



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Sociales y
Económico Administrativas**

**GOBERNABILIDAD, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
DESARROLLO EN QUINTANA ROO**

TESIS RECEPCIONAL

Para obtener el Grado de

Maestro en Economía y Administración Pública

PRESENTA

Oscar Luque Rodríguez

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Xavier Gamboa Villafranca

Chetumal, Quintana Roo, 2008.



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

MAESTRÍA EN ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis elaborada bajo la supervisión del Comité de Asesoría y aprobada como requisito para obtener el grado de:

Maestro en Economía y Administración Pública

COMITÉ:

DIRECTOR: _____

Dr. Xavier Gamboa Villafranca

ASESOR: _____

Dra. Eliana Cárdenas Méndez

ASESOR: _____

M.C. Edgar Sansores Guerrero

Chetumal, Quintana Roo, de 2008.

Y aunque no me creáis y os penséis que os hablo con evasivas, debo deciros que el mayor de los bienes para un humano es el ir manteniendo los ideales de la virtud con sus palabras y tratar de tantos temas como hemos hablado, examinándome a mí mismo y a los demás, pues, una vida sin examen propio y ajeno no merece ser vivida por ningún hombre, me creáis o no.

Apología de Sócrates

Agradecimientos

Los agradecimientos más profundos y plenos de cariño para mi esposa María del Pilar y mi hijo Oscar Sócrates quienes sin quejarse del tiempo que le dedique al trabajo y pude haberles quitado con la elaboración del presente texto, fueron mi aliento para ello. Ellos leyeron y escucharon mil veces mis ideas, preguntas y divagaciones acerca del tema. Sin su apoyo, comprensión, compromiso y compañía habría sido imposible acometer este trabajo. Agradezco igualmente a mi hija Olga y a Luis Enrique de quienes recibí siempre palabras de apoyo y aliento para seguir adelante, y muy especialmente a mi nieta Olga Sofía quien me ofreció los espacios de entretenimiento y cariño, también necesarios para la continuidad del texto.

Es preciso agradecer a mi padre Oscar y mis hermanos María Eugenia y José Manuel, que estuvieron siempre apoyándome y estimulando para sacar adelante este desafío.

En el desarrollo de esta investigación recibí el apoyo y colaboración de muchas personas e instituciones. Entre estas, agradezco el espacio para la reflexión y el análisis que me brindó la Universidad de Quintana Roo durante los años en que estuve vinculado a ella como alumno de la maestría.

Luego, y actualmente a la División de Ciencias Políticas y Humanidades, de la UQROO en donde he intercambiado y contrastado puntos de vistas, opiniones e ideas con colegas y estudiantes en relación con aspectos claves de este trabajo. En los cursos que allí impartí surgieron varias de las preguntas que orientaron esta tesis.

Del mismo modo, son muchas las personas con quienes tengo una deuda de gratitud por su aporte en la elaboración de este texto. En primer lugar, con Xavier Gamboa Villafranca, compañero y amigo quien me recibió, brindó apoyo y dio las facilidades para la elaboración de este trabajo. En este mismo sentido, los diálogos y observaciones de la Dra. Eliana Cárdenas Méndez, del Mtro. Yuri Hulkan Balam Ramos, del Mtro. Edgar Sansores Guerrero y del Dr. Fernando Cabrera Castellanos disiparon muchas dudas acerca del proceso para la obtención de la maestría. Agradezco también a Joaquín Macías Rodríguez y Arturo Alonso Alcocer quienes me ayudaron en la edición del texto.

Mención especial debo hacer para con mis entrevistados, funcionarios públicos del Gobierno del Estado quienes generosamente estuvieron dispuestos a compartir conmigo su tiempo y experiencias, aportes que sin duda iluminaron y esclarecieron mis ideas.

