 41-50; 53-59 y 65-70).

³⁵ Publicado en el Periódico Oficial del gobierno del Estado de Quintana Roo el 22 de abril de 2002. Fue actualizado después de más de diez años de la última versión, misma que jamás fue puesta en vigencia legal, por lo que el antecedente jurídico-técnico inmediato anterior data de 20 años atrás. Ante la magnitud de las fuerzas económicas que concurrieron en el estado durante ese período de tiempo, así como por los problemas sociales generados desde entonces, lo menos que se puede pensar por este hecho es la grave negligencia en la que incurrieron las administraciones estatales anteriores, así como su contraparte federal al permitir que esta situación ocurriera.

³⁶ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001), op. cit. (pp. III.8, III.85-III.86).

FIGURA No. 27
SISTEMA DE CIUDADES



Fuente: Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001): "Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo", (p. I.453).

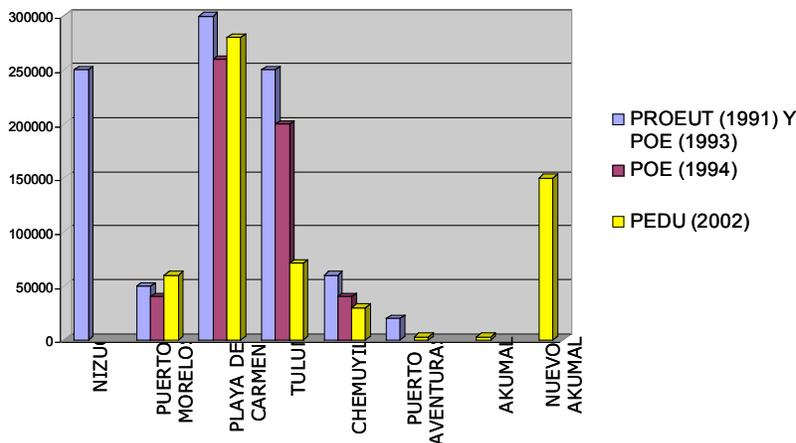
Construir la carretera Playa del Carmen-Nueva Valladolid, el ferrocarril desde Tizimín hasta Puerto Morelos y 2 nuevos aeropuertos para el CCT; dar mantenimiento a dos aeródromos para la zona indígena maya;

- ✓ Construir la red de drenaje sanitario del casco urbano antiguo de Playa del Carmen y ampliar su planta de tratamiento de aguas residuales.

Los programas como el PBG 1999-2005 y el PEDU en contraste no fueron suficientemente precisos cuando se propusieron atender las necesidades de las comunidades indígenas de la zona maya:³⁸

- ✓ Consolidar la infraestructura básica de las comunidades mediante la concentración de los servicios básicos en centros integradores de servicios.

GRÁFICO No. 27
CAMBIOS EN LAS PROPUESTAS DE POBLACIÓN EN LAS LOCALIDADES DEL CORREDOR CANCÚN-TULUM



Fuente: H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q. R. (1991): "Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum", los Periódicos Oficiales del Gobierno del Estado de Quintana Roo del 1 y 4 de marzo de 1993 Y del 9-VI-1994, Diario Oficial de la Federación del 26 de octubre de 1994 y Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo. Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2001, (p. I.441).

Dentro del tema de Infraestructura señaló acciones con las que se profundizaron las desigualdades territoriales al atender prioritariamente a la zona norte del estado:³⁷

- ✓ Mejorar la accesibilidad a zonas con potencial de desarrollo, mediante la construcción de la carretera alterna para el suministro de servicios en el CCT; ampliar la carretera Chetumal-Carrillo Puerto-Tulum-Playa del Carmen.

- ✓ Planear la zonificación de los usos y destinos del suelo y del equipamiento urbano en centros integradores de servicios;

- ✓ Atender la conservación y modernización de la red carretera de las comunidades.

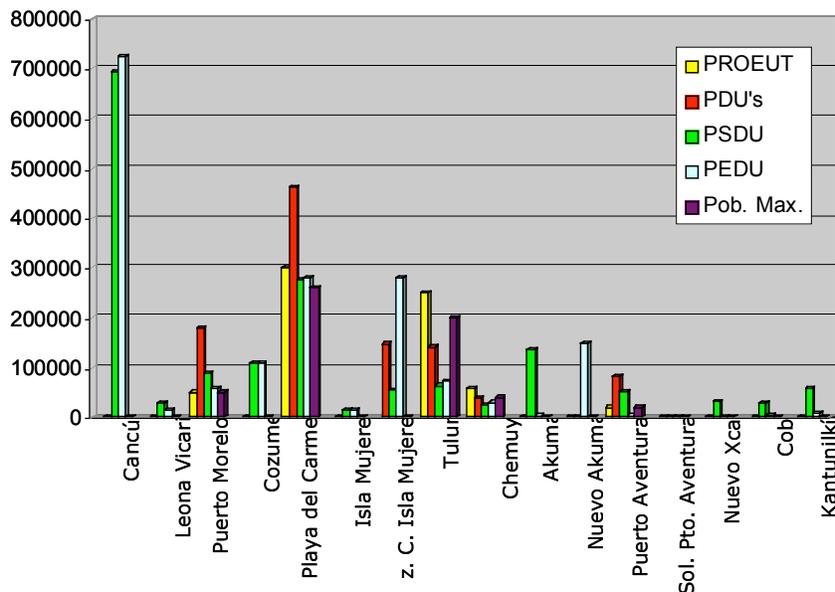
- ✓ Impulsar a los productores de escasos recursos para que produzcan sus alimentos, así como promover la eficiencia en la agricultura mediante el uso y difusión de tecnologías adecuadas.

³⁷ Gobierno del Estado de Quintana Roo (1999): Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo 2000-2025, Resumen Ejecutivo (pp. 111-116).

³⁸ Gobierno del Estado de Quintana Roo (1999): Plan Básico de Gobierno 1999-2005, (pp. 98-99).

- ✓ Impulsar la micro y pequeña empresa (talleres artesanales).

GRÁFICO No. 28
POBLACION ESPERADA AL AÑO 2025



Fuente: Cuadro No. 38: "Población esperada al año 2025 de acuerdo a los Instrumentos de planeación aplicables".

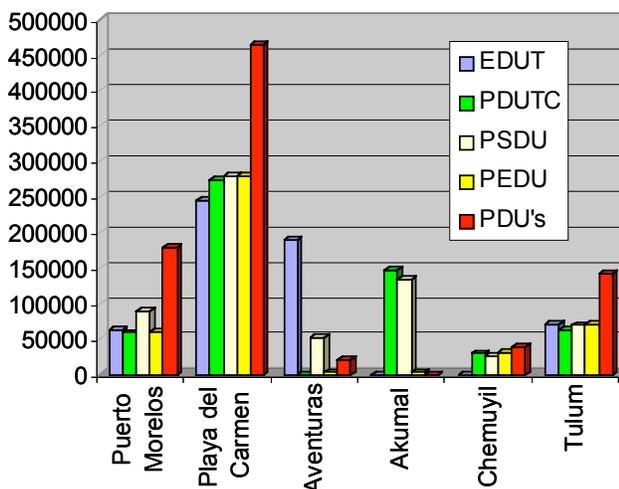
El discurso solidario e incluyente dirigido de esta manera a las comunidades indígenas, el respeto al ambiente y a la normatividad urbana y ambiental fueron solamente palabras, que al no proponer estrategias ni proyectos de desarrollo para la zona indígena maya, ésta continuaría siendo la zona proveedora de mano de obra barata para la actividad turística en Cancún y el Corredor.³⁹

El PEDU estimó que los nuevos proyectos turísticos inducirían al año 2025 una población de más de 1 millón de habitantes, con los que el estado de Quintana Roo alcanzaría dos millones de habitantes o más.⁴⁰ El

nuevo sistema de ciudades sería como lo planteó el FONATUR,⁴¹ y agruparía a 1,771,237 habitantes al año 2025 que demandarían 12,973 hectáreas de superficies urbanas.

Este sistema de ciudades también siguió el esquema de desconcentración que propuso el FONATUR dentro del PSDU un año antes, en donde la población indígena estaría concentrada en localidades al interior del estado, liberando a la franja costera de las posibles demandas habitacionales producto de las necesidades de dicha población (Ver figura No. 23 "Esquema para la distribución de población"). Es por eso que determinó contener el crecimiento de Cancún y tener como primer alternativa de desconcentración al nuevo centro de población de Isla Mujeres con 280,000 habitantes, Punta Sam con 30,000 y Puerto Morelos (en conjunto con la colonia Joaquín Cetina Gasca) con 60,000 al año 2025, pero este esquema de

GRÁFICO No. 29
COMPARATIVO DE METAS POBLACIONALES DEL FONATUR Y DE LAS AUTORIDADES LOCALES DE QUINTANA ROO



Fuente: Cuadro No. 36: "Comparativo de metas poblacionales en el Corredor" y Cuadro No. 38: "Población esperada al año 2025 de acuerdo a los instrumentos de planeación aplicables".

³⁹ Gobierno del Estado de Quintana Roo (1999): Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo 2000-2025, Resumen Ejecutivo (pp. 63-69).

⁴⁰ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001), op. cit. (pp. I.158-I.161).

⁴¹ Ibid (p. I.453).

ciudades mostró diferencias importantes con respecto al propuesto por los instrumentos de planeación anteriormente vigentes.

Ya no consideró a Nizuc pero creó expectativas para Nuevo Akumal, lo que convirtió a esta localidad en el proyecto habitacional de la administración Hendricks en el CCT. Esta condición hizo que disminuyera sustancialmente la población prevista para Tulum y Chemuyil, pero para las demás localidades mantuvo los límites poblacionales sin cambios sustanciales (Ver gráfico No. 28 "Población Esperada al Año 2025").

CUADRO No. 38
POBLACIÓN ESPERADA AL AÑO 2025
DE ACUERDO A LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN APLICABLES

<i>Localidad</i>	<i>2000²</i>	<i>Propuesta PDU's 2010⁴</i>	<i>Propuesta del PEDU 2010²</i>	<i>población</i>			<i>Población máxima⁵</i>
				<i>Propuesta PDU's 2025</i>	<i>Propuesta del PSDU 2025¹</i>	<i>Propuesta del PEDU 2025²</i>	
Cancún	405,339	477,954 ¹⁴	676,176	Sin dato	695,900	725,961	Sin dato
Leona Vicario	4,599	Sin dato	7,828	Sin dato	27,100	13,552	Sin dato
Puerto Morelos	3,438	58,131	30,000	178,737 ¹²	88,000	60,000	50,000
Cozumel	59,225	Sin dato	79,610	Sin dato	109,000	110,000	Sin dato
Playa del Carmen	43,613	96,289	140,000	463,011 ⁸	278,500	280,000	260,000
Isla Mujeres	10,024	Sin dato	12,787	Sin dato	14,700	14,724	Sin dato
Z. Continental de Isla Mujeres	Sin dato	Sin dato	106,500	147,571 ¹³	56,000	282,000	Sin dato
Tulum	6,733	Sin dato	30,000	140,953 ⁹	63,588	71,000	200,000
Chemuyil	1,417	Sin dato	17,000	39,045 ¹⁰	25,300	30,000	40,000
Akumal	693 ³	Sin dato	2,000	Sin dato	134,600	3,000	Sin dato
Nuevo Akumal	0	0	0	Sin dato	0	150,000	Sin dato
Puerto Aventuras	1,009 ³	Sin dato	2,000	82,326 ¹¹	52,700	3,000	20,000⁶
Solidaridad Puerto Aventuras	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato
Nuevo Xcan	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	31,000	Sin dato	Sin dato
Coba	918	Sin dato	2,580	Sin dato	29,400	3,841	Sin dato
Kantunilkin	5,782	Sin dato	6,758	Sin dato	57,800	7,753	Sin dato

Fuente: Elaboración propia con base en los siguientes documentos:

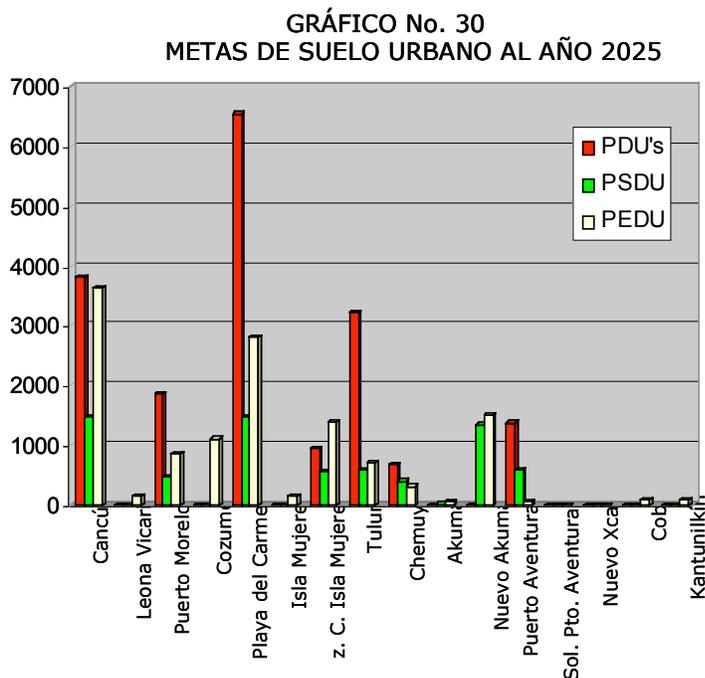
- 1 Gobierno del Estado de Quintana Roo (2000): "Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte de Quintana Roo".
- 2 Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo. Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2001, (p. I.441).
- 3 Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum, 2002-2026. H. Ayuntamiento de Solidaridad, Q. R., 2002.
- 4 Programa de Centro de población de la Zona Conurbada de Isla Mujeres, municipio de Isla Mujeres, Q. R. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 15 de marzo de 1998 (p. 138). La población que se señala está dada para el año 2010.
- 5 Programa Regional de Ordenamiento Ecológico para el Desarrollo Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Q. R. SEDUE, 1991.
- 6 Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum. H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q. R., 1991.
- 7 Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001): "Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo", (pp. III.45, III.62, III.65).
- 8 Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Playa del Carmen 2002-2026 (p. 60).
- 9 Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2002-2026 (pp. 49-50).
- 10 Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Chemuyil 2002-2027 (p. 43). La cifra que se señala corresponde a la proyección al año 2027.
- 11 Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Ciudad Aventuras 2002-2027 (p. 44). La cifra que se señala corresponde a la proyección al año 2027.
- 12 Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos. Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1996 (p. 32). La población que se señala está dada para el año 2020.

FONATUR mantuvo una postura muy conservadora, ya que en la mayoría de los casos sus propuestas poblacionales son inferiores a las del PEDU y las de los PDU que se hicieron poco tiempo después. Las diferencias son notorias: para el caso de Puerto Morelos, la propuesta poblacional del FONATUR es sólo el 33% de la hecha por las autoridades locales; para Playa

del Carmen, Chemuyil y Tulum se repite la situación al ser tan solo el 59%, 76% y 45%. Caso contrario lo representan Aventuras y Akumal, para los que el FONATUR propuso una población superior en un 950% a la prevista por la autoridad local (Ver Gráfico No. 29: "Comparativo de metas poblacionales del FONATUR y de las autoridades locales de Quintana Roo").

Es significativo observar que con una diferencia de tan sólo unos años en su elaboración, todos los instrumentos de planeación urbana mantuvieron expectativas de crecimiento poblacional diferentes para la mayoría de las localidades del CCT, resaltando el hecho de que fue el PEDU en que elevó las expectativas poblacionales propuestas inicialmente por el PSDU de FONATUR por encima del 500% para el caso de la Zona Continental de Isla Mujeres (para el año 2025), pero fueron los PDU de Puerto Morelos, Playa del Carmen y Puerto Aventuras los que dispararon las previsiones de población con respecto a los demás instrumentos de planeación (Ver Cuadro No. 38: "Población esperada al año 2025 de acuerdo a los instrumentos de planeación aplicables" y Gráfico No. 28: "Población esperada al año 2025"). Con esto, se aprecia que el terreno de las disputas por el CCT se trasladó del ámbito federal al local, entre el gobierno del Estado y las autoridades municipales.

Referente a los requerimientos de suelo necesarios para absorber ese crecimiento poblacional, es de señalar el hecho de que a pesar de que todos estos instrumentos de planeación fueron realizados en un período de tres años, mantuvieron fuertes diferencias en



Fuente: Cuadro No. 39: "Metas de suelo urbano de acuerdo a los instrumentos de planeación aplicables".

cuanto a las metas de suelo al año 2025. Destacan los casos de Akumal con una diferencia del 1,250% entre el planteamiento más bajo (PSDU) y el más alto (PEDU). Lo mismo ocurrió con la propuesta para la zona continental de Isla Mujeres que presentó una diferencia del 249% y Puerto Morelos y Playa del Carmen con diferencia superior al 180%, pero nuevamente las diferencias anteriores son nada ante las explosivas propuestas de los PDU de Puerto Morelos, Playa del Carmen y Tulum, que duplicaron y hasta cuadruplicaron las previsiones anteriores. En el caso de Playa del Carmen, la propuesta se sustentó en el hecho de que en el CCT se prevé la construcción de 80 mil cuartos de hotel, por lo que el PDU propuso que todo el crecimiento poblacional que se generara fuera absorbido solamente por esa localidad, lo cual es contrario al sistema de ciudades propuesto por el PEDU. Asimismo, contradice las

tendencias de población señaladas por la EDUT que estableció que en el CCT se mantenía un índice de población generada por cuarto hotelero de 3.9 habitantes/cuarto, contrario al índice que presentan Cancún y Cozumel, que es de 16.6 habitantes/cuarto. (Ver Cuadro No. 39: "Metas de suelo urbano de acuerdo a los instrumentos de planeación aplicables" y Gráfico No. 30: "Metas de suelo urbano al año 2025").

Para calcular la reserva de suelo, el PDU de Playa del Carmen (y los PDU de Tulum, Chemuyil y Puerto Aventuras) tomó como índice 15 habitantes/cuarto, es decir, casi 4 veces mayor. La reserva urbana para dicha localidad debiera ser de alrededor de 2 mil hectáreas, cantidad que está dentro del rango de las superficies establecidas por el PSDU y por el PEDU (Ver Cuadro No. 39: "Metas de Suelo Urbano de acuerdo a los Instrumentos de Planeación Aplicables"),

pero la realidad es que la reserva de Playa del Carmen que su PDU propuso es tan grande que casi duplica a la prevista para Cancún por su propio PDU (Ver Gráfico No. 30: "Metas de suelo urbano al año 2025").

CUADRO No. 39
METAS DE SUELO URBANO
DE ACUERDO A LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN APLICABLES

<i>Localidad</i>	<i>Suelo</i>				<i>Observaciones Diferencias entre el PEDU y los PDU</i>
	<i>Actual</i>	<i>Propuesta PDU's 2025</i>	<i>Propuesta del PSDU 2025</i>	<i>Propuesta del PEDU Año 2025</i>	
Cancún	4,343	3,820 ^c	1,468	3,630	Aumenta 105 %
Leona Vicario	153	Sin dato	Sin dato	135.52	
Puerto Morelos	43	1,864 ^d	463	857	Aumenta 217 %
Cozumel	674	Sin dato	Sin dato	1,100	
Playa del Carmen	202 ^A	6,554 ³	1,481	2,800	Aumenta 234 %
Isla Mujeres	170	Sin dato	Sin dato	147.24	
Z. Continental de Isla Mujeres	0	936.3 ^E	560	1,393	Disminuye -0.67 %
Tulum	55 ^B	3,220 ⁴	576	710	Aumenta 4535 %
Chemuyil	21 ⁵	671 ⁵	388	300	Aumenta 223 %
Akumal	Sin dato	Sin dato	4	50	
Nuevo Akumal	Sin dato	Sin dato	1,338	1,500	
Puerto Aventuras	16 ⁶	1,370 ⁶	591	50	Aumenta 2,740 %.
Solidaridad Puerto Aventuras	Sin dato		Sin dato	Sin dato	
Nuevo Xcan	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	
Coba	Sin dato	Sin dato	Sin dato	77	
Kantunilkin	148	Sin dato	Sin dato	78	

Fuente: Elaboración propia con base en los siguientes documentos:

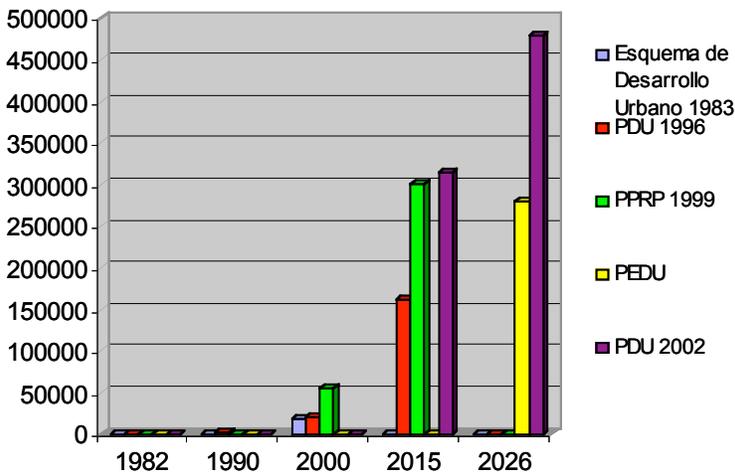
- ¹ Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte de Quintana Roo, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2000.
- ² Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo. Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2001, (p. I.441; III.45; III.62 y III.65).
- ³ Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Playa del Carmen 2002-2026 (p. 61).
- ⁴ Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2002-2026 (p. 50).
- ⁵ Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Chemuyil 2002-2027 (p. 44).
- ⁶ Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Ciudad Aventuras 2002-2027 (p. 45).

Notas:

- A El Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Playa del Carmen 2002-2026 (p. 61) señala que el área urbana actual de la localidad son 1,895 ha.
- B El Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2002-2026 (p. 50) señala que el área urbana actual de la localidad son 332 ha.
- C Plan Director de Desarrollo Urbano de Cancún. H. Ayuntamiento de Benito Juárez, 1993 (p. 21). La superficie que se señala está dada para el año 2010.
- D Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos. Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1996 (p. 32). La población que se señala está dada para el año 2020. La superficie que se señala está dada para el año 2010.
- E Programa de Centro de población de la Zona Conurbada de Isla Mujeres, municipio de Isla Mujeres, Q. R. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 15 de marzo de 1998 (p. 138). La superficie que se señala está dada para el año 2010.

De ser válida la propuesta del PDU de Playa del Carmen, no sería necesario prever algún crecimiento poblacional en otra localidad dado que ya estaría contemplado todo el crecimiento poblacional futuro del CCT dentro de esa única reserva de suelo. Pese a ello, también los requerimientos de suelo que determina el PDU de Tulum son superiores en un 453.5% a los establecidos por el PEDU. Esta misma situación se observa en los casos de Chemuyil y Puerto Aventuras, que vieron elevadas sus reservas en un 223.6% y 2,740%, respectivamente.

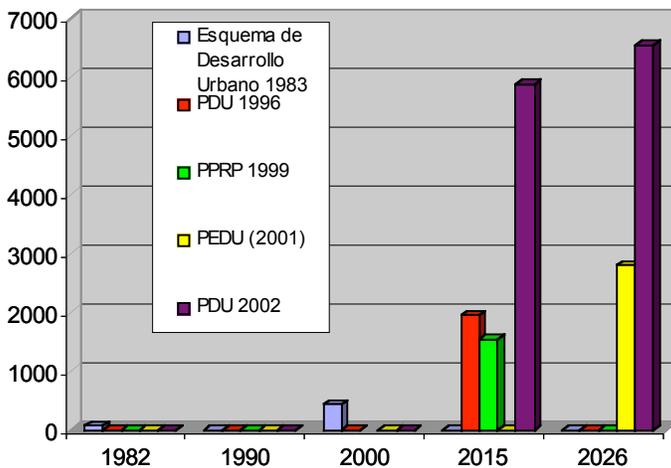
GRÁFICO No. 31
EVOLUCIÓN DE LAS PREVISIONES DE POBLACIÓN PARA PLAYA DE CARMEN



Fuente: Elaboración propia con base en:
 1 Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 29 de marzo de 1996: Plan Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, (p. 12).
 2 SEDUE (1983): Esquema de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen, Q. R. 1983 (p. 40).
 3 Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 29 de marzo de 1996: Plan Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.
 4 Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo. Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2001, (p. I.441; III.45; III.62 y III.65).
 5 Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Playa del Carmen 2002-2026 (P. 61)."

2002-2026 (Ver Gráfico No. 32: "Evolución de las previsiones de suelo para Playa del Carmen"). Todo ello, a pesar de que el discurso oficial recalcó el aumento de áreas de protección ecológica y la disminución de las correspondientes a los desarrollos turísticos.

GRÁFICO No. 32
EVOLUCIÓN DE LAS PREVISIONES DE SUELO PARA PLAYA DE CARMEN



Fuente: Elaboración propia con base en:
 1 Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 29 de marzo de 1996: Plan Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, (p. 12).
 2 SEDUE (1983): Esquema de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen, Q. R. 1983 (p. 40).
 3 Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 29 de marzo de 1996: Plan Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.
 4 Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo. Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2001, (p. I.441; III.45; III.62 y III.65).
 5 Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Playa del Carmen 2002-2026 (P. 61). Las superficies fueron obtenidas de mediciones sobre el plano "Utilización General del Suelo" E-2, Esc.: 1:48,000, de fecha febrero 28 del 2002."

Una de las razones principales que justificaron estas altísimas previsiones de suelo fue el dar cabida a nuevas áreas turísticas dentro de dichos centros de población, con densidades que van de los 25 cuartos/ha a los 50 cuartos/ha, dando lugar a una expectativa de construcción de 101,743 cuartos tan sólo dentro de las "áreas urbanas", cantidad que por si sola es superior a los 80 mil cuartos previstos por el POE 2001 para todo el CCT (Ver cuadro No. 37: "Metas de Cuartos por localidad en el Corredor"). Esto es debido a las previsiones de 1,537.8 ha. de reserva de suelo de uso turístico que propuso el nuevo PDU de Playa del Carmen

Lo anterior se entiende si se observa que algunos de los propósitos de esos PDU fueron, entre otros:⁴²

- ✓ Salvaguardar y enriquecer la vocación turística de Playa del Carmen, Tulum, Chemuyil y Aventuras en el corto, mediano y largo plazo.
- ✓ Establecer reservas territoriales suficientes para el crecimiento de la población.
- ✓ Impulsar el establecimiento de más actividades turísticas conforme a las características de la actividad económica predominante del sector terciario.

Al coincidir estos propósitos en todos los PDU de la zona

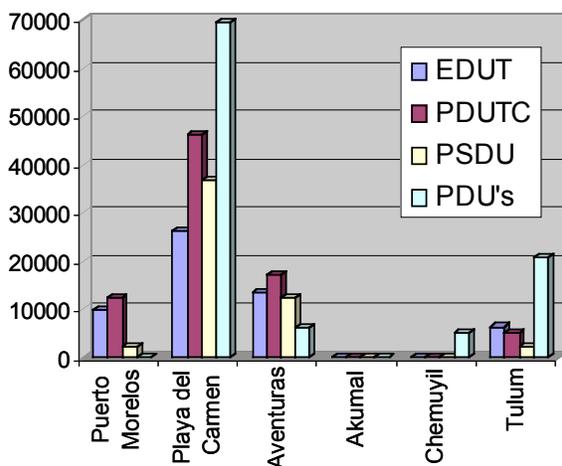
⁴² Gobierno del Estado de Quintana Roo (2002): Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Playa del Carmen 2002-2026 (pp. 78-81); Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2002-2026 (pp. 68-75), Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Chemuyil 2002-2027 (pp. 60-65) y Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Ciudad Aventuras 2002-2027 (pp. 61-66). Todos Estos estudios fueron elaborados por la empresa denominada Desarrolladora Entorno, S. A. de C. V.

elaborados entonces, se puso en evidencia el interés superior del gobierno de Hendricks para impulsar al turismo en la zona norte de Quintana Roo, pese a las graves carencias que a lo largo de la historia han presentado las localidades elegidas para concentrar la inversión turística y a la población que atraerán los desarrollos.⁴³

*"Desde el punto de vista de las estructuras de las ciudades, las consecuencias son múltiples, los barrios residenciales funcionan, bien que mal, mediante normas de mantenimiento y con consumos que difícilmente serían soportables aun en los países mas ricos. Los hoteles pasan a ser trozos de ciudad. El consumo de agua para las piscinas y los céspedes, así como el habilitamiento de las redes excedidas son pozos sin fondo para los presupuestos municipales. El nivel de las prestaciones y el lujo ostentoso desalientan toda voluntad de llevar a cabo políticas que sean más igualitarias."*⁴⁴

Otro aspecto relevante es que dichos instrumentos son congruentes con la actualización del POE, dado a conocer en el año de 2001, esto es debido a que fueron elaborados paralelamente a la última etapa del proceso de actualización del instrumento de política ambiental, al que impusieron sus determinaciones de nuevas áreas de crecimiento urbano y de nuevos centros de población.

GRÁFICO No. 33
METAS DE CUARTOS POR LOCALIDAD EN EL CORREDOR DE ACUERDO A LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN



Fuente: Cuadro No. 37: "Metas de cuartos por localidad en el Corredor".

Es importante comentar que así como sucedió con las propuestas poblacionales, el FONATUR también mantuvo expectativas bajas de construcción de cuartos de hotel para el CCT, ya que todos los instrumentos de planeación que elaboró en esos años señalaron metas de crecimiento inferiores a las que propusieron los PDU de las localidades de Playa del Carmen, Ciudad Aventuras, Chemuyil y Tulum, fue así como para el caso de Playa del Carmen la propuesta del Fondo representó solamente el 67% de la que propusieron las autoridades locales. Para el caso de Tulum, la propuesta del FONATUR solamente representó el 25% de la correspondiente a las autoridades locales; sólo en el caso de Ciudad Aventuras el Fondo realizó una propuesta superior en un 277% a la realizada por las autoridades de Quintana Roo (Ver Gráfico No. 33: "Metas de Cuartos

por Localidad en el Corredor de Acuerdo a los Instrumentos de Planeación").

En cualquier caso, la propuesta máxima del Fondo presentada dentro del PDUTC significa solamente el 80% de la contenida por el conjunto de los PDU de Tulum, Playa del Carmen, Ciudad Aventuras y Chemuyil, eso sin considerar el incremento probable que aportarían las áreas en este momento no consideradas de Puerto Morelos y Akumal, que en conjunto representan más de 13,000 cuartos, según el EDUT. Con ello se anticipó el gobierno de Hendricks a las demandas futuras de los desarrolladores inmobiliarios que no tuvieran cabida en las áreas privilegiadas de la zona costera del Corredor.

⁴³ Los indicadores del Municipio de Solidaridad (Playa del Carmen) contrastan con las cifras promedio a nivel nacional en lo que se refiere a los principales servicios e infraestructura urbana: en materia de agua potable la media nacional de cobertura es de 85.6% y la de Playa del Carmen tan sólo del 50%; en materia de alcantarillado, la media nacional de cobertura es de 74.7%, en tanto que en Playa del Carmen solo alcanza el 30% de las necesidades existentes y por último en materia de energía eléctrica la cobertura media nacional es de 93.3%, en tanto que en Playa del Carmen solo llega al 59%.

⁴⁴ Massia, Gustave y Tribillon, Jean Francois (1993): Ciudades en Desarrollo. Ed. Siglo XXI, México (p. 73).

EL CORREDOR CANCÚN-TULUM ANTE EL NUEVO GOBIERNO FEDERAL

En el año 2000 se prepararon en el país las elecciones presidenciales que implicaban la posibilidad de cambiar el régimen unipartidista que había gobernado a México durante los últimos sesenta años. En la jornada del 2 de julio de 2000 el candidato priísta cayó derrotado ante Vicente Fox Quesada del PAN, situación que dio esperanzas a la población para ver cambios en la economía, en la política y en la administración. Pese a ello, las propuestas urbanas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 fueron las mismas que ya habían señalado los planes en los anteriores regímenes priístas:

*"Las acciones de planeación en el ámbito urbano tendrán como objetivo central una estrategia que permita la competitividad internacional del sistema urbano nacional a la vez que haga posible incorporar al desarrollo a vastas regiones del país. Las ciudades requerirán adecuar los servicios y equipamiento a las necesidades de la población y de las empresas; la articulación de interrelaciones industriales o cadenas productivas; la construcción de infraestructura de alta tecnología; planes económico-urbanísticos funcionales; una política de reservas y precios bajos de tierra; esquemas administrativos y de normatividad urbanística eficaces; la investigación rigurosa de la ciudad."*⁴⁵

*El Ejecutivo Federal apoyará a los estados y municipios para que cumplan eficaz y oportunamente sus funciones relacionadas con el desarrollo urbano y el respeto a los usos del suelo previstos por cada administración. Se buscará que el crecimiento de las ciudades sea debidamente controlado por los estados y municipios, tanto para evitar el desaliento económico que surge por la multiplicación de asentamientos irregulares, como los costos no planeados de la prestación de servicios públicos..."*⁴⁶

El PND propuso que el turismo continuaría siendo un área prioritaria para las actuales autoridades federales, lo que hizo suponer que algunas áreas del gobierno federal, como desarrollo urbano, medio ambiente y comunicaciones y transportes se tendrían que ajustar a las prioridades que señalara la explotación turística, particularmente en el Corredor Cancún-Tulum:

*"El sector turismo es una prioridad del Estado mexicano, por lo que se buscará desarrollar y fortalecer la oferta turística para consolidar los destinos turísticos tradicionales y diversificar el producto turístico nacional, aprovechando el enorme potencial con que cuenta México en materia de recursos naturales y culturales. Se apoyará el desarrollo turístico municipal, estatal y regional, fortaleciendo las capacidades de los actores locales y regionales creando sinergias que favorezcan la integración y el aumento de la competitividad."*⁴⁷

*"Para las burguesías del tercer mundo, y no sólo para ellas, el turismo constituye una parte esencial en su balanza de pagos; y es igualmente una forma de darse un semblante de hospitalidad para hacer olvidar la realidad represiva de sus regímenes"*⁴⁸

Estos propósitos los retomó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDUOT), el que ya sin recato alguno aceptó la rectoría del mercado en el diseño de las políticas territoriales, bajo los argumentos del combate a la pobreza y la marginación; buscando (así lo señala) maximizar la eficiencia económica del territorio y fortalecer la cohesión política, social y cultural del país. Para ello, se "revalorizaría" el territorio como soporte de la actividad económica y social, por lo que formuló tres programas:⁴⁹ el Programa de Ordenación del Territorio;⁵⁰ el Programa Hábitat⁵¹ y el Programa de Suelo - Reserva Territorial.⁵²

⁴⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001): Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001 (p. 14).

⁴⁶ Ibid (p. 100).

⁴⁷ Ibid (pp. 91 y 101).

⁴⁸ Massiah, Gustave y Tribillon, Jean Francois (1993), op. cit. (p. 72).

⁴⁹ Secretaría de Desarrollo Social (2001), op. cit. (pp. 86-87).

⁵⁰ Entre las Secretarías que podrán participar en la aplicación del Fondo de Ordenación del Territorio se encuentran la Secretaría de Turismo, incluyendo el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, mismas que como lo hemos visto a lo largo de este trabajo, desde el nacimiento de Cancún han sido las dependencias que han dictado las políticas urbanas y regionales de mayor influencia en la zona.

⁵¹ La política de desarrollo urbano y regional cuyo programa de actuación institucional será el Programa Hábitat señala que esta política tiene la misión de integrar un sistema urbano nacional en sinergia con el desarrollo regional. Sistema urbano que no es definido por el Programa debido a que, como lo reconoce, las transformaciones territoriales que necesita el país serán determinadas por las fuerzas del mercado, con la mínima intervención del Estado. Señala además que se promoverá la adecuación del marco jurídico que permita constituir nuevas figuras de administración territorial, lo cual no ha sido posible realizar para el Corredor, a pesar de la necesidad de constituir nuevos mecanismos de administración urbana para atender la complejidad de su problemática. Tampoco ha sido posible el cumplir con otro de los propósitos del Programa, mediante el cual se proporcionaría la asistencia técnica a

A unos cuantos meses del término de esta administración federal poco se ha avanzado en el cumplimiento de estos compromisos. La SEDESOL ha abandonado el PNDUOT para priorizar la atención del combate a la pobreza urbana mediante la aplicación de políticas de no están plasmadas en dicho documento, como son la creación de instancias intermediarias de gestión entre los gobiernos federal y locales y la población de acuerdo a un Programa Hábitat modificado que ya absorbió a los otros dos programas mencionados. Por otro lado, la política de ordenación del territorio que se pretendía inicialmente plasmar dentro de una estrategia para las regiones en el país, no ha sido posible cristalizar debido a los magros avances en la formulación de los Programas de Ordenamiento Territorial. Actualmente está casi abandonado el proyecto para hacer esos documentos y por tanto, las bases mismas de esta política han sido desechadas.⁵³

"Con demasiada frecuencia, la política se aleja de los planes preestablecidos, vigentes formalmente pero abandonados prácticamente; ...se construyen planes técnicos aparentemente neutros, que ignoran, desconocen u ocultan la política real, haciéndose contradictorios con ella...".⁵⁴

El PNDUOT Señaló además que se deberían formular reglamentos de imagen urbana para las localidades turísticas, lo cual no ocurrió para el Corredor. Definió que se establecería el dictamen federal de impacto urbano y regional para los proyectos públicos y privados,⁵⁵ mismo que podría apoyar a la aplicación de los planes de desarrollo urbano que, como hemos visto, en muchos casos no se han usado para calificar los proyectos turísticos en el Corredor Cancún-Tulum. Sobre este tema a la fecha la SEDESOL tampoco reporta avance alguno, lo que refuerza la tendencia a subvalorar los planes urbanos para privilegiar a los planes ambientales dentro del esquema que se ha seguido de apoyar a la inversión sin interponer mayores restricciones.

Es necesario comentar que a pesar de que se menciona como un importante objetivo, este Programa no estableció ninguna estrategia para el sistema nacional de ciudades, ya que solamente presentó un esquema de ciudades tal y como funciona actualmente,⁵⁶ pero señaló claramente que serán "las fuerzas del mercado" las que definirán la importancia y el papel que le toque desempeñar a cada localidad, regulando así el sistema urbano nacional. En este esquema de ciudades es manifiesto el apoyo a Cancún a pesar de sus múltiples problemas urbanos no resueltos, al identificarlo por encima de la misma capital estatal. La importancia nacional e internacional de Cancún y de Cozumel como ciudades pioneras en el turismo en esa zona del país hizo que el PNDUOT los considerara en un primerísimo lugar en el sistema de ciudades al apoyar las inercias que tanto critica como las causantes de los desequilibrios urbanos⁵⁷. El CCT debía desarrollarse bajo el concepto de "región Turística" con mayor intervención del sector privado, diversificando la actividad turística para reducir la dependencia del turismo!!!.⁵⁸ La justificación de ello lo plasmaron el FONATUR y las autoridades locales al preparar áreas de reserva urbana para uso turístico dentro de las

las autoridades locales para elaborar y aplicar los reglamentos de imagen urbana en los centros de población con vocación turística. Sin embargo, ha habido avances en el cumplimiento de otro propósito señalado en el Programa. Este es el que se refiere a la actualización de los planes de desarrollo urbano.

⁵² Es importante comentar que poco se ha hecho para incrementar las reservas territoriales de las localidades del Corredor, las que a la fecha carecen de área suficiente para el crecimiento futuro. La inclusión en los planes urbanos y/o ambientales de nuevas áreas para el crecimiento urbano ha sido la principal acción desarrollada por las autoridades para dar cumplimiento con este propósito.

⁵³ Según consta en la respuesta a la solicitud de información canalizada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) con número de folio 0002000036305, del 18 de julio de 2005.

⁵⁴ Pradilla Cobos, Emilio y cols. (2000): "La regulación del crecimiento territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México" en Papeles de Población, Nueva Época, Año 6 núm. 23, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la población-UAEM, enero-marzo 2000 (p. 228).

⁵⁵ Secretaría de Desarrollo Social (2001), op. cit. (pp. 107 y 113).

⁵⁶ Ibid (p. 59).

⁵⁷ Ibid (p. 135). Toma a Cancún como una "aglomeración urbana" dependiente de la aglomeración urbana de Mérida-Progresso. Técnicamente las aglomeraciones urbanas son ciudades que presentan un proceso de expansión urbana hacia municipios contiguos en una misma entidad federativa y que tienen en conjunto una población menor a un millón de habitantes.

⁵⁸ SEDESOL (2000): México 2020 un enfoque Territorial del Desarrollo, Vertiente Urbana. Resumen ejecutivo (p. 5), y Vertiente regional (p. 8).

ciudades en cantidades más que suficientes para satisfacer las demandas que el mercado turístico requiriera en el futuro.

*"...las actuales políticas de desarrollo territorial enfatizan un enfoque de mercado y plantean que toda intervención del gobierno debe estar plenamente justificada. Se busca lograr una transformación acelerada del espacio y una rápida transferencia de recursos de las actividades económicas que declinan hacia aquellas que emergen, mediante el impulso a la movilidad de la fuerza de trabajo, la apertura y transparencia de mercados y la igualdad en el trato fiscal."*⁵⁹

El abandono del ejercicio de las obligaciones del Estado en la regulación de los asentamientos humanos y de la inversión pública y privada no es reciente, se hizo manifiesta desde las últimas dos décadas aunque durante el período presidencial de Ernesto Zedillo. Así fue como ante las presiones ejercidas por el capital para desarrollar proyectos turísticos en el área, las instancias federales y estatales aceptaron revisar y ajustar el POE 1994, para ello la federación cedió la iniciativa al gobierno del estado de Quintana Roo para realizar esos trabajos, por lo que las autoridades estatales constituyeron la Subcomisión de Ordenamiento Ecológico.⁶⁰ Este proceso de actualización culminó cuando las autoridades estatales publicaron en su Periódico Oficial el 16 de noviembre de 2001 un nuevo POE (2001).⁶¹

Los objetivos que se pretendieron alcanzar básicamente fueron los mismos que motivaron la formulación del POE 1994.

*"El POE para el Corredor Cancún-Tulum es el instrumento de política ambiental, cuyo objetivo es alentar un desarrollo turístico e infraestructura de servicios congruente a las 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."*⁶²

El nuevo POE debería incorporar fórmulas para hacer más expeditos los trámites de autorización de proyectos dentro del Corredor, así como incluir los criterios de la Asociación de Desarrolladores del Corredor Cancún-Tulum, A. C. que en su opinión no fueron tomados en cuenta en el POE 1994; por lo que su preocupación básica eran los costos de construcción de sus desarrollos, que se elevaban hasta puntos no competitivos por la asignación de usos del suelo y densidades no favorables para sus propósitos. Por lo que:

*"Para hacer viable económicamente la inversión, se requerirá concentrar altas densidades en los predios de vocación turística y preservar puntos intermedios, evitando la conurbación y dirigiendo la atracción turística a zonas aprovechables. Esto permitirá la viabilidad económica de las instalaciones de infraestructura completa de primera calidad."*⁶³

Otra preocupación del grupo de desarrolladores del Corredor fue la existencia de los polígonos de veda en la parte poniente de la carretera, que limitaban el uso turístico de esos predios, por lo que presionó para que el gobierno del Estado obtuviera de la parte federal la autorización para derogarlos. Una de las principales consecuencias de este acto fue la ampliación de las áreas de reserva urbana en Puerto Morelos y Playa del Carmen, como ya se observó anteriormente, así como la formalización de las intenciones de crear un nuevo centro de población en esa parte del CCT. La actualización del POE debía aprovecharse para regularizar el uso del suelo de las áreas que entonces tenían problemas:

"Es conveniente formalizar con la SEMARNAP la modificación a los polígonos de veda del Corredor y la publicación de su nuevo trazo en el Diario Oficial de la Federación. Mientras no se logre lo anterior,

⁵⁹ Secretaría de Desarrollo Social (2001), op. cit. (p. 29).

⁶⁰ La Subcomisión Estatal de Ordenamiento Ecológico se integró con representantes de las Secretarías de SEDESOL, SECTUR, SEMARNAP, SCT, SEDEMAR y de la Reforma Agraria, así como autoridades estatales y municipales, colegios de profesionistas, sector privado, grupos ecologistas y centros de investigación, los que integraron una Comisión Técnica (Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2001: "XIII: Con el propósito de llevar a cabo la modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico a que se refiere el antecedente IX, desde 1999 las partes constituyeron un Comité Técnico para la realización de los trabajos, estudios e investigaciones necesarios").

⁶¹ Mediante un Acuerdo de Coordinación suscrito por las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Desarrollo Social y de Turismo y el Estado de Quintana Roo y fue signado por las autoridades de los tres niveles de gobierno en el mes de agosto del año 2001, y publicado el jueves 20 de diciembre de 2001 en el Diario Oficial de la Federación.

⁶² Principios que orientarán la propuesta de actualización del Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum. Consenso de la Comisión Técnica. 20 de mayo de 1997.