CONTENIDO

Introducción.....	7
--------------------------	----------

CAPÍTULO I

Marco teórico de la Gobernabilidad

1. Acercamiento teórico de la gobernabilidad: origen, uso y significado.....	14
2. Diferentes fuentes para el análisis de la gobernabilidad.....	19
3. Gobernabilidad: aproximación desde sus tradiciones y adjetivaciones.....	22
4. Gobernabilidad y gobernabilidad democrática.....	23
5. Encuadramiento teórico del trabajo de investigación.....	26

CAPÍTULO II

Componentes socioeconómicos de la gobernabilidad en Quintana Roo

1. Formación histórica, elementos territoriales y dinámica poblacional.....	28
2. Desarrollo económico, desequilibrio regional y dependencia.....	40
3. Desempeño institucional para el desarrollo de las empresas y su competitividad.....	48
4. Bienestar social, pobreza y desigualdad.....	64

CAPÍTULO III

Instituciones y reglas del juego: incentivos y restricciones para la gobernabilidad democrática

1. La democratización de las instituciones políticas.....	77
2. Eficiencia y calidad de la administración de justicia.....	98
3. Actores estratégicos, conflictos e inestabilidad social.....	118
4. Cultura política democrática.....	132

CAPÍTULO IV

Consideraciones para una estrategia de desarrollo institucional: fortalezas, debilidades y desafíos

1. El desafío económico: diversificación económica y equilibrio desde el punto de vista espacial.....	139
2. El desafío político: la difícil consolidación de la democracia.....	143
3. El desafío de la administración de justicia: independencia y calidad en la resolución de conflictos.....	147
4. El desafío social: democracia, pobreza y desigualdad.....	150
Conclusiones.....	153
Bibliografía.....	157

Introducción.

El tema de la gobernabilidad en los últimos años ha acaparado buena parte de la discusión y atención, no solo de los círculos gubernamentales, sino que además, y cada vez con mayor intensidad, de los círculos académicos y medios de comunicación.

En forma creciente los intelectuales, los políticos, administradores públicos, economistas y la gente en general, se refieren cada vez más al término "gobernabilidad", para describir la complejidad de los procesos políticos y sociales y designar la "cualidad de gobernable", es decir, a las condiciones, capacidades y medios de que disponen los estados para asegurar la convivencia ordenada de la sociedad, la conducción eficaz de las instituciones políticas y su funcionamiento, así como, al diseño y aplicación de políticas públicas, la capacidad para dar cause a los conflictos, las expectativas y los resultados de la gestión pública.

Lo anterior parece estar evidenciando que la relación entre política, instituciones y gobernabilidad está a la base de cualquier análisis sobre el conjunto de problemas que aquejan a nuestra sociedad, mismas que se expresan en una suerte de inmadurez y debilidad del conjunto de las instituciones, con el consiguiente impacto negativo en la Administración Pública.

Hoy no cabe duda que Quintana Roo presenta muchos altibajos, por un lado, se conforma un mundo con un alto desarrollo económico que muestra importantes avances en materia de bienestar social, derivado del desarrollo turístico y de sus negocios asociados y, por otro, se conforma un mundo rural y urbano con importantes rezagos y marginación social, que no encuentra los satisfactores suficientes para su desarrollo.

Los problemas actuales en Quintana Roo son los derivados de un hecho inédito, el éxito económico del modelo basado en el sector turismo, el cual reescribió la geografía y la sociedad estatal.

A pesar de sus tasas positivas de crecimiento en la última década, la economía quintanarroense sigue sin desarrollar los elementos capaces de asegurarle solidez e inclusividad. Continúa dependiendo en exceso de un solo sector de la economía -el turismo- y de un número muy limitado y poco diversificado de productos primarios y secundarios con bajo valor añadido, cuya rentabilidad depende de los mercados nacionales e internacionales.

Además, la actividad turística no tiene apenas articulación con el resto de las actividades económicas del Estado. La información estadística referente al bienestar social que disfrutaban los quintanarroenses, refleja una mejoría que resulta insuficiente, ya que el porcentaje de población quintanarroense sin los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, sigue siendo elevado, lo que ha generado numerosos conflictos sociales, los cuales forman parte de la nueva problemática estatal.

Así pues, Quintana Roo se enfrenta a un futuro por redefinirse estructuralmente. A la falta de consenso en torno a un proyecto estatal de desarrollo económico y social de largo aliento por parte de los principales actores del Estado, se le añade una importante debilidad política e institucional que dificulta enormemente este consenso, unos altos niveles de desigualdad económica, que hipotecan aún más el potencial de crecimiento económico, y su incapacidad para disminuir las carencias de la población, con su correlato de desafección y retracción hacia la democracia y sus instituciones.

Es por ello, que uno de los mayores retos que enfrenta hoy Quintana Roo es el de consolidar y mejorar su sistema de gobernabilidad democrática, que le permita ampliar los canales de participación social, consolidar el estado de derecho, ampliar sus capacidades productivas y competitivas, y promover el desarrollo humano particularmente de los sectores más pobres y marginales.

El área de estudio dentro de la cual se inserta esta investigación es la Administración Pública, en la rama conocida como análisis institucional. El objetivo del presente trabajo es buscar algunas condiciones que permitan explicar la calidad de las instituciones en Quintana Roo¹ y revelar las reglas de juego que rigen el comportamiento y las relaciones entre los actores políticos quintanarroenses desde una perspectiva de gobernabilidad democrática.

Para contextualizar esta perspectiva, resulta necesario tratar de delimitar lo que se entenderá en este trabajo por instituciones. En términos generales las instituciones se definen como el conjunto de normas formales (leyes, normativas, procedimientos, etc.) y normas y reglas informales (costumbres, convenciones sociales, valores, etc.) así como, las organizaciones que las crean, mantienen y aplican.

Es decir, las instituciones pueden ser formales –leyes u organizaciones- pero pueden también existir informalmente como producto de la repetición y las costumbres. El marco institucional delimita, por un lado, las elecciones con las que cuentan los individuos y, por otro, facilitan la interacción entre las personas ayudándoles a dar forma a las expectativas que pueden mantener en sus relaciones.

En este trabajo se adoptará la idea de que las instituciones son sistemas de reglas e incentivos que contribuyen o no, para que una sociedad sea más gobernable y goce de mayores índices de desarrollo económico, de calidad de vida y mayores espacios de libertad democrática.

El análisis de la gobernabilidad en Quintana Roo tiene como trasfondo teórico las recomendaciones de organismos internacionales como: las Naciones Unidas

¹ La calidad de las instituciones públicas constituyen el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. El desarrollo depende en buena parte de las instituciones políticas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social dependen de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de los políticos y gobernantes. (BID, Desarrollo Más Allá de la Política, 2000)

(ONU); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Banco Mundial (BM); la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y del Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), entre otros, los cuales consideran que para los países como México y para América Latina en general, en los que predominan instituciones poco desarrolladas y consolidadas, se hace necesario elevar la capacidad de gobernar para avanzar y fortalecer la democracia, mejorando su desempeño económico, social y político.

Lo anterior aparece reforzado si consideramos que la gobernabilidad se incluyó como tema de agenda, de acuerdo y seguimiento en los Grupos Consultivos de Ginebra, Washington y Estocolmo, e incluso como componente de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en buena parte de los países centroamericanos y del Caribe. Pero también ha formado parte de los temas de discusión de la mayor parte de las Cumbres Iberoamericanas.

Objetivo General.

El objetivo general del presente trabajo es analizar el desempeño, calidad y viabilidad de las principales instituciones de Quintana Roo, con el propósito de destacar la importancia que éstas tienen para el desarrollo económico, social y político del Estado.

Para ello, el trabajo se centra en tres perspectivas: en primer lugar, cuáles son los elementos constitutivos bajo los cuales se desarrolla la gobernabilidad y cómo éstos afectan al posterior desarrollo del proceso; en segundo lugar, cómo el funcionamiento y calidad de las instituciones políticas contribuyen de manera decisiva en la formulación, eficacia y legitimidad de las políticas públicas; y en tercer lugar, es poner de relieve la importancia crucial que tienen las reformas de estas instituciones políticas para conseguir cuotas más altas de desarrollo en Quintana Roo.

Por otro lado, se propone identificar algunos de los principales desafíos que el Estado deberá enfrentar en el futuro inmediato, para consolidar y/o ampliar sus niveles de gobernabilidad.

Para desarrollar este análisis la atención se centra en las principales instituciones políticas y administrativas de carácter formal, configuradas por la Constitución y la legislación político- electoral. Al examinar las instituciones de carácter formal se distinguirá para efectos analíticos a aquellas que se vinculan más estrechamente con la forma de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos, además de la encargada de la impartición de justicia.