⁶³ Propuesta de la Asociación de Propietarios e Inversionistas de la Costa Cancún-Tulum (s/fecha).

existirán problemas de uso del suelo en los siguientes puntos: Puerto Morelos (Colonia Cetina Gasca), Mayaluum, Calica, Playa del Carmen y Puerto Aventuras.”⁶⁴

El grupo de desarrolladores inmobiliarios ejerció presión durante el proceso sobre las autoridades para cambiar las vocaciones de uso del suelo o por cambiar las densidades hoteleras, lo que se tradujo en 39 solicitudes que afectaban a 3,126 ha, a las que el anterior POE les otorgó una capacidad total de 45,594 cuartos y que el nuevo ordenamiento las redujo a 19,301 cuartos, estas solicitudes en su conjunto pretendían elevar esa capacidad hasta los 60,293 cuartos, lo que representaba casi el 75% de la capacidad máxima acordada para el Corredor.⁶⁵

Durante los trabajos de actualización se detectaron 33 zonas de importancia ecológica para el Corredor Cancún-Tulum,⁶⁶ siendo algunas de ellas fuertemente codiciadas por las empresas hoteleras para construir sus desarrollos turísticos. Casos recientes de esta lucha por ocupar áreas de magnífica belleza natural para establecer completos hoteleros se tienen en las playas de Xcacel y Xcacelito y en los manglares de Cancún.⁶⁷ De todas las áreas identificadas, solamente éstas últimas han alcanzado la protección de las autoridades.⁶⁸

Al final del proceso se obtuvo un POE 2001 que contrariamente al discurso oficial, aumentó la capacidad posible de cuartos de hotel en un 150% con respecto al POE 1994, e incrementó al mismo tiempo las densidades de cuartos/ha. Lo anterior, a pesar de que redujo casi en un 30% las superficies de uso turístico; por el contrario aumentó las áreas de uso agropecuario, pero no por el impulso a las actividades primarias, sino por la desaparición de los polígonos de veda, lo que motivó que se le diera un uso de aprovechamiento forestal o agrícola a áreas anteriormente de protección ecológica.

CUADRO No. 40
COMPARATIVO DE USOS DEL SUELO EN EL CORREDOR (ha)
(SEGÚN LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DE LA REGIÓN DENOMINADA
CORREDOR CANCÚN-TULUM, 1994 y 2001)

<i>Programa</i>	<i>Uso urbano</i>	<i>Industrial</i>	<i>Turístico</i>	<i>Prot. Ecol.</i>	<i>Agropec.</i>	<i>Total</i>
POE (1994)	6602.9800	1488.2018	12759.3274	63216.1945	42361.7378	126,428.4415
POE (2001)	16319.43	6586.185	9133.22	36325.83	80019.74	148384.455

Fuente: elaboración propia con base en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo del 9-VI-1994 y en los Diarios Oficiales de la Federación del 26-X-1994 y del 20-XII-2001.

En cuanto al uso industrial, aumentó un 442% como producto de la liberación de esas mismas áreas de veda que el nuevo POE señala para explotación de bancos de material pensando en la fuerte dinámica de construcción que se dará en el CCT, en las áreas de uso

⁶⁴ Comisión Estatal de Ecología. Subcomisión Estatal de Ordenamiento Ecológico: Actualización del Programa de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum. Febrero de 1997 (p. 6).

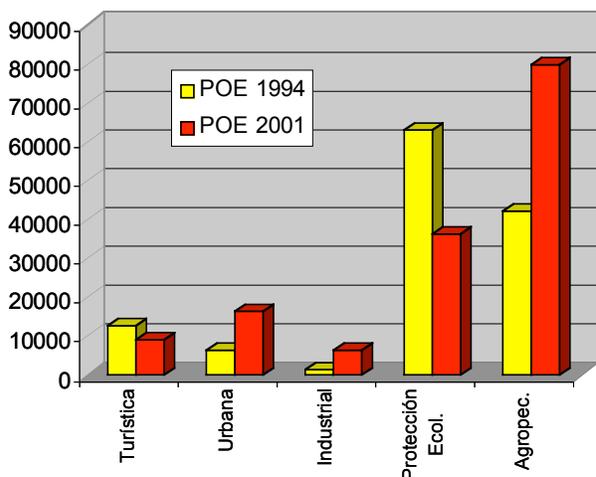
⁶⁵ Estadística de propietarios inconformes con las densidades de la propuesta del Ordenamiento Ecológico.

⁶⁶ En los Documentos de trabajo de dicha Subcomisión, elaborados en 1998, se mencionan las siguientes zonas: humedales de Puerto Morelos, manglar de Punta Petempich, Punta Brava y Punta Tanchacté, selva mediana del Jardín Botánico de Puerto Morelos, selva mediana entre Crococún y Entronque, humedales en Punta Marona, Xcalacoco, selvas no quemadas en Playa del Carmen, humedales de Punta Venado, cenotes y cavernas en Puerto Aventuras y Tulum, caleta Chac-Halal (con presencia de manatí), caleta, cenote y humedal en Xpuha, área de desove de tortugas en Kantenah, Tankah y Playa Aventuras, humedales y selva baja en Yalkú, caleta de Yalkú, playas, selva baja y zona de desove de tortugas en Xcacel y Xcacelito, caleta y selva baja en Xel-Ha, selvas no quemadas al sur del Corredor, selva baja entre Kantenah y Tulsayab, caleta de Solimán, (con presencia de manatí), humedales de Punta Cadenas y Tulsayab, cenote El Manatí en Takah, Parque Nacional Tulum, humedales, cenotes y selva baja en Caapechén, arrecifes de Puerto Morelos, de Punta Maroma, Puerto Aventuras, Punta Chile-Akumal, y Akumal-Sian-Ka'an.

⁶⁷ El Financiero. 3-1-2000. Informa que el Grupo Sol Meliá adquirió el predio y desarrollará un proyecto turístico en una zona considerada como santuario de la tortuga marina. Este proyecto atrajo la atención de los grupos ecologistas locales y nacionales por la posible pérdida del santuario de tortugas. A la fecha, no se ha concretado su realización. Por su parte, el diario Por Esto! de Quintana Roo (30-VI-2000) informa de la denuncia popular realizada por diversos grupos ecologistas ante la propuesta de un grupo empresarial de desarrollar el proyecto Puerto Cancún, sobre una superficie de 343 ha, de las cuales el 80% corresponde a manglar en buen estado de conservación. Este proyecto ha estado detenido desde hace 10 años, debido a que en la opinión del FONATUR ha enfrentado dificultades técnicas y financieras que complican su desarrollo.

⁶⁸ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo. 21 de febrero de 1998.

GRÁFICO No. 34
COMPARATIVO DE USOS DEL SUELO EN EL CORREDOR
(SEGÚN LOS POE 1994 Y 2001)



Fuente: Cuadro No. 40: "Comparativo de Usos del Suelo en el Corredor (ha) (según los Programas de Ordenamiento Ecológico de la Región Denominada Corredor Cancún-Tulum 1994 y 2001"

la capacidad de cuartos hoteleros en 103,752 cuartos, lo cual sumado a la potencialidad de construcción que otorga este nuevo POE a las áreas turísticas, hacen un total de 431,388 cuartos, cantidad que supera en más de 5 veces a los 80 mil "acordados" por las autoridades para todo el CCT como límite. Lo anterior significa que este nuevo POE también eleva casi en un 200% la potencialidad de construcción de cuartos hoteleros que permitía el POE 1994 [Ver Gráfico No. 35: "Suelo turístico previsto por los Programas Directores de Desarrollo Urbano (2002)" y Gráfico No. 36: "Aportación de suelo turístico de los Programas Directores de Desarrollo Urbano (2002)"].

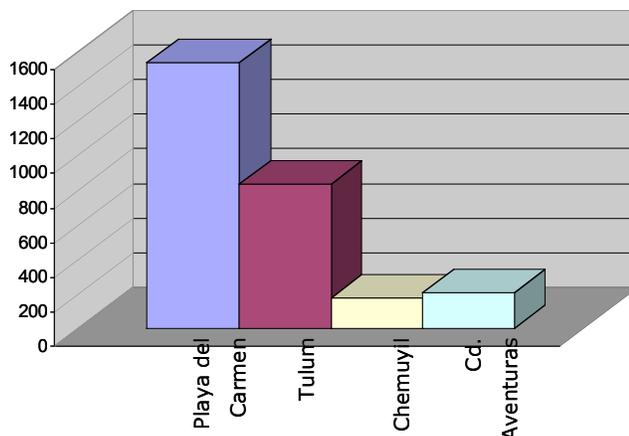
Las anteriores cifras ponen en duda las intenciones de controlar el crecimiento explosivo en el Corredor, como se ha sostenido en el discurso oficial. El hacer posible un crecimiento de más de 200 mil cuartos por encima de las anteriores previsiones del POE 1994, hacen ingenua la intención publicitada por las autoridades locales y federales de aumentar en tan sólo 20 mil cuartos el tope máximo de cuartos.⁶⁹

Si la intención era que el Corredor contara con un POE que ordenara las actividades productivas en armonía con la naturaleza, el fijar un límite de tiempo de solamente 2 años en el que estará en vigor el Acuerdo de Coordinación que obliga a las partes a modificarlo, expedirlo y ejecutarlo se opone a estas intenciones, ya que la conservación del ambiente no es una acción que pueda circunscribirse en el corto plazo, es obvio que esos propósitos

urbano se observó un incremento muy fuerte (247%) motivado principalmente por la incorporación de grandes predios anteriormente señaladas con uso turístico al interior de las zonas de crecimiento de las ciudades, pero que el nuevo POE (2001) no las consideró como turísticas sino que las disfrazó como áreas urbanas como es el caso de Playacar, con capacidad de más de 5 mil cuartos (Ver Gráfico No. 34: "Comparativo de usos del suelo en el Corredor (Según los POE 1994 y 2001)").

El hecho de incrementar las zonas urbanas en más del 200% y de incluir 2,756.23 ha de uso turístico dentro de ellas (con un promedio de 37 cuartos/ha), principalmente en las zonas de crecimiento urbano de Playa del Carmen y Tulum, brindó la posibilidad de aumentar

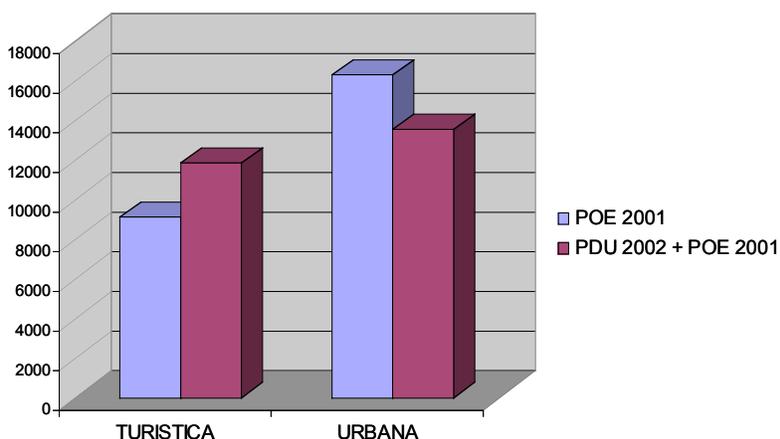
GRÁFICO No. 35
SUELO TURISTICO PREVISTO POR LOS PROGRAMAS DIRECTORES DE DESARROLLO URBANO (2002)



Fuente: Elaboración propia con base en:
3 Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 29 de marzo de 1996: Plan Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.
4 Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo. Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2001, (p. I.441; III.45; III.62 y III.65).
5 Programas Directores de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Playa del Carmen 2002-2026 (P. 61), Tulum 2002-2026 (p. 50), Chemuyil "002-2027 (.p. 44); Ciudad Aventuras 2002-2027 (p. 45).

⁶⁹ Periódico Oficial del gobierno del Estado de Quintana Roo, 16 de noviembre de 2001.

GRÁFICO No. 36
APORTACION DE SUELO TURISTICO DE LOS PROGRAMAS DIRECTORES
DE DESARROLLO URBANO (2002)



Fuente: Cuadro no. 40: "Comparativo de Usos del Suelo en el Corredor (ha) (según los Programas de Ordenamiento Ecológico de la Región Denominada Corredor Cancún-Tulum 1994 y 2001 y Gráfico No. 35: " Suelo Turístico previsto por los Programas Directores de Desarrollo Urbano (2002)"

no se pueden conseguir en tan sólo dos años. En su Cláusula Décima Segunda dicho Acuerdo establece que tendrá una vigencia hasta el 30 de noviembre de 2005, cuando se podrá revisar, adicionar, modificar o terminar de común acuerdo por las partes⁷⁰ (el anterior Acuerdo de Coordinación señaló que el POE 1994 tendría la vigencia necesaria para el cumplimiento de su objeto, pudiéndose revisar, adicionar o modificar en cualquier tiempo, previo acuerdo de las partes).⁷¹ Esto es relevante ya que en un corto tiempo será necesario establecer acuerdos entre las

partes para determinar el futuro del ordenamiento ecológico que se aplicará en la región, que no son fáciles de lograr,⁷² por lo que se prevé una etapa de incertidumbre jurídico-técnica al haber prescrito el Acuerdo entre las partes, justo en un momento de gran expectativa de construcción de cuartos de hotel en la zona.

Otro aspecto que no es tratado dentro del Acuerdo que sustenta al actual POE se refiere a la obligación de las autoridades estatales para elaborar un Plan Subregional de Desarrollo Urbano que incorpore los lineamientos de política ambiental que establece el nuevo POE. Lo anterior a pesar de que como ya se ha señalado, dicho plan ya se encuentra elaborado pero no existe el compromiso de las autoridades locales para formalizarlo jurídicamente. Esta situación deja fuera nuevamente la oportunidad de ser consideradas dentro de un instrumento de planeación urbana y/o ambiental a muchas localidades indígenas que aportan trabajadores y productos para el sostenimiento de las actividades turísticas tanto para Cancún como para el CCT, como son Kantunilkín y Vicente Guerrero del municipio de Lázaro Cárdenas, Leona Vicario del municipio de Benito Juárez, y Nuevo Xcan y Cobá del municipio de Solidaridad.

Este POE (2001) planteó un sistema urbano, áreas de crecimiento y acciones semejantes a las propuestas por el FONATUR y por el gobierno del Estado, por lo que dichas propuestas hacen dudar nuevamente de la utilidad de ese instrumento para normar la actividad del capital en los términos que la legislación ambiental lo dispone: Playa del Carmen conservaría el nivel de servicios propuesto, pero no así Tulum, Chemuyil y Puerto Morelos. Aunado a lo anterior, Tulum dispone ahora un área apta para el crecimiento urbano que rodea por el sur y oeste al Parque Nacional y se aproxima a la reserva de la biosfera de Sian Ka'an; Chemuyil crecerá sobre un área de selva calificada como apta para el desarrollo urbano, y avanzará hacia Xcacel y Xel-Ha, de gran valor ambiental; Puerto Morelos respetará las restricciones naturales de la zona inundable y se inducirá su crecimiento hacia el poniente de la carretera Chetumal-Puerto Juárez, en una zona ya liberada de las limitaciones de la veda.

Respecto a los asentamientos irregulares, el nuevo POE desechó las opciones de restringir su crecimiento o reubicarlos parcial o totalmente, para prever el crecimiento de Akumal y

⁷⁰ Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2001:

⁷¹ Periódico Oficial del gobierno del Estado de Quintana Roo, 9 de junio de 1994.

⁷² La actualización del Programa de Ordenamiento Ecológico se obtuvo después de 55 reuniones del Grupo de Trabajo y del Comité Técnico, efectuadas durante cinco años (aunque los trabajos tuvieron interrupciones durante ese período de tiempo).

Aventuras en el mismo lugar de su ubicación, hasta entonces considerado como problemático, en congruencia con los planteamientos del FONATUR y del Gobierno del Estado de Q. Roo.

CUADRO No. 41
CRECIMIENTO HISTÓRICO DE CUARTOS DE HOTEL 2000-2004

Localidad	2000	2001	2002	2003	2004	Incremento 2000-2004 (%)
Cancún	25,434 ¹	26,194 ²	25,829 ⁴	30,000	31,000	121.88
Cozumel	3,956 ¹	3,873 ²	4,007 ⁴		4,500	113.75
Isla Mujeres	900 ²	922 ²	1,040 ⁴	2,000	2,500	277.77
Corredor	15,718 ³	19,329 ²	21,148 ⁴	22,624 ⁵	23,512	149.58
Total	46,008	50,318	52,024		61,512	
Ritmo de crecimiento Corredor ⁶	120.4	122.97	109.4	106.97		

Fuente: elaboración propia con base en:

¹ www.qroo.gob.mx/estadisticas turisticas 2000qr.htm

² www.qroo.gob.mx/estadisticas turisticas 2001qr.htm

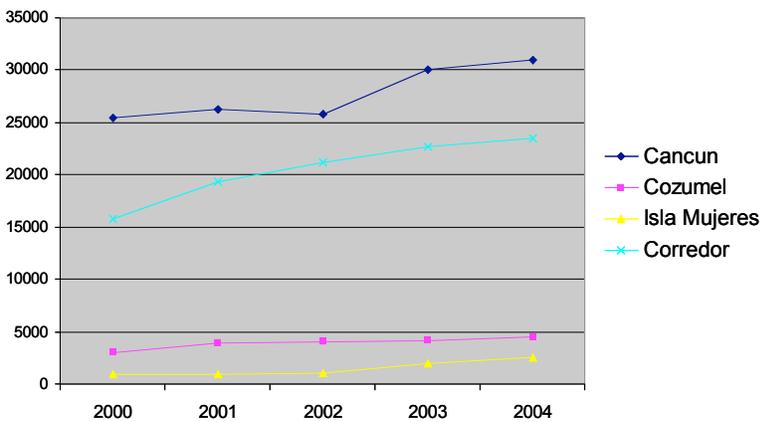
³ FONATUR (2000): Programa de Desarrollo Urbano - Turístico del Corredor Cancún - Riviera Maya, Q. R.

⁴ www.qroo.gob.mx/estadisticas turisticas 2002qr.htm

⁵ www.rivieramaya.com/esp/proyecciones.htm

Los apoyos dados por estos instrumentos de planeación, aunados a las mejores condiciones económicas en las que se encontraba el país al inicio de las administraciones Hendricks y Fox, repercutieron en un fuerte aumento en la construcción de cuartos de hotel en el Corredor (150%), muy superior al observado en Cancún y en Cozumel (Ver Cuadro No. 41: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel 2000-2004"), pero inferior al observado en Isla Mujeres, producto de las fuertes inversiones que actualmente se realizan en ese municipio; es el CCT el que por su capacidad instalada está a punto de alcanzar a Cancún, mientras que Cozumel e Isla Mujeres están muy por debajo de ellos (Ver Gráfico No. 37: "Crecimiento histórico de cuartos de hotel 2000-2004").

GRÁFICO No. 37
CRECIMIENTO HISTÓRICO DE CUARTOS DE HOTEL 2000-2004



Fuente: Cuadro No. 41: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel 2000-2004"

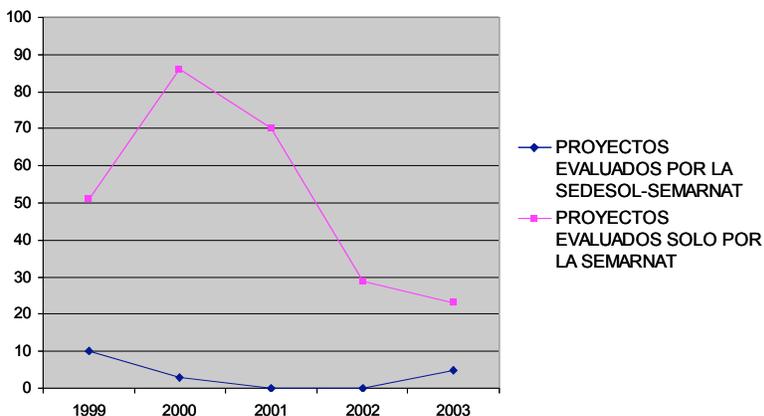
Asimismo, en esos primeros años de las administraciones estatal y federal se observó un fuerte incremento en las solicitudes de autorización de los proyectos turísticos así como en su manejo por parte de las autoridades responsables. En el año de 1999 las solicitudes de evaluación en materia de impacto ambiental aumentaron un 127.1% con respecto al año anterior, para alcanzar un total de 61 proyectos; sin embargo, la mejoría en las condiciones económicas fue seguido por el desplazamiento de las políticas urbanas por las ambientales, con lo cual se mostró que las prioridades de las autoridades no eran mejorar las condiciones de vida dentro de las ciudades, sino atender los requerimientos del capital, que exigía el cumplimiento de compromisos internacionales para mantener el nivel de servicio a los visitantes extranjeros, dentro de los cuales se encuentra el cuidado del ambiente aunque fuera de manera simulada, esta situación se reflejó en la forma de evaluación de los proyectos turísticos por parte de las autoridades federales, ya que en ese mismo año, solamente 10 proyectos (16.4%) fueron evaluados conjuntamente la SEDESOL y la SEMARNAT y el resto (83.6%) solamente la SEMARNAT; es decir, la normatividad urbana en la mayoría de ellos fue ignorada, pero no fue obstáculo para que la dinámica de construcción de cuartos de hotel en el CCT se incrementara con respecto

al año anterior para alcanzar un 167.1%. En ese año se construyeron 5,246 cuartos para llegar a un total de 13,054 cuartos de hotel (Ver Cuadro No. 42: "Situación de la Oferta Hotelera 1999-2001 y Expectativas de Crecimiento").

En los siguientes años se alcanzó un punto crítico en la relación SEDESOL-SEMARNAT para la evaluación de los proyectos turísticos de atribución federal (Ver Gráfico No. 38: "Evaluación de Proyectos SEDESOL-SEMARNAT"). En el año 2000, de un total de 89 proyectos que solicitaron evaluación de impacto ambiental (145.9% mas que el año anterior) solamente 3 (3.4%) fueron evaluados conjuntamente la SEDESOL y la SEMARNAT y el resto (96.6%) solamente la SEMARNAT. Las inversiones turísticas que se realizaron en el CCT ascendieron a 1,150 millones de dólares.⁷³

En el año 2001 fueron evaluados 70 proyectos, solo por la SEMARNAT. Se observó la reducción del -21.3% en las solicitudes de evaluación de impacto ambiental, tal vez producto de la situación económica poco favorable entonces en el país, agravada por la expectativa generada por la inminente emisión del nuevo POE (2001). En ese año la dinámica de construcción de cuartos de hotel en el CCT se incremento con respecto al año anterior hasta un 122.97%, con lo que se construyeron 3,611 cuartos más, para hacer un total de 19,329 cuartos de hotel⁷⁴ (Ver Cuadros No. 42: "Situación de la Oferta Hotelera 1999-2001 y Expectativas de Crecimiento" y No. 41: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel 2000-2004").