A nuestro juicio –y esta es nuestra hipótesis- un criterio clave para determinar la institucionalización o consolidación democrática en un país, es el resultado de una adecuación razonablemente cercana entre reglas formales y comportamiento.

Esta tarea eminentemente teórica que nos proponemos reviste especial interés, ya que puede permitir la comprensión sobre el tipo de gobernabilidad que se tiene en Quintana Roo, la calidad de sus instituciones políticas, los objetivos que persigue y los productos que se pueden esperar.

Planteamiento del problema.

Hoy la democracia, la eficacia institucional y el estado de derecho son considerados objeto y condición para avanzar a mejores estadios de bienestar y desarrollo. Esto se expresa de manera concreta en la capacidad institucional de construir una agenda pública que refleje y responda a las demandas ciudadanas, y de formular y poner en práctica políticas públicas que contribuyan a satisfacer dichas demandas con eficacia, en un contexto democrático.

En este contexto, el problema básico de la presente investigación es conocer en qué medida el modelo de gobernabilidad imperante en Quintana Roo ha contribuido a garantizar estabilidad institucional y sustentabilidad democrática.

La pregunta que cabe formularse es: ¿cuáles son los componentes institucionales y de relaciones que crean gobernabilidad en Quintana Roo? Hacer este ejercicio supone también, interrogantes sobre: ¿cuáles son los elementos constitutivos de este paradigma?, ¿cuáles son los actores e intereses involucrados?, ¿cuáles son sus directrices en el ámbito de lo político institucional, pero también, de lo económico y social? y, por último, reconocer ¿cuáles han sido los incentivos y restricciones, fortalezas y debilidades en torno al diseño mismo de gobernabilidad imperante en Quintana Roo, en los últimos años? A nuestro juicio estos elementos lejos de ser cuestiones aisladas, responden a un diseño más o menos deliberado acerca de cómo enfrentar tales desafíos de gobernabilidad.

Para estas interrogantes debemos partir del conocimiento detallado de la estructura y organización de las instituciones más relevantes o representativas en Quintana Roo. Así mismo, debemos conocer en que consiste el paradigma de gobernabilidad, en tanto planteamiento teórico. Entonces estaremos en condiciones de evaluar la estructura, organización y por supuesto los valores que subyacen en el modelo de gobernabilidad imperante en Quintana Roo.

Justificación.

El presente trabajo es de relevancia en diferentes sentidos. En primer lugar debido a la escasez de estudios sobre el funcionamiento, calidad y eficacia de las instituciones en las entidades federativas. En segundo lugar, a que se aborda el

estudio de la gobernabilidad de manera diferente a los estudios previos que sobre este tema se pueden encontrar en Quintana Roo².

Por otra parte, el análisis de las principales instituciones existentes en Quintana Roo, nos permitirá explicar varios de los problemas de calidad de nuestras instituciones, lo que supone reconocer el hecho de que buena parte de la responsabilidad por la estabilidad política y de la democracia, pasa por enfrentar el tema de la pobreza y la desigualdad social, con todo su correlato de inequidades, propiciadas en gran parte por el modelo de gobernabilidad existente.

Existe consenso acerca de que los años que corren entre finales de los ochenta y la década pasada han sido el periodo donde mayor desarrollo –mucho más de forma, que de fondo- ha experimentado Quintana Roo. Esta constatación, sin embargo, no alcanza para cubrir el déficit de calidad institucional y de problemas de gobernabilidad que parece experimentar en paralelo. Los casos del ex-gobernador Mario Villanueva, el ex-alcalde de Benito Juárez, Ignacio García Zalvidea, los numerosos casos de corrupción dentro del aparato estatal y las constantes inconformidades sociales y campesinas -por solo mencionar los más publicitados-, con evidentes manifestaciones de amenaza para la gobernabilidad, contienen en buena medida la evidencia empírica de esta serie de deficiencias.

Las deficiencias mucho tienen que ver con un número no menor de tensiones y desafíos que el modelo de gobernabilidad no ha logrado resolver. Estas debilidades, explican en cierto modo muchos de los problemas de calidad de nuestra democracia, la que es tributaria en no menor medida de las instituciones que se han levantado al amparo de nuestro sistema de gobierno.

La principal razón que justifica este trabajo, Gobernabilidad, Administración Pública y Desarrollo en Quintana Roo, está considerar las fortalezas y debilidades de nuestras instituciones, pero también –y esta es una cuestión central- en cómo podemos convertir las dificultades y déficit del proceso –en tanto desafíos- en oportunidades.

Por tanto, este trabajo pretende buscar los caminos que posibiliten transitar efectivamente hacia una consolidación de la democracia, del orden jurídico y de la plena vigencia de los derechos humanos, libertades fundamentales y, sobre todo, de los derechos sociales. Con ello, no solo será posible una administración y políticas públicas con mayor equidad, sino también más eficientes.

Estructura y organización.

El trabajo se estructura sobre la base de cuatro capítulos, más uno que recoge algunas de las conclusiones que se desprenden de esta investigación.

² Las relaciones entre la política y la calidad de las instituciones han sido objeto de muy pocos estudios, incluso entre los organismos internacionales, a pesar de las importantes implicaciones para su actividad.

El primer capítulo tiene un carácter teórico y de contexto, que busca situar la discusión acerca del concepto de gobernabilidad, lo que permitirá la comprensión y análisis de la gobernabilidad democrática.

Este será producto del análisis de los conceptos fundamentales de la gobernabilidad a la luz de los avances científico sociales. Se construirá, de manera más específica, a partir de la observación de cuatro grandes conjuntos de variables reportadas en la literatura académica especializada en la materia, estas son: I. Acercamiento teórico de la gobernabilidad: origen, uso y significado. II. Diferentes fuentes para el análisis de la gobernabilidad. III. Gobernabilidad: una aproximación desde sus tradiciones y adjetivaciones, y IV. Gobernabilidad y gobernabilidad democrática. Así mismo, se ofrece un encuadramiento teórico del trabajo de investigación.

En el segundo capítulo se analizará los componentes socioeconómicos de la gobernabilidad en Quintana Roo, para establecer los contextos y arreglos que configuraran las reglas del juego que determinan los incentivos y restricciones, para el modelo de gobernabilidad existente. Para ello, se hace una reconstrucción histórica que ayude a la comprensión de la realidad sociopolítica de Quintana Roo y, determinar, cómo la agenda política actual depende en gran medida, de la senda marcada por las presiones que se derivan de la historia y del territorio.

Así mismo, se analizará el estado que guarda el desarrollo económico y social del Estado, para valorar los principales avances conseguidos durante los últimos años y evidenciar las debilidades aún existentes, que hacen falta superar para configurar su espacio territorial y para cohesionarlo política y económicamente.

En el tercer capítulo se analizarán las instituciones y reglas del juego que rigen el comportamiento y las relaciones entre los actores políticos quintanarroenses, desde una perspectiva de gobernabilidad democrática. El propósito es examinar en qué medida las instituciones y reglas del juego –tanto formal como informal– han contribuido positiva o negativamente a la gobernabilidad democrática en Quintana Roo.

Así mismo, se analizarán algunas de las tensiones y desafíos del modelo gobernabilidad, a partir de la configuración de los principales actores que interactúan en el Estado, lo que explicaría, varios de los problemas de calidad de nuestra democracia.

Y finalmente, se ofrecerá una visión general sobre el estado actual de los arreglos institucionales que dan estabilidad y legitimidad al sistema de gobierno y su Administración Pública y, que a su vez, son fuente de solución de controversias y provee los principios de certeza, seguridad y defensa de las libertades cívicas.

En el cuarto capítulo se expondrán algunas reflexiones que resultan del estudio, Gobernabilidad, Administración Pública y Desarrollo en Quintana Roo. Tras el análisis del contexto y las instituciones políticas, económicas y jurídicas se determinan algunas de las fortalezas institucionales del Estado, así como, las debilidades que están en la base del sistema de gobernabilidad. Además, se destacan los principales desafíos que deberán enfrentar -sociedad y gobierno- para mejorar los índices de gobernabilidad democrática existentes.

Lo importante aquí es destacar como podemos convertir las dificultades y déficit del proceso –en tanto desafíos-, en oportunidades.