GRÁFICO No. 38
EVALUACIÓN DE PROYECTOS SEDESOL-SEMARNAT



Fuente: Cuadro No. 41: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel 2000-2004" y Dirección electrónica: <http-sat.semarnat.gob.mx-dgoeia-impacto-sad-busquedas.html>.

aunque la expectativa de crecimiento entonces registrada arrojó un índice del 329.2%, con el que se podrían haber alcanzado un total de 60,675 cuartos en el CCT. Con ello, el crecimiento turístico rebasó nuevamente cualquier expectativa mostrada en los instrumentos de planeación anteriormente elaborados, privilegiando la construcción de importantes y numerosos proyectos hoteleros y recreativos, fraccionamientos de tipo campestre y condominios de tiempo compartido, así como instalaciones marítimo-portuarias y de extracción de minerales a cielo abierto.⁷⁵

Para el año 2002 fueron evaluados 29 proyectos todos por la SEMARNAT, nuevamente se observó una reducción en las solicitudes de evaluación de impacto ambiental, del -58.57%; en ese año la dinámica de construcción de cuartos de hotel en el CCT se incremento con respecto al año anterior hasta un 109.4%, con lo que se construyeron 1,819 cuartos más, para hacer un total de 21,148 cuartos⁷⁶ (Ver Cuadros No. 42: "Situación de la Oferta Hotelera 1999-2001 y Expectativas de Crecimiento"), distribuidos en 289 hoteles, que recibieron un millón 725 mil turistas significando un aumento superior al 14.6% con relación al año 2001,⁷⁷ los que sin embargo disminuyeron las noches de estancia como efecto de los eventos ocurridos en septiembre 11 de 2001, teniendo como promedio 6.05 noches por visitante en el

⁷³ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2003), op. cit. (p. 38).

⁷⁴ Dirección electrónica: <http-sat.semarnat.gob.mx-dgoeia-impacto-sad-busquedas.html>.

⁷⁵ H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo (1991): Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum (p. 1.1).

⁷⁶ Dirección electrónica: <http-sat.semarnat.gob.mx-dgoeia-impacto-sad-busquedas.html>.

⁷⁷ <http://www.qroo.gob.mx/qroo/EnlaceWeb.php?Dir=http://www.solidaridad.gob.mx>

año 2002, pese a ello, Cancún se mantuvo como el principal destino de la zona con 24,610 cuartos.⁷⁸

CUADRO No. 42
SITUACIÓN DE LA OFERTA HOTELERA 1999-2001 Y EXPECTATIVAS DE CRECIMIENTO

Ciudad	Cuartos					Planeación ⁴	Suma para el año 2001 ⁴	Expectativa de Incremento (%)
	1999	2000	2001 ⁴	En proceso				
				En constr. ⁴	En autoriz. ⁴			
Cancún	24,610	25,434 ¹	26,070	240	682	9,251	36,243	39.02
Cozumel	3,952	3,956 ¹	4,126	150	2,030	500	6,806	64.50
Isla Mujeres	837	900 ²	912	-	2,508	9,000	12,420	1,261.0
Corredor	13,054	15,718 ³	18,431	7,992	25,004	9,248	60,675	329.20
Puerto Morelos	S/inf.	S/inf.	598	541	7,857	250	9,246	1,446.15
Playa del Carmen	S/inf.	S/inf.	10,973	5,096	11,198	798	28,065	155.76
Aventuras	S/inf.	S/inf.	5,389	2,147	4,575	7,000	19,111	254.62
Tulum	S/inf.	S/inf.	1,471	208	1,374	1,200	4,253	189.12
Total	42,453	46,008	49,539	8,382	30,224	27,999	176,819	256.92

Fuente: Corredor Cancún-Tulum: FOA Consultores, 1999.

¹ www.qroo.gob.mx/estadisticas turisticas 2000qr.htm

² www.qroo.gob.mx/estadisticas turisticas 2001qr.htm

³ FONATUR (2000): Programa de Desarrollo Urbano - Turístico del Corredor Cancún - Riviera Maya, Q. R.

⁴ Las cifras que se señalan para este año corresponden a previsiones de la empresa FOA Consultores, mismas que mas adelante serán corregidas con datos oficiales del Gobierno del Estado de Quintana Roo.

En 2003 fueron evaluados 28 proyectos, de los cuales 5 (17.8%) fueron calificados conjuntamente con la SEDESOL y 23 (82.2%) solamente por la SEMARNAT. En ese año se observó que la dinámica de construcción de cuartos de hotel en el CCT se incremento con respecto al año anterior hasta un 109.4%, con lo que se construyeron 1,476 cuartos más, para hacer un total de 23,512⁷⁹ (Ver Cuadro No. 41: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel 2000-2004").

Es necesario comentar que estas expectativas de inversión no concuerdan con la reducción en las solicitudes de autorización de proyectos que se observó durante los años de 2002 y 2003, por un lado, para el año 2001 las empresas turísticas tenían en evaluación proyectos por un total de 60,675 cuartos, pero por el otro la SEMARNAT no declaró entrada de proyectos por una cantidad equivalente en los años subsiguientes. Lo anterior hace suponer que esa Secretaría se reserva información referente a los proyectos de mayor importancia, algunos de los cuales fueron dados a conocer por las autoridades locales dentro del Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte de Quintana Roo (2003) y que se localizarían principalmente dentro del municipio de Isla Mujeres en el que paradójicamente tuvo su origen la actividad turística regional y estatal y que se ha mantenido al margen en su desarrollo económico y social, lo que se manifiesta en su reducida cantidad de habitantes y en el menor ingreso de su población (Ver Cuadro No. 41: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel 2000-2004" y Cuadro No. 42: "Situación de la oferta Hotelera 1999-2001 y expectativas de crecimiento").

Las autoridades locales estiman que los proyectos importantes para consolidar la actividad en el municipio son Playa Mujeres⁸⁰ y Costa Mujeres,⁸¹ por los que el gobierno de Hendricks

⁷⁸ FONATUR (2000): "Programa de Desarrollo Urbano - Turístico del Corredor Cancún - Riviera Mata, Quintana Roo, (p. II - 41).

⁷⁹ Dirección electrónica: <http-sat.semarnat.gob.mx-dgoeia-impacto-sad-busquedas.html>.

⁸⁰ Con inversión de la familia Hank Rhon, tendrá un total de 12,000 Cuartos, hoteles, villas y condominios, Tendrá una zona comercial con centros de entretenimiento, dos campos de golf y una marina con capacidad para 200 posiciones de atraque.

trabajó para asegurar su consolidación; los otros dos, Paraíso Mujeres⁸² e Isla Blanca⁸³ complementarán el esquema de desarrollo turístico planteado en el corto plazo con la intención de incrementar el número de visitantes de la zona Isla Mujeres-Benito Juárez y con ello, reforzar la tendencia de Cancún para concentrar el mercado turístico, ante las mayores expectativas de inversión en el CCT.⁸⁴

Además de estos proyectos hoteleros que se preparan para Isla Mujeres, existen otros proyectos turísticos de impacto regional, en los que la actuación de las autoridades locales y federales estará a prueba nuevamente al momento de aplicar la normatividad urbana y ambiental:

- ✓ Puerto Cancún con inversión del Grupo Athlón por 600 millones de dólares, contará con Marina para 250 embarcaciones, servicios portuarios, club de yates para 390 embarcaciones, campo de golf de 18 hoyos, zona residencial con vivienda frente al mar y zona hotelera con 4500 cuartos.
- ✓ Hospital de Tercer nivel Ameri Med inversión del Grupo Ameri Med por 10 millones de dólares, contará con 20 consultorios, 25 Camas, 3 quirófanos para cirugía estética.
- ✓ Hemisferia, con inversión del Grupo Hemisferia Ltd. Corp. de Washington por 200 millones de dólares, contará con centro de exposiciones y financiero, club expo mart, salón de las naciones, pabellón internacional con sección comercial y de entretenimiento, centro cultural, museo del mundo Maya, auditorio Imax, centro de convenciones y negocios, campo de golf, canchas de tenis y hotel clínica spa.
- ✓ Puerta Cancún-Xcaret con inversión del Grupo Carnival Corporation por 629 Millones de dólares, contará con 6 posiciones de atraque, 2 Posiciones para megacruceros de base, 2 Posiciones para megacruceros de tránsito, 1 Posición para ferries (cuenta con autorización de SEMARNAT).
- ✓ Puerto Maya con inversión del Grupo Carnival Corporation por 8 Millones de dólares. Cuando se termine esta obra se pronostica que Cozumel reciba 500 cruceros, esto significa que recibirá entre 25 y 30 mil pasajeros adicionales al millón y medio que recibe al año.

Otro de los proyectos importantes a consolidar es el desarrollo urbano y turístico de la zona continental de Isla Mujeres, para el cual las autoridades municipales elaboraron y decretaron un PDU que cubre la parte continental de su territorio, y en el que cedió ante las presiones del capital por ocupar con hoteles esa parte del litoral municipal, ya que prevé la ocupación turística de la costa con proyectos de baja densidad orientados hacia el turismo extranjero de alto poder adquisitivo, con una oferta de aproximadamente 15 mil cuartos hoteleros.⁸⁵ Otro aspecto relevante de esta propuesta es que se crearía un nuevo centro de población tierra adentro para alojar a la población que trabajaría en los hoteles (150,000 habitantes), en colindancia con la zona de crecimiento norte de Cancún, negando así el contacto de los habitantes con el mar, ante ello, recientemente las autoridades estatales aprobaron la conformación de una comisión de conurbación para la zona sin que a la fecha se haya instalado.

Lo anterior es el resultado de las prioridades que han mantenido tanto el capital como las autoridades locales, aplicando políticas e inversiones que han favorecido el desarrollo económico de Cancún, sin haberse extendido éste a la zona aledaña de Isla Mujeres,⁸⁶ la que

⁸¹ Contará con 1,507 lotes con uso comercial (3 lotes); hotelero (10 lotes con un potencial de alrededor de 9,500 cuartos), residencial (1,461 lotes); condominal (19 lotes); servicios (6 lotes); canal (2 lotes); una marina; campo de golf (1 lote); donación (1 lote); reserva natural (1 lote); reserva urbana (1 lote); y área verde (2 lotes).

⁸² Con inversión del Sr. Angel Demerutis Elizarráz. Contará con una marina, campo de golf de 18 hoyos, Parque recreativo Temático y Zona Residencial (aprobado por el Cabildo el 2 de febrero del 2001).

⁸³ Con inversión del Sr. Arturo Bojórquez León, contará con 1000 Cuartos.

⁸⁴ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001): Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo, (pp. I.337-338).

⁸⁵ H. Ayuntamiento de Isla Mujeres (1999): Programa de Centro de Población de la Zona Continental del Municipio de Isla Mujeres, Q. R.

⁸⁶ Esto es notorio cuando se comparan los totales de cuartos existentes tanto en Cancún como en Isla Mujeres. El Programa de Desarrollo Urbano Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya menciona cifras para el año 2000:

solamente ha sido vista como fuente de aportaciones de suelo urbano ante las presiones de los habitantes. En el ejido Isla Mujeres es donde tradicionalmente se han efectuado invasiones por grupos demandantes de vivienda y que en años recientes fue objeto de diversas expropiaciones de suelo ejidal para crear áreas de vivienda popular y así desfogar el crecimiento poblacional de la zona.⁸⁷

Todas las propuestas revisadas establecen claramente los propósitos oficiales⁸⁸ para que la costa se destine exclusivamente para la explotación capitalista del turismo, negando el acceso de la población local al disfrute de la naturaleza característica de su región, lo que evidencia también la poca fuerza del Estado para aplicar políticas de desarrollo regional y urbano en la zona que permitan beneficiar a la población local ante la creciente fuerza de la inversión privada en el desarrollo turístico y urbano; la utilización del litoral se ha hecho al amparo de la inversión pública que ha abierto progresivamente estas zonas al capital. Primero Cozumel y Cancún, para posteriormente abrir el CCT y ahora la zona continental de Isla Mujeres.

La expansión y consolidación de esta zona turística es un hecho que se circunscribe dentro de la etapa neoliberal del desarrollo capitalista mundial, que ha impulsado áreas específicas del territorio a costa del medio ambiente y del desarrollo conjunto con las comunidades que lo rodean. En este apoyo ha privilegiado solamente algunas áreas de interés económico del capital, por lo que la diversificación económica del CCT no es su fortaleza y sería un error pensar que tiene su futuro asegurado a partir de la expansión de las actividades turísticas, mas bien su futuro es incierto a partir de continuar limitando sus expectativas al sector turístico y a normarlo con instrumentos limitados de planeación ambiental, administrados por burocracias locales y federales comprometidas no con el cuidado del ambiente y con el crecimiento ordenado de las ciudades sino con grupos dominantes del capitalismo nacional y extranjero que plasman sus intereses en los POE y PDU, instrumentos a los que ha recurrido el Estado para atraer la inversión y justificar la aplicación de recursos públicos dentro de la lógica que la globalización de la economía ha impuesto.

Cancún posee 24,610 cuartos (55% de toda la región), mientras que Isla Mujeres solamente tiene 1,144 cuartos (2% de la región).

⁸⁷ 2001 ha y 783-49-04 ha, decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30-XI-1994. Estas áreas inmediatamente fueron comercializadas por el Instituto de Vivienda de Quintana Roo (INVIQROO), sin ninguna planeación de por medio a pesar de que en los decretos se establecía como condición de la transferencia la elaboración de un plan de crecimiento previamente a su venta.

⁸⁸ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001), op. cit. (p. I.338). Para el Gobierno del Estado, este centro de población considera todos los aspectos necesarios para el desarrollo de las diversas actividades urbanas de la población a alojar en el mismo y sería altamente recomendable su consolidación ya que por sus características y proximidad, acogería el crecimiento de la población que de todos modos es conveniente contener en Cancún. Este centro de población está previsto para albergar aproximadamente 150,000 habitantes en un horizonte temporal de 20-25 años.

SEXTA PARTE

**CONCLUSIONES
CONTRADICCIONES DE LA PLANEACIÓN URBANO-AMBIENTAL EN LA
COSTA NORTE DE QUINTANA ROO**

El estado durante toda la historia de Quintana Roo ha procurado hacer funcional su explotación de acuerdo a los intereses dominantes en cada momento, es así como desde la época colonial su aprovechamiento como fuente de recursos naturales atrajo la atención de los principales países colonialistas como España e Inglaterra, los que se disputaron ese territorio hasta acordar su segmentación en dos partes para apoderarse de cada una de ellas: Belice para los ingleses y Quintana Roo para la corona española.

La posición estratégica dentro del Mar Caribe fue percibida desde un principio por Inglaterra, quien procuró adueñarse del territorio para mantener el control de las rutas comerciales entre el nuevo mundo y Europa, así como del importantísimo paso interoceánico a través de Centroamérica, que desde entonces se avistaba como el punto ideal para realizar el cruce continental de mercancías entre Europa y Asia.

El surgimiento de los Estados Unidos como una nueva potencia político-militar y comercial cambió el balance de poder en el Caribe, eliminando la influencia española y limitando la inglesa para pasar a ser la potencia dominante en el área, por lo que la explotación de los recursos naturales de las islas caribeñas y del territorio de Quintana Roo continuó efectuándose por esos países. Las concesiones otorgadas principalmente a compañías norteamericanas para la extracción de maderas preciosas, chicle y palo de tinte en el territorio de Quintana Roo continuaron hasta la primera mitad del siglo XX, cuando las tendencias de explotación cambiaron hacia el turismo, motivado por el auge económico norteamericano posterior a la segunda guerra mundial, y que tuvo un impulso muy fuerte en Quintana Roo a raíz de la Revolución Cubana, ya que a partir de entonces las inversiones norteamericanas se canalizaron hacia otros lugares en el Caribe, principalmente las islas de Puerto Rico, Dominicana, Bahamas y Jamaica en donde estaban presentes desde el siglo XIX. La pérdida del control sobre Cuba permitió que se viera la importancia de Quintana Roo dentro del contexto caribeño para mantener el control del tráfico comercial marítimo y aéreo (que entonces iniciaba) y así, los Estados Unidos poder asegurarse del control del acceso al Golfo de México, la más cercana fuente de petróleo y gas para su consumo industrial.

La problemática enfrentada durante la Segunda Guerra Mundial por la potencia ganadora y que vio amenazada su frontera directamente por armas agresoras, permitió la revaloración de la importancia estratégica de Quintana Roo, fue necesario entonces realizar obras para la circulación de personas, productos y la comunicación entre el norte y el sur del Continente Americano ante un eventual bloqueo naval enemigo; de ahí la importancia de promover la construcción del ferrocarril y la carretera panamericanos, así como los circuitos carreteros que atravesaron México para comunicar a la unión americana con el sur del continente, el Golfo de México, el Pacífico y el Caribe.

Los grandes capitales que se reunieron después de concluida la guerra mundial requerían de lugares para su inversión en las mejores condiciones, Quintana Roo representó uno de esos lugares en donde el capital pudo obtener las mayores ganancias ya no mediante la explotación tradicional de los recursos naturales, sino a través del turismo. Las actividades del Estado para crear las condiciones necesarias para la explotación capitalista del turismo se efectuaron desde el inicio del siglo XX, pero en forma intensa a partir de la construcción del proyecto Cancún, realizado con capital, tecnología y parámetros extranjeros. Queda claro que los instrumentos de planeación urbana y ambiental elaborados para el Corredor Cancún-Tulum han estructurado políticas y líneas de acción con las cuales se ha buscado principalmente dar continuidad a la explotación turística de esa zona del estado de Quintana Roo, así como abrir nuevas áreas para la intervención del capital y en donde los pueblos indígenas han sido los menos beneficiados con esos proyectos.

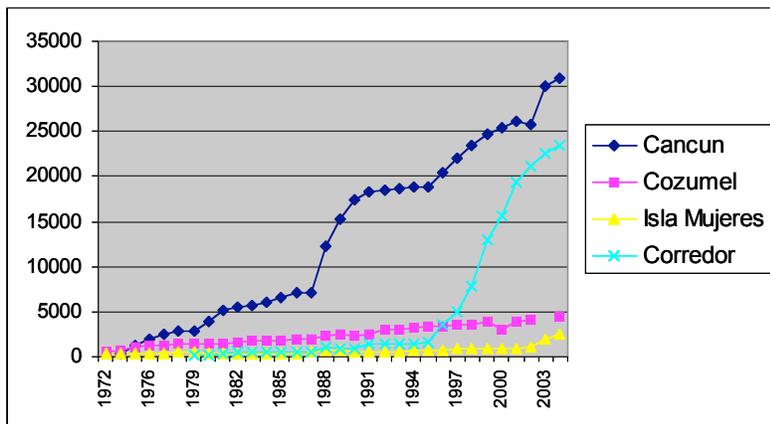
Los primeros planes de desarrollo urbano para Cozumel y Chetumal señalaron la importancia de hacer funcionales a esas ciudades como puntos de acceso de las mercancías extranjeras, así como lugares de embarque de las riquezas naturales extraídas de la zona; posteriormente el

reclamo extranjero para que se posicionara la parte norte de Quintana Roo como un punto de estrategia global en la seguridad de las rutas comerciales marítimas y aéreas del Caribe y el cuidado de la riqueza natural y de los energéticos del sureste y del Golfo de México hicieron que reviviera la visión de Lázaro Cárdenas para asentar militarmente la parte norte, casi deshabitada hasta entonces y se le diera una preeminencia comercial en donde el capital norteamericano pudiera actuar con la mayor libertad, cumpliendo así uno de sus principios de seguridad nacional fijados desde hace más de un siglo.

La planeación y la inversión realizadas posteriormente para el lugar aceleraron entonces la consolidación del lugar como destino turístico, atajando el desarrollo de cualquier otra actividad económica en el norte de Quintana Roo. Este hecho reorientó las tendencias de desarrollo que el anterior territorio mantuvo en años anteriores; de cualquier forma, se olvidó a la población local principalmente indígena, habitante de las tierras interiores y se privilegió la atención de las áreas costeras, aptas para el turismo de playa que se comenzaba a fomentar. La pesca que se había destacado como una de las principales actividades económicas junto con la copra y la explotación forestal, vinieron a menos ante el avance de la actividad turística; Isla Mujeres destacada hasta entonces por contar con una de las principales flotas pesqueras en la región vio disminuida su importancia, asimismo Puerto Morelos y Puerto Juárez previstos como importantes puertos comerciales, cambiaron su orientación económica para favorecer al turismo.

El ingreso de México al GATT y la firma de diversos tratados comerciales como el TLC significaron otra época de auge en el desarrollo turístico del lugar; la influencia del ingreso al GATT se dejó sentir al comenzar a llegar fuertes flujos de capital al país y enfocarse no tan solo a Cancún, sino comenzar a desbordar los límites del proyecto señalados por el FONATUR para extenderse hacia el norte sobre terrenos de Isla Mujeres pero principalmente hacia el sur sobre áreas controladas por los tradicionales grupos de poder cozumeños, los cuales se disputaron el control de la inversión asociándose a importantes grupos capitalistas nacionales y extranjeros, provocando con ello el desmembramiento del territorio municipal, por lo que se creó justo en el momento del arranque de la explotación turística del Corredor Cancún-Tulum el nuevo municipio de Solidaridad, que contiene a la que ha sido hasta el momento la zona más dinámica en la construcción de instalaciones hoteleras en la región.

GRÁFICO No. 38
CRECIMIENTO HISTÓRICO DE CUARTOS DE HOTEL (1971-2004)



El TLC ha jugado un papel crucial en este proceso proveyendo los flujos de capital necesarios para impulsar ese desarrollo, no es casual que el momento de máxima aceleración en la construcción de infraestructura hotelera en el Corredor sea inmediatamente posterior a la firma del tratado, mismo que se ha sostenido hasta nuestros días a pesar de la continua aparición de crisis económicas [Ver Gráfico No. 38: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel (1971-2004)". El TLC convirtió el lugar en un mercado abierto casi liberado de las

influencias negativas nacionales, por el contrario el comportamiento de Cancún ha respondido a los empeños de los gobiernos federales que cada sexenio lo han impulsado como una forma de asegurar ingresos al país, asimismo Isla Mujeres por su situación de cercanía con Cancún, se está convirtiendo en una nueva fase del crecimiento urbano y turístico de dicha ciudad, ya que con su área continental inexplorada en los próximos años será el objeto de grandes inversiones

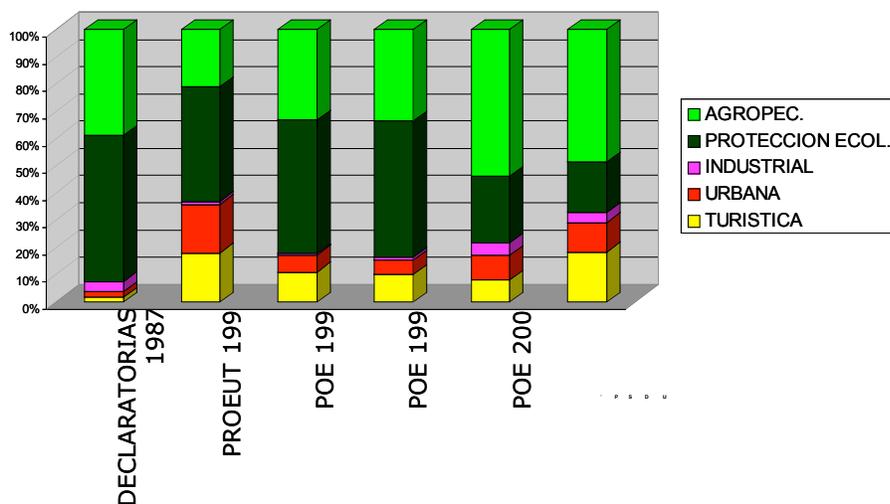
que al igual que el CCT, responderán más a la situación de la economía mundial que a los impulsos sexenales nacionales.

Si después de la Revolución Cubana se impuso al país la planeación¹ (en general y la urbana en particular) como medio para acceder a los recursos financieros canalizados por los Estados Unidos para copar los posibles brotes de malestar social alentados por el éxito cubano, los tratados comerciales arriba señalados impusieron el cuidado del medio ambiente como condición necesaria para agilizar los flujos comerciales y de capital, por lo que el surgimiento en el país del marco normativo en materia ambiental en 1987, así como el inicio de la planeación ambiental como complemento de la planeación urbana ante la expectativa de la formalización del TLC y posteriormente su separación técnica y administrativa de ambas planeaciones para llegar a la situación actual en donde la planeación ambiental tiene preeminencia por sobre la planeación urbana en Quintana Roo.

Debido a ello, no ha sido sino hasta los últimos años, mucho después del arranque del turismo en la zona, cuando se ha comenzado a realizar y a formalizar jurídicamente a los planes de desarrollo urbano de las localidades de la región, dejando pasar muchos años y mucha inversión sin políticas urbanas definidas desde el marco legal urbano nacional para el Corredor. El hecho significativo es la libertad con que ha podido actuar el capital en el lugar, el mercado ha sido el rector del crecimiento urbano y turístico tal y como lo acepta el último Plan Nacional de Desarrollo.

La firma de los tratados comerciales marcaron no tan solo la orientación ambientalista de la planeación en el Corredor, sino que pusieron de manifiesto muy claramente el papel del Estado en la región. Los continuos cambios y ajustes realizados a las políticas urbanas y ambientales, han sido producto de la docilidad y disponibilidad del Estado para crear las mejores condiciones

GRÁFICO No. 39
USOS DEL SUELO SEGÚN LOS POE Y LOS PDU's



para la inversión capitalista (Ver gráfico No. 39: "Usos del Suelo según los POE y los PDU") y que a pesar de ello han evidenciado las disputas entre las autoridades federales y las locales para servir de mejor manera al capital; en cualquier caso en todo este proceso, el papel realizado por el estado mexicano ha sido el permitir y proveer las condiciones necesarias para la reproducción del capital bajo las condiciones impuestas por los grupos dominantes en cada etapa del proceso de explotación de Quintana

Roo. El centro de estas constantes disputas ha sido incrementar las áreas aptas para uso turístico a costa de las de protección ecológica y el disfrazamiento u ocultamiento de más áreas de uso turístico dentro de las áreas urbanas o incluso de protección ecológica.

La ocupación turística de áreas independientemente de lo que señalen los instrumentos de planeación ha sido una constante durante todo este tiempo, si el capital ha presionado para que durante la definición de los planes urbanos y ambientales se le provea de las condiciones

¹ de Mattos, Carlos (1990): "Desarrollos recientes sobre el concepto y la práctica de la planificación en América Latina" en Políticas y Estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo, ponencia presentada ante el XVI Congreso Interamericano de Planificación, SIAP/Universidad de Puerto Rico, Estados Unidos (p. 240).

más favorables, las inestables fuerzas que lo mueven en todo momento, han obligado a realizar adecuaciones a esos instrumentos e incluso a ignorarlos, lo cual evidencia si no la caducidad casi inmediata de los planes, si la disposición del Estado y sus burocracias para apoyar a toda costa la inversión capitalista. La ocupación de áreas señaladas de protección ecológica, la superación de las densidades de construcción, el desarrollo de proyectos hoteleros sin autorización de las instancias correspondientes e incluso la autorización de proyectos sin el apoyo de instrumentos de planeación validados y el tráfico de influencias han sido prácticas evidentes y que han marcado el desarrollo turístico del Corredor Cancún-Tulum.

"Mientras la Federación abandona sus funciones de Planeación interurbana...delega la organización interna de las urbes a gobiernos locales con muy escasa preparación o visión para hacerlo razonablemente, lo que podría acentuar las desigualdades regionales con los riesgos políticos y económicos que conlleva así como el aumento de la grave problemática interna que caracteriza a las ciudades mexicanas". ²

CUADRO No. 43
EVOLUCIÓN DE LAS PROPUESTAS DE CUARTOS DE HOTEL, POBLACIÓN Y SUPERFICIES EN EL
CORREDOR CANCÚN-TULUM
DE ACUERDO A LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO APLICABLES

Instrumento	Cuartos de hotel acordados	Cuartos de hotel que permite el programa	Población máxima que permite el programa ¹	Superficie (ha)					Total
				Turística	Urbana	Industrial	Protección Ecológica ³	Agropec.	
POE (1991)	30,000 40,000	S/inf.	520,000	4,000	3,945	270	9,345	4,663	22,686
POE (1993)	90,000 S/inf.	215,587	2'336,442	14,020.10 7	8,101.34	682.71	62,474.92	42,459.48	127,738.57
POE (1994) ⁶	60,000 70,300	217,352	740,000 ⁵	12,760.78	7,374.807	1488.162	61,116.637	41,919.605	126,249.99
POE (2001) ⁶	80,000 111,226 ⁴	327,636	1'239,373 2,999,290 ⁴	9,133.27	16,319.43	6,586.185	36,325.83	80,019.74	148,384.46
Diferencia entre los POE 1994 y 2001 (%)	20,000	+150.74%		-28.42%	+221.28%	+442.57%	-40.563%		+117.61%

Fuente: Elaboración propia.

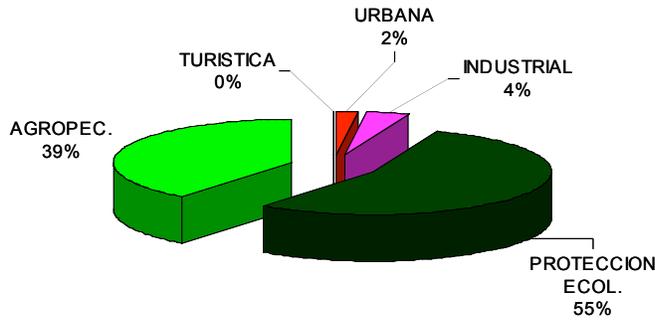
- 1 No incluye a la población de Cancún ni Cozumel.
- 2 SEDUE (1990): Control y Seguimiento Técnico de la Evaluación de Proyectos Turísticos en el Corredor Cancún-Tulum.
- 3 La zona de protección ecológica incluye las áreas de vida silvestre, restauración y protección ecológicas.
- 4 Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001): "Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo", (p. II.10).
- 5 SEDUE (1991): "Programa de Ordenamiento Ecológico para el Desarrollo Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Quintana Roo", noviembre de 1991 (p. 24).
- 6 Las superficies se tomaron de mediciones directas sobre el plano del Ordenamiento Ecológico correspondiente.

Desde el inicio de la planeación institucional en la zona, se ha advertido el tránsito de áreas de protección ecológica hacia su aprovechamiento con usos urbanos o turísticos, lo que ha repercutido en su decremento en el CCT, en 17 años de planeación regional, las diferencias son abismales (Ver gráficos No 40: "Usos del Suelo en el CCT Previstos en las Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas (1986)" y No. 41: "Usos del Suelo en el CCT Previstos en el PSDU (2003)").

Si en los 80 con las DUDR la participación de las áreas de protección ecológica dentro del Corredor Cancún-Tulum representaron el 55% y las áreas turísticas no existían, para inicios del nuevo siglo con la propuesta del PSDU la tendencia cambió para representar menos de la mitad

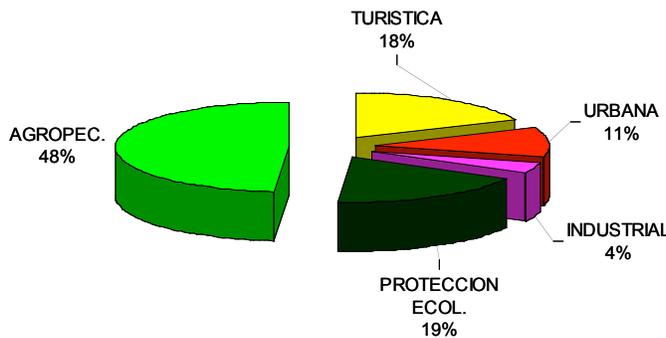
² Garza. Gustavo, 1999, op. cit. (p.308)

GRÁFICO No. 40
USOS DEL SUELO EN EL CCT PREVISTOS EN LAS
DECLARATORIA DE USOS, DESTINOS Y RESERVAS (1986)



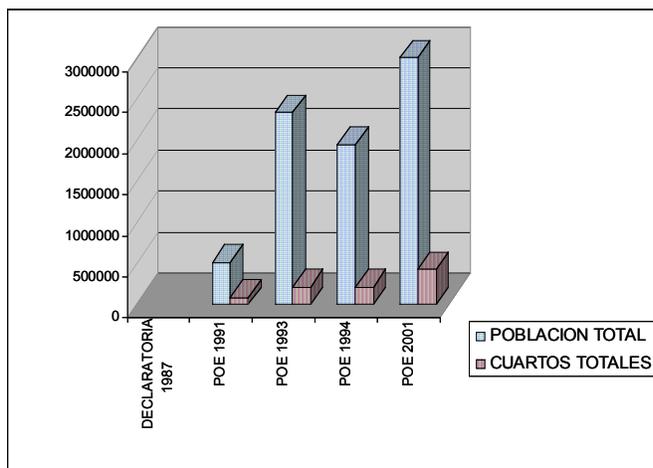
Fuente: SEDUE (1986): Declaratorias de Usos, Destinos y Reservas de los Municipios de Benito Juárez y Cozumel, Q. R.

GRÁFICO No. 41
USOS DEL SUELO EN EL CCT PREVISTOS EN EL
PSDU (2003)



Fuente: Gobierno del Estado de Quintana Roo (2003): "Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte del estado de Quintana Roo",

GRÁFICO No. 42
POBLACIÓN Y CUARTOS TOTALES (POE + PDU's)



la ocupación urbana del territorio, incluso mediante la creación de asentamientos humanos irregulares que posteriormente se han convertido en ciudades.

La aprobación de proyectos turísticos y habitacionales que no tenían plena compatibilidad con los instrumentos de planeación aplicables, muestra la existencia de canales alternos a la

de áreas de protección iniciales mientras que las áreas turísticas aumentaron hasta casi significar el 20% y situarse por su magnitud encima de las zonas urbanas.

La eliminación de los polígonos de veda impactó negativamente en la consolidación de las áreas de selva al interior del CCT como zonas de protección ecológica, ya que ahora las áreas cercanas al mar o a los grandes desarrollos turísticos serán sujetas al aprovechamiento turístico; algunas otras serán usadas como bancos de material y el resto para usos agropecuarios determinados por las exigencias del consumo de los visitantes.

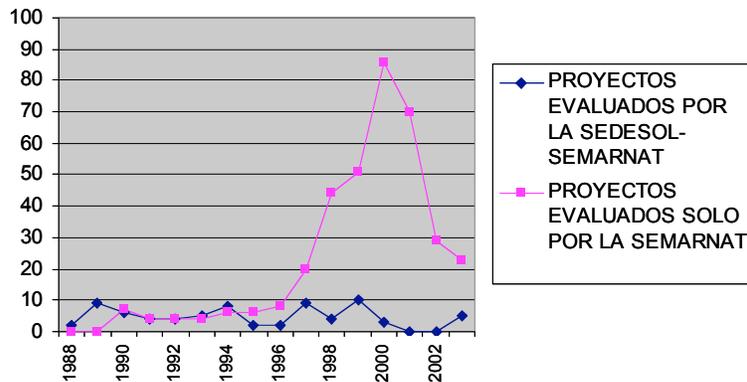
Zonas como Nuevo Akumal, Tulum y la reserva urbana de Playa del Carmen son el resultado del tránsito de las anteriores zonas de protección a zonas urbano-turísticas, Nizuc es claro ejemplo del uso indiscriminado de áreas de valor ambiental poco aptas para el desarrollo urbano, pero que al ser impulsadas como proyectos sexenales por las administraciones locales se convierten mágicamente en las mejores tierras para invertir.

El Estado ha permitido la explotación turística mediante la determinación de las políticas e instrumentos de política urbana y ambiental reclamados por el capital, en esto no ha importado el mantener políticas de población, de ocupación del suelo ni de planeación urbana y ambiental firmes, por lo cual no ha existido una estrategia de desarrollo que cumpla con las condiciones señaladas en los marcos normativos urbano y ambiental [Ver gráfico No. 42: "Población y Cuartos Totales (POE + PDU's)"], tampoco ha sido una preocupación fundamental del Estado el atender la fuerte dinámica de crecimiento poblacional ni sus graves carencias de infraestructura y servicios básicos mediante el establecimiento de instrumentos de planeación, más bien la gran tardanza en formalizar esos instrumentos e incluso su inexistencia han favorecido la libre actuación del capital, mismo que ha determinado bajo las fuerzas del mercado

normatividad de los planes de desarrollo urbano y ambiental, dentro de los cuales actúan las políticas económicas como rectoras del aprovechamiento del espacio, éstas han sido las auténticas fuerzas que han moldeado el territorio norte del estado de Quintana Roo, mismas que han regido en el área y dominado sobre las demás políticas. La existencia de estos canales alternos necesarios para dar cauce a las fuerzas extraordinarias del capital ante la aparente incongruencia de las políticas de los diferentes sectores del Estado, muestra que en el fondo esas mismas políticas mantienen plena congruencia con los propósitos últimos del Estado que es el crear condiciones ventajosas para la expansión acelerada del capital.

En ese sentido el apoyarse solamente en un instrumento de planeación ambiental como es el Programa de Ordenamiento Ecológico para "orientar" el desarrollo del área ha sido una invitación abierta al capital para actuar ante las graves limitaciones técnicas que el mismo instrumento posee: no puede determinar el crecimiento dentro de las ciudades ni dosificar el desarrollo en sus áreas de crecimiento, ya que es ámbito de la competencia de los planes de desarrollo urbano por mucho tiempo inexistentes en el CCT; no puede prever las necesidades

GRÁFICO No. 43
EVALUACIÓN DE PROYECTOS SEDESOL-SEMARNAT (1988-2004)



de infraestructura, equipamiento y servicios generados por la construcción de complejos turísticos a lo largo de Corredor, por lo que exigirles a los inversionistas apoyar a las autoridades para solucionar esas carencias es casi imposible, además de considerarse indebido; tampoco atender las necesidades de suelo para el crecimiento de las ciudades o para la creación de nuevos asentamientos humanos, ya que no es motivo de su planeación estructurar el funcionamiento regional de las ciudades ni está

previsto por la ley el que el POE sirva de base para integrar los expedientes técnicos para constituir las reservas territoriales. Sin embargo, a pesar de estas carencias, el POE es el instrumento rector que el Estado ha priorizado por encima de los instrumentos de planeación urbana al momento de permitir la inversión, todo esto obedece a la lógica de insertar al Corredor en el mercado mundial, definiendo un producto con "prioridades ambientales" que será promocionado para su venta con la aceptación garantizada.

*"La competitividad del territorio dependerá sobre todo de...(la) definición de un proyecto de ciudad (o de región) y márketing del mismo..."*³

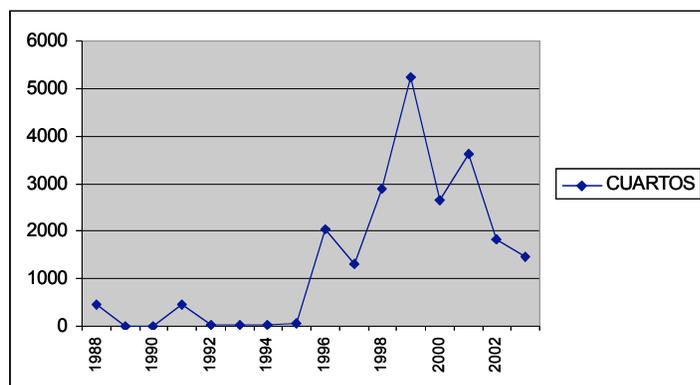
Resulta evidente que la preocupación fundamental de los gobiernos federal y estatal ha sido el procurar un buen producto para venderlo al exterior, éste producto será bien codiciado en la medida que las autoridades de todos los niveles mantengan un alto grado de tolerancia ante las faltas, omisiones o transgresiones que presente el capital dentro del Corredor, tal y como ha acontecido desde el inicio de la promoción turística en el área. La administración de los conflictos, como ya se señaló, se ha constituido como el principal campo de acción y objetivo de las burocracias locales y federales y lo han hecho con bastante éxito, que no es más que el reforzamiento de la tendencia neoliberal para organizar la zona como una mercancía.

*"La estrategia neoliberal apunta en esencia a fortalecer al sector privado y restaurar el papel del mercado. En adelante, el agente dinámico ha de ser el empresario privado, limitándose el Estado a crear las condiciones generales para que las señales e incentivos (precios) entregados por el mercado operen libres de distorsiones e interferencias."*⁴

³ Borja, Jordi, Castells, Manuel, 2000, op. cit. (p. 183).

⁴ Ramos, Joseph. "Las tendencias en las políticas de desarrollo y el rol del estado en las actuales condiciones de América Latina" en **Políticas y estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo**,

GRÁFICO No. 44
CUARTOS CONSTRUIDOS (1988-2004)



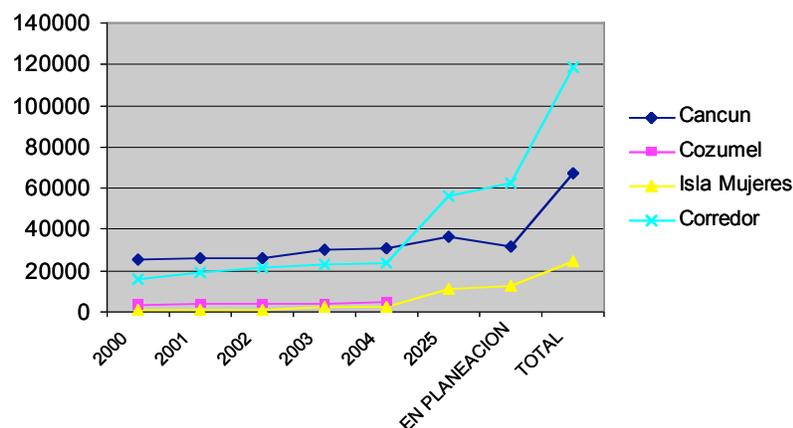
Proyectos SEDESOL-SEMARNAT (1988-2004)” y Gráfico No. 44: “Cuartos Construidos (1988-2004)”].

La negligencia o lentitud en la aplicación de la reglamentación o la ignorancia e indiferencia que ha manifestado ante el marco normativo, se constituyen en faltas al marco legal, particularmente al establecido en el artículo 7º de la Ley General de Asentamientos Humanos, en donde señala que es responsabilidad de la SEDESOL:⁵

“Verificar en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de desarrollo urbano.”

“La burocracia es la estructura básica a través de la cual domina la clase capitalista. Lo que es más, la organización burocrática no es apta sino para la dominación capitalista”⁶

GRÁFICO No. 45
CRECIMIENTO HISTÓRICO DE CUARTOS DE HOTEL (2000-2004) Y PROYECCIONES AL 2025



Fuente: Cuadro No. 44: “Crecimiento histórico de cuartos de hotel 2000-2004” y Cuadro No. 46: “Expectativa de Crecimiento de la oferta hotelera en el Corredor (Gobierno del Estado de Quintana Roo)”.

Los esfuerzos de los gobiernos estatal y federal por elaborar nuevos planes de desarrollo urbano y ambiental tienen la intención de legitimar la ocupación del suelo y la distribución de la población ante las impresionantes expectativas de inversión que se prevén para el futuro crecimiento turístico de Quintana Roo. Los planes de desarrollo urbano y ambiental han actuado para ordenar el cauce de algunas fuerzas del mercado, mientras que otras de forma extraordinaria han mostrado capacidad para actuar sobre esferas del poder, logrando un nivel de influencia tal que les ha permitido alcanzar sus fines, ocasionando que las autoridades mantengan expectativas de crecimiento diferentes ante esta gran dinámica de construcción y de solicitudes de autorización de proyectos, dependiendo de los grupos de poder a los que están expuestas las diferentes instancias del Estado (SEDESOL, SEMARNAT o autoridades locales). Las grandes inversiones que están en juego mueven las cifras constantemente y las

ponencia ante el XVI Congreso Interamericano de Planificación, 1a. ED., SIAP/Universidad de Puerto Rico, Estados Unidos. (p. 34).

⁵ Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

⁶ Olin, Wright, Eric (1983): Clase, crisis y estado. Ed. Siglo XXI Editores, España.

previsiones que unos días antes fueron válidas, de pronto son desautorizadas, lo cierto es que la expectativa de crecimiento en el CCT muestra una fortísima tendencia a la alza, misma que presionará aún más a las áreas naturales, a la utilización de la infraestructura y servicios y atraerá más población, logrando que el Corredor supere en los próximos 3 años la cantidad de cuartos existentes en Cancún y se eleve muy por arriba de esa ciudad y de todas las demás de la zona norte de Quintana Roo (Ver Gráfico No. 45: "Crecimiento Histórico de Cuartos de Hotel (2000-2004) y proyecciones al 2025").

Cualquier previsión se queda corta ante la dimensión de la inversión que actualmente llega a la zona, en este momento a menos de 20 años de distancia, las expectativas de crecimiento al año 2025 previstas por los instrumentos de planeación urbana y ambiental son alcanzables ante la gran cantidad de cuartos en proceso de aprobación por las autoridades responsables o en planeación por parte de las empresas interesadas. Los 80 mil cuartos acordados por las autoridades como tope máximo de crecimiento para el Corredor (dentro del Programa de Ordenamiento Ecológico 2001), desde el día de hoy están rebasados en un 148% por las expectativas de inversión [Ver Cuadro No. 44: "Expectativas de Crecimiento de la oferta Hotelera en el Corredor (Gobierno del Estado de Quintana Roo)"]; estas expectativas de crecimiento también ponen en claro las presiones a las que estuvieron sujetas las autoridades locales para modificar y aprobar unos Programas Directores de Desarrollo Urbano que incrementaron exponencialmente las áreas con uso de suelo turístico por encima de las previstas por el POE 2001, incrementando así la capacidad de cuartos hoteleros que podrían recibir esas localidades. Para Playa del Carmen, la propuesta del Programa Director de Desarrollo Urbano es casi la misma que se expresa en el cuadro No 44 y en el caso de Tulum, corresponde al 50% aproximadamente de la previsión de su Programa Director de Desarrollo Urbano (Ver Cuadro No. 41: "Metas de Cuartos por Localidad en el Corredor").