Finalmente, en el capítulo cinco se exploran algunas conclusiones que resultan de la reflexión acerca de éste trabajo de investigación, denominado “Gobernabilidad, Administración Pública y Desarrollo en Quintana Roo”.

Capítulo I

Marco Teórico de la Gobernabilidad

En el presente capítulo se ofrecerá un marco teórico para situar la discusión acerca del concepto de gobernabilidad, lo que permitirá la comprensión y análisis de la gobernabilidad democrática.

Éste será producto del análisis de los conceptos fundamentales de la gobernabilidad, a la luz de los avances científico sociales. Se construirá, de manera más específica, a partir de la observación de cuatro grandes conjuntos de variables reportadas en la literatura académica especializada en la materia, estas son: I. Acercamiento teórico de la gobernabilidad: origen, uso y significado. II. Diferentes fuentes para el análisis de la gobernabilidad. III. Gobernabilidad: una aproximación desde sus tradiciones y adjetivaciones, y IV. Gobernabilidad y gobernabilidad democrática. Así mismo, se ofrece un encuadramiento teórico del trabajo de investigación.

1. Acercamiento teórico de la gobernabilidad: origen, uso y significado.

Los cambios acontecidos en los últimos años en la escena mundial están estrechamente relacionados con el tema de la gobernabilidad.

En buena parte del mundo, las últimas décadas han sido testigos de transformaciones profundas, tanto en las relaciones entre los estados y sus sociedades nacionales, como en los patrones de organización económica y política en el plano internacional.

Fenómenos como la globalización económica y financiera, los avances tecnológicos que producen alteraciones en todo tipo de intercambios, el auge de organismos no-gubernamentales, el creciente papel político de la sociedad civil, la desocupación y flexibilización laboral, la privatización de empresas y servicios públicos, la descentralización administrativa y la integración regional, han redefinido los roles tradicionales del Estado.

En general, los fenómenos que implican la globalización han hecho que el Estado pierda su rectoría en lo relativo al desarrollo y a la regularización pública, y que en

la definición de estrategias y capacidades, aumente su interacción con una multiplicidad de actores privados y públicos, nacionales e internacionales.

A la vez, la historia también registra en el plano político numerosos movimientos democratizadores³, luchas por nuevos derechos sociales, el desmoronamiento del bloque socialista y el fin de la guerra fría. Han surgido fenómenos como el terrorismo, el recrudecimiento de la xenofobia y los fundamentalismos religiosos, y en el plano económico, las crisis económicas, el afianzamiento del modelo liberal como sistema de producción y organización social que han hecho cada vez más profundos los desequilibrios entre pobres y ricos, se trate de países o de clases sociales. Acontecimientos todos ellos que han contribuido a transformar radicalmente las relaciones sociopolíticas dentro del Estado, y entre los diferentes estados nacionales.

Estos procesos han vuelto a poner en el centro del debate académico la problemática del Estado, buena parte de la reciente y prolífica producción académica en torno a la gobernabilidad, se caracteriza por un tratamiento que tiende a destacar aspectos de este proceso.

Muchas de las crisis y problemas que hoy aquejan a nuestras democracias encuentran su explicación en las dificultades de gobernabilidad de las mismas. Prácticamente todos los problemas derivados de la consolidación de las democracias, se han intentado explicar en términos de sus fortalezas y debilidades a partir de las dificultades de gobernabilidad.

En forma creciente los intelectuales, los políticos, economistas y la gente en general, se refieren cada vez más al término "gobernabilidad" para describir la complejidad de los procesos políticos-sociales existentes, y para designar la "cualidad de gobernable", es decir, a las condiciones, capacidades y medios que tienen los Estados para asegurar la convivencia ordenada de la sociedad. Así mismo, para valorar la conducción eficaz de las instituciones políticas, su funcionamiento y mejoramiento continuo, al diseño y aplicación de las políticas públicas, la capacidad para dar cause a los conflictos, las expectativas y los resultados de la gestión pública.