Para entender la magnitud de este crecimiento señalaré que en toda la región del Caribe, esta área del país ocupaba en el año 2000 el tercer lugar por el número de cuartos hoteleros existentes, debajo de Miami (150,000) y Orlando (85,000) en E. U. y por encima de la República Dominicana (44,372), Cuba (35,708), Puerto Rico (11,848), Jamaica (18,974), Bahamas (13,288) e Islas Vírgenes (4,924).⁷ Si tan sólo se construyeran los 80 mil cuartos de hotel que prevé el Programa de Ordenamiento Ecológico, posicionarían al Corredor en segundo lugar en la región, casi al igual de Orlando, Fla., pero la potencialidad de construcción de cuartos que le otorga el POE 2001 y las expectativas de crecimiento generadas por la inversión que actualmente se maneja lo ubicarían en primer lugar, con casi el doble de cuartos que poseían en el año 2000 Miami y Orlando juntos, o con 3.5 veces más de los cuartos que tenían en ese año combinadamente República Dominicana, Cuba, Puerto Rico, Jamaica, Bahamas e Islas Vírgenes.

El Gobierno estatal ante esta lógica y con el apoyo del FONATUR, mantienen sus proyectos para sostener la competitividad turística de la región costera norte del Estado, con las cuales esperan para el año 2025 captar 12.6 millones de visitantes con 144,965 cuartos hoteleros totales, lo cual implica triplicar el número de cuartos actualmente existentes [Ver Cuadro No. 44: "Expectativas de Crecimiento de la oferta Hotelera en el Corredor (Gobierno del Estado de Quintana Roo)"]; dentro de este esquema se espera que el turismo que llegue al lugar sea primordialmente norteamericano (74%) y europeo (11%), estando con ello sin acceso el turismo nacional, que conforme a las políticas turísticas del FONATUR será orientado a los destinos de tierra adentro del país (ciudades coloniales), a los balnearios del Golfo de México o hacia Acapulco.

⁷ FONATUR (2000): Programa de Desarrollo Urbano – Turístico del Corredor Cancún – Riviera Maya, Quintana Roo, (p. II – 41).

CUADRO No. 44
 EXPECTATIVAS DE CRECIMIENTO DE LA OFERTA HOTELERA
 EN EL CORREDOR (GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO)

<i>Localidad</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2025</i>	<i>Actual y en planeación</i>	<i>total</i>	<i>Incremento 2000-2025 (%)</i>
Isla Mujeres	1,144	2,686	5,000	11,359	12,920	24,279	992.91
Cancún	24,610	29,076	33,875	36,000	31,492	67,492	146.28
SUBTOTAL	25,754	31,762	38,875	47,359	44,412	91,771	183.88
Puerto Morelos	2,491	5,950	6,932	9,974	9,396	19,370	400.40
Playa del Carmen	8,140	14,312	16,674	26,149	36,873	63,022	321.24
Aventuras-Akumal	4,051	9,093	10,594	13,686	13,273	26,959	337.84
Tulum	1,036	2,134	2,486	6,497	3,053	9,550	627.12
SUBTOTAL CORR.	15,718	31,489	36,686	56,306	62,595	118,901	358.22
Tasa de crecimiento Corredor ⁶		14.90%	3.10%	2.89%			
TOTAL	41,472	63,251	75,561	103,665	107,007	210,672	249.96

Fuente: Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001): "Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo", (pp. I.338 y I.341) y Gobierno del Estado de Quintana Roo (2003): "Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte de Quintana Roo", (p. 95).

Se espera que Cancún se convierta en pocos años en una de las ciudades de mayor crecimiento urbano del país, dominando una amplia región en donde se encuentran grandes disparidades: la costa desarrollada con infraestructura urbana y turística y el interior del Estado con rezagos sociales y urbanos.

*"Las metrópolis son hoy cada vez menos dependientes de las materias primas y de la mano de obra barata, características tradicionales de la periferia capitalista. Con esto, la marginación capitalista amenaza con llevarnos a un destino peor que el presente: no ser mucho más que un lugar para depositar basura, un atractivo turístico o tan sólo un riesgo para la seguridad al que habrá que controlar mediante las denominadas "intervenciones militares humanitarias".*⁸

Las inversiones realizadas durante todos estos años en el Corredor Cancún-Tulum han hecho que se posicione internacionalmente en octavo lugar por la cantidad total de ingresos percibidos, derivado de la modalidad de comercialización (todo incluido) con que se opera en la zona, a pesar de ello, en la región se captan ingresos inferiores a algunos países a los que incluso supera en infraestructura instalada. El bajo nivel de gasto se explica en parte por la orientación al mercado tradicional de sol y playa, el cual representó el 74% de la afluencia total en el año 2000, por ello el FONATUR y las autoridades locales plantearon la diversificación de servicios turísticos hacia segmentos de mayor derrama, como la zona norte del estado de Quintana Roo, que es actualmente el principal generador de ingresos turísticos con 2,895 millones de dólares, representando el 40% del total nacional.⁹ hospedando a 2.1 millones de visitantes al año.¹⁰ El crecimiento más importante de la Riviera Maya se ha dado en los últimos 7 años, cuando prácticamente duplicó su afluencia ante la puesta en operación de cerca de 20 mil cuartos de hotel adicionales, así como por la ampliación a 4 carriles de la autopista Cancún-Playa del Carmen, lo que ha mejorado el acceso desde el aeropuerto de Cancún.¹¹

Los resultados de la gestión gubernamental en el diseño y operación de las políticas urbanas han sido poco alentadores para la mayoría de la población local y la conservación de los recursos naturales, observándose actualmente una fuerte atracción de población con expectativas de mejorar sus condiciones de vida, un grave déficit de infraestructura y servicios, carencia de suelo para desarrollar los programas de vivienda y una gran dinámica de

⁸ Hirsch, Joachim (2000) op.cit. (p. 112).

⁹ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001): Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo, (p. I.187).

¹⁰ FONATUR (2000): Programa de Desarrollo Urbano – Turístico del Corredor Cancún – Riviera Maya, Quintana Roo, (p. II – 8). "Todo ello, ha hecho que el aeropuerto de Cancún concentre el segundo mayor tráfico aéreo de pasajeros en México con 6.8 millones de pasajeros al año."

¹¹ Gobierno del Estado de Quintana Roo (2003): Programa Subregional De Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte del estado de Quintana Roo, (pp. 85-86).

construcción de instalaciones turísticas, alentadas por fuertes inversiones de capital tanto nacional como extranjero, lo que refuerza las tendencias mencionadas.

*"...la política económica que opera el Estado es una política de reparto pero a favor del capital. El crecimiento económico ya no está vinculado (como en el fordismo) al bienestar de las masas sino que conduce al empobrecimiento de amplias capas de la población."*¹²

La ciudad de Cancún mantendrá las tendencias de alta concentración de población debido al apoyo de las políticas federales y estatales, así como por la fuerte atracción de capital que todavía mantiene arrastrando en esta tendencia al resto de las localidades de la región. En el Corredor Cancún-Tulum se mantendrán el patrón de ocupación del suelo con usos urbanos y turísticos que reclamarán para sí (principalmente los desarrollos turísticos) el derecho a explotar los recursos naturales hasta el agotamiento del ecosistema,¹³ transfiriendo así los costos de la crisis económica al medio natural, solapado por la SEMARNAT y la SEDESOL.

*"Las crisis económicas pudieron (y continuarán) siendo negociadas mediante la manipulación económica y administrativa... mediante el traslado de las crisis de realización dentro de la esfera de la reproducción. Así, se podría mencionar la avanzada destrucción de la naturaleza y el medio ambiente con la ayuda del estado a fin de abordar lo tocante a los rentables cambios en la tecnología de la producción."*¹⁴

La colonización de la selva y el turismo entre otras actividades, se han dado al parejo de la depredación de los recursos naturales, contaminación del suelo y degradación del medio ambiente y para la población residente que trabaja en la construcción o en la operación de los desarrollos turísticos, implicará el pago de los costos sociales y ambientales generados por el desarrollo de la región¹⁵.

*"En los países en desarrollo que se deciden a buscar con celeridad un nuevo sitio en el marco global, los cambios estructurales que llevan a cabo...hacen surgir nuevos problemas de cohesión social y nacional, así como la emergencia de tendencias a la segmentación territorial, con frecuencia encubiertas por reclamos políticos y técnicos de descentralización estatal."*¹⁶

Cancún y el Corredor Cancún-Tulum se han convertido en una de las regiones con mayor contacto con el exterior las políticas urbano-regionales de los instrumentos de planeación nunca señalaron que el área debía convertirse en lo que hoy es, un enclave del turismo mundial con tasas de crecimiento poblacionales muy elevadas; las actuales propuestas del FONATUR y las autoridades locales reforzarán las nuevas funciones urbanas que ya está asumiendo Cancún y el Corredor en el contexto de la globalización.¹⁷

*"Más del 90% de los visitantes a la región utilizan la vía aérea. Actualmente, el aeropuerto de Cancún recibe un flujo anual de 7.6 millones de pasajeros, y cuenta con conexiones a 132 países y a todos los estados de la República Mexicana vía la Ciudad de México. Las principales conexiones aéreas desde el extranjero son Los Ángeles, Miami, Atlanta, Houston, Dallas y Nueva York como puntos concentradores para los vuelos directos comerciales a Cancún. Los "hubs" norteamericanos de Atlanta y Miami juegan un papel preponderante en la conexión de diversos mercados de la Unión Americana hacia Cancún."*¹⁸

Su funcionalidad a los mercados exteriores ha sido tal que el flujo de comunicaciones y movimiento de personas, actualmente casi alcanzan al que se produce en la Ciudad de México, siendo una región plenamente integrada al mercado mundial. La inserción de Cancún y del Corredor en el marco de la globalización hace que estas disparidades aumenten, generando que los asentamientos irregulares invadan la periferia y absorban áreas de vegetación necesarias para mantener el equilibrio ambiental del lugar así como presionando al resto de las localidades, principalmente a las costeras, a mantener una dinámica de crecimiento que permita la reproducción capitalista a costa de la degradación de las condiciones de vida de la

¹² Hirsch, Joachim (2000) op. cit. (p. 100).

¹³ Nolasco, Margarita, 1991, op. cit. (p 143).

¹⁴ Hirsch, Joachim (2000) op. cit. (p. 32).

¹⁵ *Ibidem* (p 145).

¹⁶ Cordera, Rolando, Ziccardi, Alicia (coord..) (2000): "Las políticas Sociales de México al fin del Milenio". Ed. Porrúa, IIS, Fac. de Economía y coord.. de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México, México. (p. 26).

¹⁷ México 2020 un enfoque Territorial del Desarrollo, Vertiente Urbana. Resumen ejecutivo. SEDESOL, 2000 (p. 5), y Vertiente regional (p. 8).

¹⁸ Gobierno del Estado de Quintana Roo en 2003: Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte del estado de Quintana Roo, (pp. 89-90).

población local y de las condiciones naturales que todavía representan el principal atractivo del turismo.

"Lo que la globalización produce... es la aceleración del proceso continuo de reestructuración urbana en función de demandas y objetivos cada vez mas externos a la sociedad local." ¹⁹

El libre juego de mercado sin la intervención directa del Estado sobre las tendencias naturales a la aglomeración en la proximidad de los focos principales de atracción, tenderá a seguir retroalimentando el mayor crecimiento, no ya en las aglomeraciones principales como Cancún, sino en regiones metropolitanas como la que se prevé conformar en el Corredor, en donde los procesos de suburbanización ya han adquirido carácter incontrollable, reforzando al mismo tiempo centralidades excluyentes.²⁰

"Lo que...caracterizará a la ciudad capitalista es, por una parte, la creciente concentración de los "medios de consumo colectivos" que poco a poco irán creando un modo de vida, necesidades sociales nuevas...y por otra, el modo de aglomeración específico del conjunto de los medios de reproducción del capital y de la fuerza de trabajo" ²¹

Si bien es cierto que la modernización de la infraestructura portuaria, hotelera, urbana y de las redes de infraestructura ferroviaria, carreteras y telecomunicaciones son requerimientos básicos que permitirán elevar el dinamismo de las actividades económicas de la región, reforzando las condiciones de competitividad del área e insertando con mayores oportunidades a la dinámica global del comercio mundial, también es cierto que la construcción de ellas hará mas claras las desigualdades intraregionales.

"La introducción parcializada y/o socialmente excluyente de los adelantos tecnológicos tenderá a polarizar las sociedades locales entre quienes tienen acceso a las innovaciones y quienes quedan relegados a las condiciones de producción anteriores. La acción de modernidad no está abierta para todos de igual manera y simultáneamente." ²²

Sin duda que las acciones propuestas permitirían a Cancún y al Corredor Cancún-Tulum reforzar su función como punto direccional de la organización de la economía mundial, como localización clave para finanzas y firmas de servicios especializados, como lugar de producción y como mercado para los productos e innovaciones producidos; los efectos de la globalización en el Corredor ya son manifiestos y serán más agresivos con la población indígena local, la cual ya de antemano está excluida por los planteamientos de segregación espacial del FONATUR: ²³

"Por otra parte, la globalización tiene también efectos desestructurantes y dualizadores sobre el territorio y las sociedades locales:

- ✓ *Las grandes actuaciones infraestructurales de comunicación y promoción económica se plantean muchas veces en función de la competitividad internacional y dejan "fuera de juego" a zonas enteras del territorio urbano-regional;*
- ✓ *Una parte de la población queda out, fuera de las comunicaciones globales y de las actividades competitivas. En unos casos han sido expulsados de la actividad económica formal, en otros, nunca han entrado.*
- ✓ *La promoción de la ciudad se entiende muchas veces como su venta según técnicas del marketing. Se vende una parte de la ciudad, se esconde y abandona al resto"*

Las expectativas de la población indígena por mejorar su nivel de vida son mínimas, al mismo tiempo que son excluidas de cualquier programa regional que los incorpore al conjunto de proyectos e inversiones regionales de la zona costera; son esquivados por las administraciones locales y federales que durante todo este tiempo han preferido impulsar el turismo en Cancún y

¹⁹ Borja, Jordi, Castells, Manuel, 2000, op. cit. (p. 59).

²⁰ de Mattos Carlos. Capital Población y Territorio en Seminario Distribución y Movilidad Territorial de la Población y Desarrollo Humano, Fundación Bariloche-Centro de Estudios de Población-Programa de Actividades en Población de América Latina, San Carlos de Bariloche, Argentina 4 al 7 de mayo de 1994 (pp.22) y Brugué, Quim y Ricard Goma. "Gobierno Local, Ciudad y Política Urbana" en **Estudios Demográficos y Urbanos** (39) vol. 13, núm. 3, CEDDU-El Colegio de México, septiembre-diciembre 1998 (p. 576)

²¹ Lojkine, Jean (1981): El marxismo, el estado y la cuestión urbana. Ed. Siglo XXI Editores, S. A. México (p. 115).

²² Gatto, Francisco. "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales" en Albuquerque Llorence Francisco, Carlos A. de Mattos y Ricardo Jordán Fuchs (EDS.). **Revolución Tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales**, ILPES/ONU-IEU/PUC-Grupo editorial Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1990 (p.94).

²³ Borja, Jordi, Castells, Manuel, 2000. Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. México, Taurus (pp. 41 y 184).

su zona de influencia, que dotar a esas regiones del interior del Estado de los medios de producción necesarios para su sostenimiento.

*"Pero en este proceso de reestructuración social hay mas que desigualdad y pobreza. También hay exclusión de pueblos y territorios que, desde la perspectiva de los intereses dominantes en el capitalismo informacional global, pasan a una posición de irrelevancia estructural."
Los lujosos servicios que los turistas de renta media se pueden permitir en muchos "paraísos tropicales" se basan en buena medida en la sobreexplotación de la mano de obra local..."²⁴*

Al comenzar el siglo XXI se mantiene una evidente desigualdad en la producción de riqueza norte-sur del estado de Quintana Roo, la primera con una pujante economía turística y la segunda una región con grandes deficiencias y problemas en su estructura económica, aunque con un importante potencial turístico que no han sido aprovechados de manera que resulte beneficiada la mayoría de la población sino unos cuantos capitalistas que han invertido en condiciones favorables para la reproducción del capital y que al mismo tiempo han generado problemas urbanos, sociales y ambientales que todavía no han sido resueltos.

Este estado de cosas continuará siendo mantenido por el Estado mediante sus acciones y adecuaciones en sus instituciones y formas de actuación, mediante la formalización de nuevas alianzas y compromisos con el capital, operados por la cada vez más relevante burocracia estatal que operará de acuerdo a su capacidad de establecer ligas con los grupos dominantes. La Secretaría de Desarrollo Social en respuesta a las presiones del capital que mantiene intereses en el Corredor Cancún-Tulum ha reducido y continuará reduciendo su capacidad normativa, con lo que los nuevos compromisos asumidos con las fracciones dominantes del capital continuarán demandando cambiar los planes urbanos o ambientales vigentes los que tendrán una muy corta vida útil; formular nuevos planes para abrir nuevas áreas para la explotación capitalista o ignorar los planes existentes, generar áreas de excepción en donde a pesar de las fuertes presiones de ocupación de población derivadas de los grandes capitales invertidos en obras urbanas y/o turísticas observadas por muchos años, el Estado se ha abstenido de planear urbana y ambientalmente el lugar, por lo que la carencia de argumentos técnico-legales han sido y continuarán siendo la justificación del capital para realizar sus inversiones sin ningún obstáculo; el cambio constante de expectativas de crecimiento urbano, poblacional y de reservas territoriales, el abandono en la preparación de los equipos de planeación locales y nacionales que operen y administren las políticas e instrumentos de política urbana y al reducir de manera importante su plantilla de técnicos y, finalmente, el bloquear la realización de instrumentos y de mecanismos de control de la zona como en el caso de la iniciativa para formular el Programa Subregional de Desarrollo Urbano del Corredor Cancún-Tulum definido como un compromiso entre las partes desde el año de 1994 y que a la fecha, a pesar de estar totalmente elaborado desde el año de 2001 no es aplicable por carecer de vigencia legal así como por la oposición para crear la Comisión de Conurbación que administre el área.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha legitimado y continuará legitimando el arribo del capital a la costa norte quintanarroense mediante la adecuación constante de sus políticas e instrumentos de política ambiental, además continuará permitiendo la explotación de los recursos naturales y la transformación de las áreas naturales en áreas habitacionales o turísticas de acuerdo con los intereses del capital.

La incongruencia existente entre los instrumentos de planeación urbana y/o entre éstos y los instrumentos de planeación ambiental, ha acarreado disputas entre las burocracias que administran esos instrumentos, en donde la determinación última la han tomado en los años recientes las autoridades ambientales por su mejor posicionamiento dentro del sistema de poder y sus relaciones con el capital.

Las políticas urbanas aplicadas en el Corredor han provocado que la planeación urbana ceda su lugar a las necesidades de los proyectos de inversión pública o privada, los cuales no han respondido a un proyecto global de ciudad con visión regional y no tendría por qué ser de otro

²⁴ Castells, Manuel (2001): La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Fin de milenio, Vol. III. Ed. Siglo XXI Editores, México. (pp. 195 y 186).

modo, ya que los intereses inmobiliarios no son los que apoyarán a la estructuración de las ciudades y de la región en beneficio de la población local.²⁵

De esta manera, encuentro que los planes de desarrollo urbano y los de ordenamiento ecológico han sido los instrumentos de política urbana y ambiental que menos han influido en el crecimiento del Corredor Cancún-Tulum, los intereses del capital han sido las fuerzas que han conformado los instrumentos de planeación que han determinado la distribución poblacional dentro del Corredor y la utilización del suelo, priorizando los usos más rentables como el turismo y dejando a un lado los industriales, agrícolas, pesqueros y forestales, que podrían haberle dado al estado de Quintana Roo una mayor diversificación en sus actividades productivas sin atar su futuro únicamente a la expectativa del desarrollo turístico.

El Estado ha diseñado las políticas urbano ambientales para la región del Corredor Cancún-Tulum de manera desarticulada entre los diferentes instrumentos de planeación urbana y ambiental, las cuales han estado alejadas de los intereses de la población local y han reflejado solo temporalmente los intereses del capital nacional y extranjero, por lo que la desarticulación entre dichas políticas también ha ofrecido ventajas al capital para operar sin grandes dificultades y justifica las reacciones tardías o inadecuadas del Estado ante esa situación.

Esta desarticulación de las políticas urbano-ambientales representa un signo fundamental en el paso del papel central del Estado a la improvisación o espontaneismo del mercado, en este proceso, es de gran relevancia el papel de las burocracias públicas en el mantenimiento de la desvinculación de las políticas urbano-regionales, las que se han mostrado con evidente compromiso con grupos dominantes del capitalismo nacional y extranjero quienes han fijado sus intereses dentro de los POE y PDU, instrumentos a los que en los últimos años ha recurrido el Estado para atraer al capital y justificar la aplicación de recursos públicos dentro de la lógica que la globalización de la economía ha impuesto.

²⁵ Guimaraes, Roberto, op. cit. 1990 (p.129).

FUENTES CONSULTADAS

Capítulo 1

1. Aguirre, Amado Gral. (1925): Informe que rinde al C. Presidente de la República el Jefe de la Comisión, nombrada por él mismo, para hacer el estudio del Territorio Federal de Quintana Roo, integrada por el C. Gral. Amado Aguirre, Capitán de Fragata Alberto Centeno, Ing. Civil Salvador Toscano, C. Juan de Dios Rodríguez, Ing. Agrónomo Rafael López Ocampo y CC. Gregorio M. Avalos y J. Guillermo Freymann. Tacubaya. Imprenta de la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos. México.
2. Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, 1986. Quintana Roo. Tres Casos Vivos, México.
3. André Pruneda, Alfonso (1996): El fenómeno Cancún. Efectos desencadenados por un intento de planeación en base al turismo. Tesis de maestría en urbanismo. México, UNAM.
4. Archivo General de la Nación. Grupo Documental Abelardo L. Rodríguez, Exp. 017/17 "Colonización Quintana Roo".
5. Archivo General de la Nación. Grupo Documental Lázaro Cárdenas Expediente 511.1/6 "Inauguración Campos de Aviación"; Expediente 523/28 "Informes Diversos Quintana Roo"; Expediente 513/44 "Ferrocarriil Vigía Chico-Santa Cruz"; Expediente 606.3/41 "Informes diversos Quintana Roo"; Expediente 515.1/51 "Carretera Morelos-Valladolid"; Expediente 515.1/601 "Isla mujeres"; Expediente 515.1/176 "Carretera Chetumal-Peto"; Expediente 606.3/109 "Informe"
6. Archivo General de la Nación. Archivo Carlos Lazo, Caja 45, Exp. 118 "Puerto Morelos"; caja 84 "Política General de la Secretaría de Comunicaciones"; Caja 53, Expediente 31 "El turismo en la Planificación Nacional". Ponencia presentada al VIII Congreso Panamericano de Arquitectos, por los Arq. Lorenzo Carrasco y Guillermo Rosell. México, 1952; caja 83;
7. Archivo General de la Nación. Grupo Documental Manuel Ávila Camacho, Expediente 515.1/346 "Territorio-Informe Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas"; Expediente 568.2/19 "Informe presupuesto Quintana Roo"; Expediente 704/170 "Boletines Asociación Mexicana de Turismo"; Expediente 704/170-2 "Boletines Asociación Mexicana de Turismo"
8. Archivo General de la Nación. Grupo Documental Miguel Alemán Valdés, Expediente 461.1/2413 "Carretera Puerto Juárez-Mérida"; Expediente 515.1/67 "Carretera Puerto Juárez-Mérida";
9. Archivo General de la Nación. Grupo Documental Adolfo Ruiz Cortínez, Expediente 544.2/9 "Sugestiones sustituto gobernador"; Expediente 543.1/6 "Informe Gobernador"; Expediente 495.3/18 "Laguna Nizuc"; Expediente 515.1/412 "Carretera Quintana Roo-Puerto Juárez"; Expediente 545.1/595 "Carretera Puerto Juárez-Valladolid"; Expediente 513/146 "Puerto Morelos, levantamiento vías"; Expediente 545.1/595 "Carretera Puerto Juárez-Valladolid";
10. Archivo General de la Nación. Grupo Documental Adolfo López Mateos, Expediente 548/68 "Turismo Yucatán"; Expediente 548/67 "Puerto Juárez"; Expediente 609/150 "Junta de mejoras materiales Quintana Roo. Puerto Juárez, presupuesto"; Expediente 545.3/26 "Creación Dirección de Planeación"; Expediente 433/172 "Desarrollo Urbano ciudades fronteras-portuarias"; Expediente 568.2/79 "Inversiones Quintana Roo"; Expediente 609/59 "Mejoras Materiales diversas"; Expediente 609/6 "Informes recibidos"; Expediente 609/871 "Mejoras Materiales Programa 1961-1964"; Expediente 548/62 "Turismo república-Programa";
11. Archivo General de la Nación. Dirección General de Información, Expediente 100-21-1-63 L-1 H-156 "Estudio".
12. Ávila Camacho, Manuel (1940): Segundo Plan Sexenal. Serie Documentos 2, Partido Revolucionario Institucional. Comité Ejecutivo Nacional.
13. Banco de México, S. A. (1941): El turismo norteamericano en México, 1934-1940. Gráfica Panamericana. México.
14. Banco de México, S. A. INFRATUR, Departamento de Economía (1971): Turismo en Isla Mujeres.
15. Buró de investigación Política. Vol. XI No. 17, 27 de abril de 1953.
16. Cárdenas, Lázaro: Plan Sexenal. Materiales de Cultura y Divulgación. Documentos 1. Partido Revolucionario Institucional. Comité Ejecutivo Nacional.
17. Ceceña, José Luis (1973): México en la órbita imperial. Ediciones El Caballito, México.
18. VIII Censo general de Población 1960.
19. Dachary, Alfredo César; Arnaiz, Stella Maris (s/f): Cozumel, los años de espera. Fundación de Parques y Museos de Cozumel, México.
20. Dachary, Alfredo César; Arnaiz, Stella Maris (1992): De la Costa Oriental de Yucatán al Caribe Mexicano.
21. Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral.
22. Del Alizal, Laura (1990): Las relaciones de México y el Caribe: un esbozo histórico, en El Caribe, nuestra tercera frontera. Memoria del 1º Seminario sobre el Caribe. Coordinación, Compilación y Edición del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Oficina del Embajador en Misión Especial para asuntos del Caribe. Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
23. Diario Excelsior. 12 de abril de 1935: Un territorio en la miseria. Quintana Roo está viendo perder la industria del chicle por el contrabando.
24. Diario Escélsior, 10 y 14 de octubre de 1953.
25. Diario Excelsior, México, 1 de agosto de 1984. Aguilera, Manuel. "La Crisis Mexicana. Un ensayo de interpretación económica y financiera".
26. Diario Últimas Noticias, 28 de noviembre de 1953.
27. Diario El Universal, 25 de agosto de 1953.

28. Diario Ovaciones, miércoles 3 de marzo de 1945.
29. Diario El Universal Gráfico, jueves 1 de abril de 1954.
30. FIDECARIBE, (1989): Diagnóstico del Sector Turismo.
31. FONATUR (1978): Actividad turística en Cozumel, Q. R. Colección Polos Turísticos.
32. FONATUR (1978): Indicadores Turísticos FONATUR. Vol. 2 No. 1 Enero-Febrero-Marzo 1978.
33. FONATUR (1999): Los 25 años del Fondo Nacional de Fomento al Turismo 1974-1999. México.
34. FONATUR (1982): Cancún. Un desarrollo turístico en la costa turquesa. México.
35. García M. Humberto y Rodríguez B. Jorge (1992-1993): "La política militar de los Estados Unidos hacia el Caribe en la Década de los 90", en *El Caribe en la Postguerra Fría*, Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile.
36. Garza, Gustavo. "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México", en *Estudios Demográficos y Urbanos* (41), Vol. 14, núm. 2, CEDDU-El Colegio de México, mayo-agosto 1999
37. Gobierno del Estado de Quintana Roo (2000): Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo.
38. Gobierno del Estado de Quintana Roo. H. Ayuntamiento de Benito Juárez, 1992: Plan Director de Desarrollo Urbano de Cancún, Quintana Roo. México.
39. Guillén Romo, Héctor (1985): Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982). Colección problemas de México. Ediciones Era, S. A. México.
40. H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo (1991): Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum.
41. <http://www.argentina-rree.com/13/13-022.htm>: El gobierno argentino frente a la Alianza para el Progreso y la cuestión cubana.
42. Irigoyen, Ulises (1934): Estudio sobre el Problema Económico y la Repoblación del Ex Territorio de Quintana Roo. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Departamento de Biblioteca, Archivos Económicos y Publicaciones.
43. Muños Rubio, Julio. Crisis ambiental, Política Ecológica y Modernización.
44. Nolasco, Margarita (1991): "Reorientación de las migraciones en la frontera sur", en *Cambios territoriales en México: Exploraciones Recientes*. Delgado, Javier y Villarreal, Diana, México, UAM.
45. Plano (Esc: 1:20,000 de fecha 1970), elaborado por Landa, Arq. Asoc.
46. Ramos, Joseph. "Las tendencias en las políticas de desarrollo y el rol del Estado en las actuales condiciones de América Latina" en *Políticas y estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo*, ponencia ante el XVI Congreso Interamericano de Planificación, 1a. ed., SIAP/Universidad de Puerto Rico, Estados Unidos, 1990.
47. Revista Futuro. México. Mayo de 1945.
48. Revista Imagen. México. Vol. IV núm. 85, 15 de julio de 1953: Ponencia presentada por el Arq. Carlos Lazo durante el 1er. Congreso Nacional de Turismo Interior.
49. Revista Time, agosto 3 de 1953.
50. Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Quintana Roo (1987): Los Municipios de Quintana Roo.
51. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1978): Sistema de Información para el Diagnóstico Continuo del Desarrollo Urbano, (SIDDU), estado de Quintana Roo.
52. Secretaría del Patrimonio Nacional (1973): Estudio Básico y Plan Director Preliminares del Desarrollo Urbano de Cozumel, Q. Roo.
53. Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): Antología de la Planeación en México (1917-1945). Primeros intentos de planeación en México (1917-1946).
54. Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): Antología de la Planeación en México (1917-1985). La Programación de la Inversión Pública y la Planeación Regional por Cuencas Hidrológicas (1947-1958).
55. Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): Antología de la Planeación en México (1917-1985). Los Programas de Desarrollo y la Inversión Pública (1958-1970).
56. Urioste, Ricardo, Martí, Fernando (1985): Cancún, fantasía de banqueros.

Capítulo 2

1. Arnaud, Pascal (1981): Estado y capitalismo en América Latina. Casos de México y Argentina. S. XXI Editores, S. A. México.
2. Bobbio, Norberto, Matteucel, Incola (1982): Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI Editores. México.
3. Bodemer, Claus, Coraggio, José Luis y Ziccardi, Alicia (1999): Las políticas sociales urbanas a inicios del nuevo siglo. Documento base. Programa URB-AL, Red No. 5: "*Políticas sociales urbanas*". Intendencia Municipal de Montevideo, Comisión de las Comunidades Europeas.
4. Brugué, Quim, Goma, Ricard (Coord.), (1998): "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional, en *Gobiernos locales y políticas públicas*. Ariel, Barcelona.
5. Ortiz Wadgyman, Arturo (1997): Política Económica de México 1982-1995. Los Sexenios Neoliberales. Ed. Nuestro Tiempo, S. A. México.
6. Carnoy, Martín (1993): El estado y la teoría política. Alianza Editorial, México.
7. Castells, Manuel (1976): La cuestión urbana. Ed. Siglo XXI Editores. México.

8. Castillo, Manuel Ángel (1988): La práctica de la planificación en el marco del Estado capitalista, en **Notas acerca del sustento teórico de la planificación regional**. Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.
9. Ceceña, José Luis (1973): México en la órbita imperial. Ediciones El Caballito, México.
10. Cypher, James M. (1992): Estado y capital en México. Política de desarrollo desde 1940. Siglo XXI Editores. México.
11. Coraggio, José Luis (1987): "Sobre la espacialidad social y el concepto de región", en **"Territorios en transición: Crítica a la planificación regional en América Latina"**. Quito, Ecuador.
12. Engels, Friedrich (2001): El origen de la familia, la propiedad privada y el estado. Colofón, S. A. México.
13. Garza, Gustavo (1999): "Globalización Económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México" en **Estudios Demográficos y Urbanos** (41), Vol. 14, núm. 2 CEDDU-El Colegio de México, mayo-agosto de 1999
14. Guillén Romo, Héctor (1985): Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982). Colección problemas de México. Ediciones Era, S. A. México
15. Guillén Romo, Héctor (1994): El sexenio de crecimiento cero. Contra los defensores de las finanzas sanas. Colección problemas de México. Ediciones Era, S. A. México
16. Guimaraes, Roberto (1990): "Los desafíos de la planificación ante la crisis del desarrollo: organizaciones sociales, democratización y justicia social", en **Políticas y Estrategias de Planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo**. Ponencias ante el XVI Congreso interamericano de planificación. SIAP/Universidad de Puerto Rico, Estados Unidos.
17. Haber, Stephen H. (1992): Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940. Alianza Editorial, México.
18. Hirsch, Joachim (2000): Globalización, Capital y Estado. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México.
19. Kolynsky, Arthur (2001): ¿Quién domina a México? Una explicación de la situación actual. Asociación Nacional de Sociología Política y Periodismo Sociológico (ANASOP). Método de Investigación y Análisis Político, México.
20. Leal, Juan Felipe (1980): México: estado, burocracia y sindicatos. Ediciones El Caballito, S. A. México.
21. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.
22. Salama, Pierre y Mathías, Gilberto (1986): El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo. Ediciones Era, S. A., México.
23. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001): Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.

Capítulo 3

1. André Pruneda, Alfonso (1996): El fenómeno Cancún. Efectos desencadenados por un intento de planeación en base al turismo. Tesis de maestría en urbanismo. México, UNAM.
2. Banco de México, S. A. INFRATUR, Departamento de Economía (1971): Turismo en Isla Mujeres.
3. Barkin, David, 1972. Los beneficiarios del desarrollo. Sep Setentas. México.
4. Calizas Industriales del Carmen, S. A de C. V. Folleto promocional.
5. Cárdenas, Enrique (1996): La política económica en México, 1950-1994. Fondo de Cultura Económica, México.
6. Convenio para llevar a cabo la Alianza para la Producción en el municipio de Cozumel, Q. R., celebrado por la Asociación de Hoteleros de Cozumel, A. C. Y por el Secretario de Turismo, Arq. Guillermo Rosell, el Consejo Nacional de Turismo, Nacional Hotelera, S. A., FONATUR, FIDECARIBE y el gobierno del Estado de Quintana Roo, firmado el 22 de septiembre de 1978.
7. IX Censo General de Población y Vivienda, 1970.
8. Censo 1995 de población y vivienda. INEGI, 1995.
9. Corporación Asesora (1977): Propuesta de Desarrollo urbano para las poblaciones de Puerto Morelos, Puerto Juárez y Leona Vicario, Q. R.
10. Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral.
11. DETURIN (1992): Informe.
12. *Diario* Excelsior, México, 1 de agosto de 1984. Aguilera, Manuel. "La Crisis Mexicana. Un ensayo de interpretación económica y financiera".
13. Diario Oficial de la Federación, 23 de octubre de 1970.
14. Diario Oficial de la Federación, 6 de octubre de 1972.
15. Diario Oficial de la Federación, del martes 8 de octubre de 1974.
16. Diario Oficial de la Federación, 1 de septiembre de 1978.
17. Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero de 1979.
18. Diario Oficial de la Federación el 4 de marzo de 1981.
19. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1983: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México.

20. Diario Oficial de la Federación, 20-I-1986: decreto) se declara como área de protección, mejoramiento, conservación y restauración de sus condiciones ambientales, 528-147-66-80 ha de terrenos identificados como "Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an".
21. Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.
22. Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 1989.
23. Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe (1975): Plan de Desarrollo Xel-Ha, Cozumel. COPLASA, México.
24. Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe (1978): Estudio para determinar las políticas de desarrollo en el aspecto turístico en el municipio de Cozumel, Q. R. Anexo B: Cancún II. FONATUR, 1978.
25. Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe (1979): Plan Maestro de Desarrollo Turístico. Síntesis Ejecutiva de los Estudios de Actualización. México.
26. Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe (1980): Recursos naturales, frutales, fauna silvestre y marina en la zona del Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe.
27. Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe (1981): Poblado de Apoyo.
28. Fideicomiso Caleta de Xel-Ha y del Caribe, (1981): Plan Director de Xel-Ha, realizado por el Arq. Gustavo Treviño.
29. FONATUR (1978): Actividad turística en Cozumel, Q. R. Colección Polos Turísticos.
30. FONATUR (1979): Actividad turística en Cancún, Q. R. Colección polos Turísticos. Cuaderno No. 1, Enero de 1979. México.
31. FONATUR (1982): Cancún Un desarrollo Turístico en la Costa Turquesa. México.
32. FONATUR (2000): Programa de Desarrollo Urbano - Turístico del Corredor Cancún – Riviera Maya, Q. R.
33. García de Fuentes, Ana (1979): Cancún: turismo y subdesarrollo regional. Serie Cuadernos Instituto de Geografía. UNAM, México.
34. Garza, Gustavo (1998): Las políticas urbano regionales en México, 1915-1985. El Colegio de México. México.
35. Garza, Gustavo. 1999, "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México" en **Estudios Demográficos y Urbanos** (41), Vol. 14, núm. 2, CEDDU-El Colegio de México, mayo-agosto 1999
36. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1979): Plan Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo. México.
37. Gobierno del Estado de Quintana Roo, México (1987): Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ecología 1987-1993.
38. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993): Quintana Roo. Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999. México.
39. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1990): Oficio Núm. D.D.U./214 núm. de oficio 006, del 11 de enero de 1990.
40. H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo (1989): Oficio P. M, 147/89 del 14 de febrero de 1989
41. H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo (1991): "Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum.
42. H. Ayuntamiento de Benito Juárez (1992): Plan Director de Desarrollo de Cancún, Quintana Roo.
43. H. Ayuntamiento de Solidaridad (1996): Plan Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen.
44. Ochoa, Felipe (s/f): Evaluación del proyecto Cancún.
45. Ortiz Wadgyman, Arturo (1997): Política Económica de México 1982-1995. Los Sexenios Neoliberales. Ed. Nuestro Tiempo, S. A. México.
46. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 20 de enero de 1975.
47. Periódico Oficial del gobierno del Estado de Quintana Roo, 31 de octubre de 1978.
48. Periódico Oficial del gobierno del Estado de Quintana Roo, 31 de diciembre de 1979.
49. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 30 de abril de 1980.
50. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 31 de octubre de 1980.
51. Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 16 de enero de 1985.
52. Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 8 de febrero de 1987.
53. Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 9 de marzo de 1987.
54. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 30 de octubre de 1998: Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos.
55. Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 16 de noviembre de 2001.
56. Poder Ejecutivo Federal (1984): Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988.
57. Reuniones de Coordinación de Acciones SEDESOL-FONATUR, junio de 1992.
58. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1978): Antecedentes y Proyecciones. Cancún y Cozumel. 3. Comunicaciones. 3.1. Convenio bilateral 1978-1982; 3.2. Planes a corto, mediano y largo plazo; Plano No. 5: "Planeación Quintana Roo" y Plano No. 9.
59. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1978): Sistema de Información para el Diagnóstico Continuo del Desarrollo Urbano, (SIDDU), Estado de Quintana Roo.
60. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1980): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cozumel, Q. R.
61. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1980): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Benito Juárez, Q. R.

62. Secretaría del Patrimonio Nacional (1972): Estudio básico y Plan Director preliminares del Desarrollo Urbano de Cozumel, Q. R. México.
63. Secretaría del Patrimonio Nacional (1972): Estudio Básico y Plan Director Preliminares del Desarrollo Urbano de Cozumel, Q. R. Memoria de Trabajo.
64. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Control y seguimiento técnico de la evaluación de proyectos turísticos y urbanos en el corredor Cancún-Tulum. Informe No. 4, marzo 1990. Consultores en Planeación y Diseño Urbano, S. C.
65. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1987): Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo. México.
66. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1987): Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo. México.
67. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1987): Cancún, Quintana Roo, Lineamientos de Desarrollo. Esquema de Ordenamiento Territorial al 2006.
68. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1988): Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Q. R. Esquema de Ordenamiento.
69. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1988): Oficio núm. 310.5.-114 del 29 de enero de-1988.
70. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1988): Oficio núm. 410-295 del 15 de abril de 1988.
71. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1988): Oficio Núm. DS.412.0.I.A/164 del 25 de marzo de 1988
72. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1988): Oficio núm. DDU/214 del 26 de octubre de 1988.
73. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1988): 410.-969 del 13 de diciembre de 1988.
74. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1988): Oficio núm. 310.5-254 del 31 de marzo de 1989.
75. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1989): Estimación de costos de los proyectos a desarrollar en el Corredor Cancún-Tulum, Isla Mujeres e Isla Cozumel, responsabilidad directa de FIDECARIBE.
76. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1989): Oficio Núm. 310-5429 del 27 de marzo de 1989.
77. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1989): Oficio Núm. 410.-465 del 19 de mayo de 1989.
78. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1989): Oficio Núm. 410.-1203 del 20 de septiembre de 1989.
79. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1989): Oficio Núm. 310.5.-1490 del 17 de noviembre de 1989.
80. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1989): Oficio Núm. 410-01806 del 22 de noviembre de 1989.
81. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1989): Oficio núm. 410.-1867 del 30 de noviembre de 1989.
82. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 410-00369 del 21 de febrero de 1990.
83. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 310.5.-0307 del 1 de marzo de 1990.
84. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 310.5.-0311 del 1 de marzo de 1990.
85. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 410.-0760 del 14 de abril de 1990.
86. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 3100000.-558 del 19 de abril de 1990.
87. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 410.-0881 del 24 de abril de 1990.
88. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 410.-1132 del 31 de mayo de 1990.
89. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 3100000.-748 del 1 de junio de 1990.
90. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 3100000.-01123 del 11 de junio de 1990.
91. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): 3 Oficio Núm. 100000.-892 del 27 de junio de 1990.
92. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 410-1463 del 9 de julio de 1990. Oficio Núm. Oficio Núm.
93. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 410.-1706 del 13 de agosto de 1990.
94. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 3100000.-01149 del 14 de agosto de 1990.
95. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 410.-1783 del 23 de agosto de 1990.
96. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 410.-2092 del 13 de septiembre de 1990.
97. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio núm. 3100000.-01383 del 17 de septiembre de 1990.
98. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 410.-3019 del 19 de diciembre de 1990.
99. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Proyectos que han sido resueltos por la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, en materia de Impacto Ambiental, Información actualizada al 16 de marzo de 1990.
100. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 3100000.-01149 del 14 de agosto de 1990.
101. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 3100000.-1059 del 27 de julio de 1990.
102. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Nota Informativa sobre la evaluación del anteproyecto de ordenación "Mayaluum", municipio de Cozumel, Q. R. 19 de marzo de 1990.

103. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Nota informativa sobre el proyecto turístico de Puerto Aventuras, Municipio de Cozumel, Q. R.
104. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Avance del proceso de autorización de los proyectos turísticos del Corredor Cancún-Tulum e Isla de Cozumel al 20 de abril de 1990.
105. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Proyectos que han sido resueltos por la Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, en materia de Impacto Ambiental, Información actualizada al 16 de marzo de 1990.
106. 410.-1682 de agosto de 1990.
107. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Oficio Núm. 410.-2402 del 9 de octubre de 1990.
108. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Control y Seguimiento Técnico de la Evaluación de Proyectos Turísticos en el Corredor Cancún-Tulum.
109. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (s/fecha): Propuesta del Esquema de Ordenamiento Ecológico Urbano y Turístico del corredor Cancún-Tulum.
110. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1991): Oficio núm. 3100000.-344 del 26 de febrero de 1991.
111. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1991): Oficio núm. 410.-00835 del 17 de abril de 1991.
112. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1992): Oficio Núm. 310.5.- 0680 del 2 de abril de 1992.
113. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1992): Oficio Núm. 410.-02526 del 14 de julio de 1992.
114. Secretaría de Programación y Presupuesto (1985): Antología de la Planeación en México (1917-1985). Primeros intentos de planeación en México (1917-1946).
115. Secretaría de Turismo (1978): Plan de Aprovechamiento Integral de la Costa del Estado de Quintana Roo.