El volumen de la literatura que se ocupa de la gobernabilidad y su ritmo de crecimiento ha ido en aumento. Y no solo impresiona el volumen de los estudios, que es enorme, sino también la abundante variedad de perspectivas desde las que el fenómeno de la gobernabilidad se contempla. Contribuciones a la teoría de la gobernabilidad se han recibido de muchas partes: Ciencia Política, Economía, Sociología, Administración Pública, y otras. En realidad, uno de los más destacados caracteres de esta literatura es la variedad de ángulos teóricos desde los que el fenómeno de la gobernabilidad es estudiado. Las diferencias conceptuales que surgen son el resultado, más bien, de la combinación de

³ En las dos últimas décadas el mundo progresó significativamente hacia la apertura del sistema político y la ampliación de las libertades políticas. 81 países tomaron medidas importantes orientadas hacia la democracia, y actualmente 140 de los casi 200 países del mundo convocan a elecciones multipartidistas, más que en cualquier otro momento de la historia.

diversas tradiciones teóricas y valorativas que ponen de manifiesto un aspecto digno de ser destacado.

A pesar de las distintas fuentes de procedencia de los escritos sobre la gobernabilidad, es posible encontrar en todos ellos elementos comunes en torno a la cual organizar toda la literatura sobre la materia: es claro que eficacia, legitimidad y estabilidad en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad.

Camou, plantea la necesidad de integrar en cualquier definición los componentes básicos de eficacia, legitimidad y estabilidad, de suerte tal, que la gobernabilidad se asociaría a un “estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”⁴.

En términos generales, la gobernabilidad está estrechamente relacionada con la legitimidad, autoridad de gobierno, su capacidad institucional y la eficacia para encontrar soluciones a los problemas sociales.

Si bien la gobernabilidad es una preocupación antigua en el ámbito del ejercicio del poder, la palabra *governability* traducida al español como gobernabilidad fue utilizada por primera vez por Samuel Huntington en la década de los setenta, para referirse a un concepto restringido del ejercicio de la democracia que evitaría el exceso de demandas ciudadanas, es decir, en su connotación de capacidad de generar adecuación entre demanda social y fortaleza institucional.

La preocupación por la gobernabilidad surge como tema prioritario de la agenda de los estudios políticos en Europa Occidental y Japón. La crisis fiscal y final del capitalismo anunciada por O’Connors⁵ en 1973, llevaron a que la “Comisión Trilateral” en su Informe sobre Gobernabilidad, titulado “La Crisis de la Democracia” anunciara la incontrolabilidad de la crisis fiscal en los Estados Unidos, Europa y Japón, y sugirieron fuertes medidas restrictivas en la operación del sistema democrático para contrarrestar, lo que llamaron, el “exceso de democracia”⁶.

Esta situación habría provocado una sobrecarga de demandas imposibles de satisfacer, lo que estaría amenazando la democracia. Esta es la referencia central a la problemática de la gobernabilidad que remite a los autores del “Reporte Trilateral” Huntington, Crozier y Watanuki, y que pasa por ser el esquema interpretativo básico de la gobernabilidad.

Para los autores “trilaterales” la crisis de gobernabilidad consiste en un estado de desequilibrio o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales – sobrecarga– y las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos.

⁴ Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad: estudio preliminar*. México, Plaza y Valdés. p.33.

⁵ James O’Connors se refirió en su ya clásica obra *The Fiscal Crisis of the State* a la crisis fiscal del Estado, resultante de las contradicciones del Estado del capitalismo avanzado, agravado por el sistema democrático.

⁶ 1975 inició la crisis fiscal de las democracias avanzadas y, con ella, el cuestionamiento del Estado del Bienestar, es decir, del exitoso modelo de gobernabilidad generado tras la Segunda Guerra Mundial.

Feldman, señala que en la introducción del reporte se adelanta que “el dilema central de la gobernabilidad de la democracia es que las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca”⁷.

Según los autores del informe sobre gobernabilidad⁸, las disfunciones de la democracia han producido tendencias que impiden su funcionamiento. Lo que estaba ocurriendo según puede leerse en las conclusiones del informe, es que:

El funcionamiento exitoso de los gobiernos democráticos, las virtudes democráticas del individualismo y la igualdad han conducido a una deslegitimación general de la autoridad y a una pérdida de confianza en el liderazgo.