Capítulo 4

1. Castillo, Manuel Angel. "La práctica de la planificación en el marco del estado capitalista" en **Notas acerca del sustento teórico de la planificación regional**, tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, CEDDU-El Colegio de México, Noviembre de 1988.
2. Cárdenas, Enrique(1996): La política económica en México, 1950-1994. Fondo de Cultura Económica, México.
3. Dachary, Alfredo César, Arnaiz, Stella Maris (1992): De la costa oriental de Yucatán al Caribe Mexicano.
4. Dachary, Alfredo César (s/f): Turismo y Desarrollo: una visión integral.
5. DETURIN (1992): Informe.
6. Diario Oficial de la Federación 11 de junio de 1980.
7. Diario oficial de la Federación del 4 de marzo de 1981.
8. Diario Oficial de la Federación, 20 de septiembre de 1989.
9. Diario Oficial de la Federación, 25 de septiembre de 1989.
10. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1991.
11. Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1993.
12. Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1993.
13. Diario Oficial de la Federación, 26 de agosto de 1994.
14. Diario Oficial de la Federación, 26 de octubre de 1994.
15. Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 1995.
16. Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1996.
17. Diario Reforma, martes 24 de febrero de 2004
18. Diario El Universal, 29 de febrero de 2004.
19. Domínguez Villalobos, Liliana, 1996. Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio. México. El Colegio de México. Serie de documentos. México.
20. Garza, Gustavo (1999): "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México" en **Estudios Demográficos y Urbanos** (41), Vol. 14, núm. 2, CEDDU-El Colegio de México, mayo-agosto 1999.
21. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993): Oficio núm. OCS.077.93 del 19 de abril de 1993.
22. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993): Quintana Roo: Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999. México.
23. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993): Síntesis del Plan de Gobierno 1993-1999, Quintana Roo. Mario Villanueva Madrid. México.
24. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993): Propuesta del Plan Rector de Desarrollo Urbano para el Desarrollo Turístico del Corredor Cancún-Tulum. 11 de agosto de 1993.
25. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993): Análisis de factibilidad ecológica de cuatro desarrollos turísticos en el Corredor Cancún-Tulum. Agosto de 1993.
26. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993): Oficio s/núm. del 12 de noviembre de 1993.
27. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993): Oficio s/núm. Del 21 de octubre de 1993.
28. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993): Oficio núm. D.D.U.E./214 del 7 de diciembre de 1993.
29. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1993): Oficio núm. 0153 del 9 de diciembre de 1993.

30. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1994): Oficio s/núm. del 25 de febrero de 1994.
31. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1996): Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos, mayo de 1996.
32. Gobierno del Estado de Quintana Roo, Administración Portuaria Integral de Quintana Roo, S. A de C. V. (2000): Programa Maestro de Desarrollo Portuario del Estado de Quintana Roo 1999-2005. México.
33. Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001): Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo.
34. Guimaraes, Roberto. "Los desafíos de la planificación ante la crisis del desarrollo: organizaciones sociales, democratización y justicia social" en **Políticas y Estrategias de Planificación ante los Nuevos Desafíos del Subdesarrollo**. Ponencias ante el XVI Congreso Interamericano de planificación, 1ª. Ed., SIAP/universidad de Puerto Rico, Estados Unidos, 1990.
35. Hirsch, Joachim (2000): Globalización, Capital y Estado. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México.
36. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num11y12/docu7.htm#p2>: Guzmán Pineda, Jesús, Pretelin Pérez, Manuel (1997): De la gestión ecológica a la gestión ambiental. (Génesis y evolución de la política pública ambiental en México 1970-1996).
37. <http://www.cidob.es/bios/castellano/lideres/z-001.htm>: Ernesto Zedillo Ponce de León.
38. <http-sat.semarnat.gob.mx-dgoeia-impacto-sad-busquedas.html>. "Proyecto Xpu-Ha Ecopark"; "Resumen Ejecutivo del Proyecto Obras y Actividades Projectadas a Futuro del Parque Natural Xel-Ha"; "Villas el Dorado" y "Resort Iberostar Playa Paraíso – Golf y Villas".
39. <http://www.qroo.gob.mx/estadisticas/turisticas/1999qr.htm>
40. <http://www.rivieramaya.com/esp/proyecciones.htm>
41. H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q. R. (1991): Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum. México.
42. H. Ayuntamiento de Solidaridad, Q. R. (2002): "Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum, 2002-2026.
43. Informe Preventivo para el proyecto "Terminal de Cruceros Punta Langosta, Cozumel, S. A de C. V.", 1995.
44. Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad intermedia del proyecto "Muelle Cozumel", 1995.
45. Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad general del proyecto denominado "Construcción y operación de un muelle para embarcaciones menores en Cozumel, Q. R.", 1995.
46. Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad general del proyecto denominado "Marina Blue Paradise" 1996.
47. Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad específica del proyecto denominado "Desarrollo Turístico "Xaac", 1996.
48. Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad general del proyecto denominado "La Isla" 1997.
49. Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad general del proyecto denominado "Muelle para atraque para embarcaciones menores en el área adyacente a la "Quinta Maya" perteneciente a la Secretaría de la Defensa Nacional", 1998.
50. Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad intermedia del proyecto denominado "Plan Maestro Playa Mujeres" 1998.
51. Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad general del proyecto denominado "Muelle Rolandi gourmet & Beach Club" 1999.
52. Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad general del proyecto denominado "El Cid de Cancún" 1999.
53. Muñoz Rubio, Julio (s/fecha): Crisis ambiental, Política Ecológica y Modernización.
54. Ortiz Wadgyamar, Arturo (1997): Política económica de México 1982-1995. Los sexenios neoliberales. Editorial Nuestro Tiempo, S. A.
55. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1 de marzo de 1993.
56. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, del 4 de marzo de 1993.
57. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 28 de julio de 1993.
58. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 9 de junio de 1994.
59. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 29 de marzo de 1996: Programa Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen.
60. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 30 de octubre de 1998. "Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos. 2".
61. Poder Ejecutivo Federal (1989): Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
62. Poder Ejecutivo Federal (1995): Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.
63. Pradilla Cobos, Emilio. "Capítulo V. Planeación democrática y popular, ¿utopía o alternativa?" en Emilio Pradilla Cobos. **Territorios en Crisis**, México, 1970-1992, 1ª ed., Editorial Red Nacional de Investigación Urbana en coedición con la UAM-Xochimilco, México.
64. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2000): Programa Maestro de Desarrollo Portuario del Estado de Quintana Roo.
65. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1983): Esquema de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen, Q. R.
66. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1987): Plan Subregional de Desarrollo Urbano y turístico del Corredor Cancún-Tulum.

67. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1988): Plan de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Q. R. Esquema de Ordenamiento.
68. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1989): Estudios y proyectos ecológicos y urbanos a realizarse para el Corredor Cancún-Tulum e Isla Cozumel.
69. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Control y seguimiento técnico de la evaluación de proyectos turísticos y urbanos en el corredor Cancún-Tulum. Informe No. 2, enero 1990. Consultores en Planeación y Diseño Urbano, S. C.
70. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Control y seguimiento técnico de la evaluación de proyectos turísticos y urbanos en el corredor Cancún-Tulum. Informe No. 3, febrero de 1990. Consultores en Planeación y Diseño Urbano, S. C.
71. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): Control y seguimiento técnico de la evaluación de proyectos turísticos y urbanos en el corredor Cancún-Tulum. Informe No. 6, abril 1990 (segunda parte). Consultores en Planeación y Diseño Urbano, S. C.
72. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): oficio núm. 410.-2785 del 16 de noviembre de 1990.
73. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1990): "Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994".
74. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1991): Informe de las reuniones técnicas de trabajo Gobierno del Estado de Quintana Roo/FIDECARIBE/SYSPLAN/SEDUE, julio 17 de 1991.
75. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1991): Programa de Ordenamiento Ecológico para el Desarrollo Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Quintana Roo", noviembre de 1991.
76. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1991): Nota informativa sobre protestas ecologistas respecto al esquema de ordenamiento urbano, turístico, ecológico del Corredor Cancún-Tulum, Quintana Roo. Dirección General de Desarrollo Urbano, 18 de noviembre de 1991.
77. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1991): Análisis de los modelos de ordenamiento ecológico del Corredor Cancún-Tulum elaborados por el Gobierno del Estado de Quintana Roo y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
78. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1991): Minuta de la reunión sobre el programa federal de ordenamiento ecológico para el desarrollo turístico del Corredor Cancún-Tulum. Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica-SEDUE, 25 de noviembre de 1991.
79. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1992): Oficio núm. 400.-190 del 31 de enero de 1992.
80. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1992): Oficio Núm. 310.-1158 del 3 de junio de 1992.
81. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1992): Oficio Núm. 410.- 02040 del 8 de junio de 1992.
82. Secretaría de Desarrollo Social (1992): Nota informativa: Programa de Ordenamiento Ecológico para el Desarrollo Turístico del Corredor Cancún-Tulum. 25 de junio de 1992.
83. Secretaría de Desarrollo Social (1992): Oficio Núm. 310.5.- 1752 del 1 de septiembre de 1992.
84. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Nota Informativa respecto a la "Participación de la SEDESOL en la planeación y Desarrollo del Corredor Cancún-Tulum, febrero de 1993.
85. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Oficio núm. 310.5.-1323 del 28 de mayo de 1993.
86. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Oficio núm. A.O.O.P.- 3791 del 12 de julio de 1993.
87. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Nota informativa respecto a la reunión de trabajo en las oficinas de la Secretaría de Obras Públicas y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Quintana Roo, Zona Norte, 23 de julio de 1993.
88. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Reuniones de Coordinación SEDESOL-Gobierno del Estado de Quintana Roo para el Ordenamiento del Corredor Cancún-Tulum. Avances de Acuerdos Establecidos durante las reuniones de trabajo de los meses de agosto y septiembre de 1993.
89. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Nota informativa: Propuestas de los desarrolladores de megaproyectos turísticos, para modificar el ordenamiento ecológico del Corredor Cancún-Tulum"
90. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Nota informativa: "4. Proyectos Especiales: "Modificación al Polígono de Veda en Cancún".
91. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Memorándum DG-255-93 del 23 de agosto de 1993.
92. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Nota informativa respecto a la Reunión de Coordinación SEDESOL-Gobierno del Estado para el Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum, Q. R. 31 de agosto de 1993,
93. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Oficio núm. A.O.O.D.G.N.A.-008659 del 21 de septiembre de 1993.
94. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Avances en la Coordinación SEDESOL-Gobierno del Estado de Quintana Roo para el Ordenamiento del Corredor Cancún-Tulum. Octubre de 1993.
95. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Criterios de Desarrollo Urbano Aplicables a los 4 Megaproyectos del Corredor Cancun-Tulum. 13 de octubre de 1993.
96. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Avances en la Coordinación SEDESOL-Gobierno del Estado de Quintana Roo para el Ordenamiento del Corredor Cancún-Tulum, Dirección General de Desarrollo Urbano-SEDESOL, noviembre de 1993.
97. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Nota informativa: Propuestas del Gobernador de Quintana Roo relativas al Ordenamiento Ecológico y Urbano del Corredor Cancún-Tulum. 5 de noviembre de 1993.
98. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Memorándum del 15 de noviembre de 1993.

99. Secretaría de Desarrollo Social (1993): oficio núm 310.5.-3201 y AOO.510.01514 del 26 de noviembre de 1993.
100. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Minuta de la Reunión de Trabajo para la planeación urbana del Estado de Quintana Roo, entre la Secretaría de Desarrollo Social y el Gobierno del Estado de Quintana Roo", Chetumal, Q. R. 8 de diciembre de 1993.
101. Secretaría de Desarrollo Social (1993): Oficio núm. 310.5.-3862 y AOO.500.-01561 del 13 de diciembre de 1993.
102. Secretaría de Desarrollo Social (1994): Oficios Núm. 310.5.-0182 al 310.5.-0186 del 10 de febrero de 1994.
103. Secretaría de Desarrollo Social (1994): Nota informativa respecto a los Avances en la Coordinación SEDESOL-SECTUR-Gobierno del Estado de Quintana Roo para el Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum.
104. Secretaría de Desarrollo Social (1994): Nota informativa relativa a los "avances en la Coordinación SEDESOL-SECTUR-Gobierno del Estado de Quintana Roo para el Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum", febrero de 1994.
105. Secretaría de Desarrollo Social (1994): Nota informativa: Avances en la coordinación SEDESOL- Estado de Quintana Roo para el Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum, marzo de 1994.
106. Secretaría de Desarrollo Social Oficio núm. 310.5.-0385 y A.O.O.500.-00082 del 14 de marzo de 1994.
107. Secretaría de Desarrollo Social (1994): Nota informativa respecto a la Presentación y consulta del Plan de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum.
108. Secretaría de Desarrollo Social (1994): Nota informativa respecto a la Presentación y consulta del Plan de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum.
109. Secretaría de Desarrollo Social (1994): Oficio núm. 310.-1072 y A.O.O.-500.-00267, ambos del 19 de mayo de 1994.
110. Secretaría de Desarrollo Social (1997): Agenda de Asuntos en trámite en materia de Desarrollo Urbano en el Estado de Quintana Roo.
111. Secretaría de Desarrollo Social (1998): Propuesta de Agenda de Asuntos Pendientes en el Estado de Quintana Roo. Marzo de 1998.
112. Secretaría de Turismo (1993): oficio s/núm. del 8 de diciembre de 1993.
113. Secretaría de Turismo (1993): Oficio núm. 310.5.-3862 y AOO.500.-01561 del 13 de diciembre de 1993.
114. Trejo-Torres, J. C., R. Durán e I. Olmsted, 1993. Manglares de la Península de Yucatán. México, CONABIO y CIQROO.

Capítulo 5

1. Borja, Jordi, Castells, Manuel (2000): Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus, México.
2. Castells, Manuel (2001): La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Fin de milenio, Vol. III. Ed. Siglo XXI Editores, México.
3. VIII Censo General de Población, 1960.
4. IX Censo General de Población y Vivienda, 1970.
5. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.
6. Censo 1995 de población y vivienda. INEGI, 1995.
7. de Mattos Carlos. Capital Población y Territorio en Seminario Distribución y Movilidad Territorial de la Población y Desarrollo Humano, Fundación Bariloche-Centro de Estudios de Población-Programa de Actividades en Población de América Latina, San Carlos de Bariloche, Argentina 4 al 7 de mayo de 1994 (pp.22) y Brugué, Quim y Ricard Goma. "Gobierno Local, Ciudad y Política Urbana" en **Estudios Demográficos y Urbanos** (39) vol. 13, núm. 3, CEDDU-El Colegio de México, septiembre-diciembre 1998.
8. Diario El Financiero, 3-1-2000.
9. Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1993: Ley General de Asentamientos Humanos.
10. Diario Oficial de la Federación el 30-XI-1994.
11. Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2001. Acuerdo de Coordinación
12. Diario Por Esto! de Quintana Roo, 30-VI-2000.
13. Fernández Durán, Ramón (1996): La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global. Ed. Fundamentos. España.
14. FONATUR (2000): Programa de Desarrollo Urbano Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya.
15. FONATUR (2000): Programa de Desarrollo Urbano Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya. Documento Temático: Vivienda y Equipamiento Regional.
16. FONATUR (2000): Programa de Desarrollo Urbano Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya. Documento Temático: Componentes de infraestructura.
17. FONATUR (2000): Estrategia de Desarrollo Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Riviera Maya 2025.

18. Gatto, Francisco. "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales" en Albuquerque Llorence Francisco, Carlos A. de Mattos y Ricardo Jordán Fuchs (EDS.). **Revolución Tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales**, ILPES/ONU-IEU/PUC-Grupo editorial Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1990.
19. Gobierno del Estado de Quintana Roo. Comisión Estatal de Ecología. Subcomisión Estatal de Ordenamiento Ecológico (1997): Actualización del Programa de Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum. Febrero de 1997.
20. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1997): Principios que orientarán la propuesta de actualización del Ordenamiento Ecológico del Corredor Cancún-Tulum. Consenso de la Comisión Técnica. 20 de mayo de 1997.
21. Gobierno del Estado de Quintana Roo. Secretaría de Turismo (1998): Compendio Estadístico de Turismo en México, 1999.
22. Gobierno del Estado de Quintana Roo (1999): Plan Básico de Gobierno 1999-2005.
23. Gobierno del Estado de Quintana Roo (2000): Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo 2000-2025 (Resumen ejecutivo).
24. Gobierno del Estado de Quintana Roo (2001): Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo.
25. Gobierno del Estado de Quintana Roo (2002): Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Playa del Carmen 2002-2026.
26. Gobierno del Estado de Quintana Roo (2002): Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2002-2026.
27. Gobierno del Estado de Quintana Roo (2002): Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Chemuyil 2002-2027.
28. Gobierno del Estado de Quintana Roo (2002): Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Ciudad Aventuras 2002-2027.
29. Gobierno del Estado de Quintana Roo (2003): Programa Subregional de Desarrollo Urbano de la Región Caribe Norte del estado de Quintana Roo.
30. Gobierno del Estado de Quintana Roo. Comisión Estatal de Ecología. Subcomisión Estatal de Ordenamiento Ecológico (s/fecha): Estadística de propietarios inconformes con las densidades de la propuesta del Ordenamiento Ecológico.
31. Guimaraes, Roberto. "Los desafíos de la planificación ante la crisis del desarrollo: organizaciones sociales, democratización y justicia social" en **Políticas y Estrategias de Planificación ante los Nuevos Desafíos del Subdesarrollo**. Ponencias ante el XVI Congreso Interamericano de planificación, 1ª. Ed., SIAP/universidad de Puerto Rico, Estados Unidos, 1990.
32. <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/f-025.htm>: Vicente Fox Quesada.
33. <http://www.qroo.gob.mx/qroo/EnlaceWeb.php?Dir=http://www.solidaridad.gob.mx>
34. http://www.qroo.gob.mx/estadisticas_turisticas_2000qr.htm
35. http://www.qroo.gob.mx/estadisticas_turisticas_2001qr.htm
36. http://www.qroo.gob.mx/estadisticas_turisticas_2002qr.htm
37. <http://www.rivieramaya.com/esp/proyecciones.htm>
38. <http-sat.semarnat.gob.mx-dgoeia-impacto-sad-busquedas.html>
39. H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo (1991): Plan Regional de Ordenamiento Ecológico, Urbano y Turístico del Corredor Cancún-Tulum.
40. H. Ayuntamiento de Isla Mujeres (1991): Plan Director de Desarrollo Urbano de Isla Mujeres.
41. H. Ayuntamiento de Benito Juárez, 1993: Plan Director de Desarrollo Urbano de Cancún.
42. H. Ayuntamiento de Cozumel (1996): Plan Director de Desarrollo Urbano de Cozumel.
43. H. Ayuntamiento de Solidaridad (1996): Plan Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen.
44. H. Ayuntamiento de Isla Mujeres (1999): Programa de Centro de Población de la Zona Continental del Municipio de Isla Mujeres, Q. R.
45. Lojkine, Jean (1981): El marxismo, el estado y la cuestión urbana. Ed. Siglo XXI Editores, S. A. México.
46. Massia, Gustave y Tribillon, Jean Francois (1993): Ciudades en Desarrollo. Ed. Siglo XXI, México.
47. Olin, Wright, Eric (1983): Clase, crisis y estado. Ed. Siglo XXI Editores, España.
48. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1993: Plan Director de Desarrollo Urbano de Cancún.
49. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 9 de junio de 1994: Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Denominada Corredor Cancún-Tulum.
50. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 30 de noviembre de 1994: Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Denominada Sistema Lagunar Nichupté.
51. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 29 de marzo de 1996: Plan Director de Desarrollo Urbano de Playa del Carmen, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.
52. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo. 21 de febrero de 1998.
53. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 15 de marzo de 1998: Programa de Centro de población de la Zona Conurbada de Isla Mujeres, municipio de Isla Mujeres, Q. R.
54. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 14-VIII-1998. Ley Estatal de Asentamientos Humanos.

55. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 30-X-1998: Plan Director de Desarrollo Urbano de Puerto Morelos.
56. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 14 de mayo de 1999: Programa de Desarrollo Urbano de la Reserva Poniente de Playa del Carmen.
57. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 14 de Mayo de 2001: Programa de Centro de Población de la Zona Continental del Municipio de Isla Mujeres, Q. R.
58. Periódico Oficial del gobierno del Estado de Quintana Roo, 6 de noviembre de 2001. Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Denominada Corredor Cancún-Tulum.
59. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 22 de abril de 2002: Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Quintana Roo.
60. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1 de abril de 2002: Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Playa del Carmen 2002-2026.
61. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1 de abril de 2002: Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2002-2026.
62. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1 de abril de 2002: Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Chemuyil 2002-2027.
63. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1 de abril de 2002: Programa Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Ciudad Aventuras 2002-2027.
64. Pradilla Cobos, Emilio (1993): "Capítulo V. Planeación democrática y popular, ¿utopía o alternativa?" en Emilio Pradilla Cobos. **Territorios en Crisis**, México, 1970-1992, 1ª ed., Editorial Red Nacional de Investigación Urbana en coedición con la UAM-Xochimilco, México.
65. Pradilla Cobos, Emilio y cols. (2000): "La regulación del crecimiento territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México" en **Papeles de Población**, Nueva Época, Año 6 núm. 23, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la población-UAEM, enero-marzo 2000.
66. Propuesta de la Asociación de Propietarios e Inversionistas de la Costa Cancún-Tulum (s/fecha).
67. Ramos, Joseph. "Las tendencias en las políticas de desarrollo y el rol del estado en las actuales condiciones de América Latina" en **Políticas y estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo**, ponencia ante el XVI Congreso Interamericano de Planificación, 1a. ED., SIAP/Universidad de Puerto Rico, Estados Unidos.
68. SEDUE (1990): Control y Seguimiento Técnico de la Evaluación de Proyectos Turísticos en el Corredor Cancún-Tulum.
69. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1991): Programa de Ordenamiento Ecológico para el Desarrollo Turístico del Corredor Cancún-Tulum, Q. R.
70. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001): Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.
71. Secretaría de Desarrollo Social (2000): México 2020. Un enfoque territorial del desarrollo; Vertiente Urbana. Síntesis Ejecutiva. México.
72. Secretaría de Desarrollo Social (2000): México 2020 un enfoque Territorial del Desarrollo, Vertiente regional. Resumen ejecutivo. México.
73. Secretaría de Desarrollo Social (2000): Nota informativa: Situación que guarda el desarrollo urbano en el estado de Quintana Roo, SEDESOL, 19 de junio de 2000
74. Secretaría de Desarrollo Social (2001): Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.
75. Secretaría de Turismo (1998): Estadísticas Básicas de la Actividad Turística, 1998. México.

Capítulo 6

1. Borja, Jordi, Castells, Manuel (2000): Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus, México.
2. Cordera, Rolando, Ziccardi, Alicia (coord..) (2000): Las políticas Sociales de México al findel Milenio. Ed. Porrúa, IIS, Fac. de Economía y coord.. de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
3. de Mattos, Carlos (1990): "Desarrollos recientes sobre el concepto y la práctica de la planificación en América Latina" en **Políticas y Estrategias de planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo**, ponencia presentada ante el XVI Congreso Interamericano de planificación, SIAP/Universidad de Puerto Rico, Estados Unidos.
4. Garza, Gustavo (1999): "Globalización económica, concentración metropolitana y políticas urbanas en México" en **Estudios Demográficos y Urbanos** (41), Vol. 14, núm. 2, CEDDU-El Colegio de México, mayo-agosto 1999.
5. Hirsch, Joachim (2000): Globalización, Capital y Estado. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México.
6. Nolasco, Margarita (1991): "Reorientación de las migraciones en la frontera sur", en **Cambios territoriales en México: Exploraciones Recientes**. Delgado, Javier y Villarreal, Diana, México, UAM.