La expansión democrática de la participación y la involucración política ha creado una sobrecarga en el gobierno y una expansión desequilibrada de las actividades gubernamentales, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía.

Se ha intensificado la competición política que es esencial para la democracia, lo que ha llevado a una desagregación de los intereses y a un declive y fragmentación de los partidos políticos.

La receptividad de los gobiernos democráticos hacia el electorado y las presiones sociales ha estimulado el parroquialismo nacionalista en el modo en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones internacionales.

Lo que hay en el fondo del diagnóstico no es más que la crisis del Estado de Bienestar. Así, la teoría de la gobernabilidad nace a partir de la teoría de la ingobernabilidad que se estaba verificando en los países desarrollados.

En el ámbito Latinoamericano y en particular en el de Quintana Roo, el problema no se relacionaría tanto con la crisis de la democracia por exceso de la misma, sino más bien, al contrario, se trata aquí de una subdemanda que apuesta a la democracia para poder crecer, lo que hace mucho más complejos los desafíos por satisfacer.

Es a partir de esta matriz que comienzan a surgir con mucha intensidad varios enfoques y lecturas de la gobernabilidad, para explicar el proceso de tránsito y consolidación de las democracias, y donde encontramos desde aquellos que colocan el foco en las cuestiones de eficacia gubernamental, pasando por los temas de capacidad institucional, gobierno de complejos sistemas políticos, hasta capacidad de gobernación de actores.

⁷ Feldman, E. (2000). *A propósito de la publicación de un Nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida*. Revista Instituciones y Desarrollo N. 7 Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad. p.2.

⁸ Crozier, M.J., Huntington, S.P. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión. New York University Press. p. 161.

De esta manera, el término gobernabilidad se ha ido caracterizando por tener una connotación amplia y ambigua, lo cual ha permitido percibirlo como un concepto donde caben todos los problemas de las democracias actuales.

Tal es así, que en la literatura especializada encontramos numerosas definiciones y enfoques para analizar la gobernabilidad y que enfatizan algunos aspectos sobre otros, por ejemplo:

Huntington, (1975) para dar cuenta de los problemas del Estado para responder a la sobrecarga que produce una demanda social imposible de satisfacer.

Ángel Flisfisch, (1989) explica el concepto como el desempeño gubernamental a través del tiempo.

Manuel Alcántara, (1994) la presenta como el conjunto de condiciones de carácter medio ambiental favorables para la acción del gobierno o intrínseca a este.

Michael Coppedge, (1994) la define como una situación de grado que existe sólo en la medida en que la relación entre los actores políticos estratégicos logra los arreglos que son estables y mutuamente aceptables.

Fernando Zumbado, (1997) expresa que la gobernabilidad es la vertiente política del desarrollo Humano.

Achard y Flores, (1997) para abordar los problemas de eficacia en la acción del gobierno y las políticas públicas.

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (1997) la gobernabilidad, entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median sus diferencias.

Jessop, (1999) para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, que está caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre público y privado.

Nogueira, (2000) para denotar los problemas que tiene el gobierno de complejos sistemas políticos.

Kauffman, (2000) para identificar el conjunto de instituciones y tradiciones que determinan, cómo se ejerce la autoridad en un país.

Joan Prats, (2001) estima que la gobernabilidad es un atributo de las sociedades, no solo de sus gobiernos, y debe entenderse como la capacidad de la sociedad para enfrentar los desafíos y oportunidades que le plantean.

Ante esta gran variedad de definiciones, enfoques y formas de analizar el tema de la gobernabilidad, durante estos treinta años, ilustran su complejidad y la amplitud de las problemáticas que se tratan de explicar.

2. Diferentes fuentes para el análisis de la gobernabilidad.

El término de gobernabilidad ha sido enriquecido a través del tiempo por varios autores y nuevos enfoques, y se ha legitimado convirtiéndose en una categoría de análisis que adquiere hoy gran importancia en la práctica política.

Siguiendo a Prats,⁹ es posible distinguir cuatro corrientes que contribuyen al concepto de gobernabilidad, a saber:

- a) Los trabajos encargados por la Comisión Trilateral en la década de los setenta;
- b) La aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición y consolidación de la democracia, con especial énfasis en Latinoamérica;
- c) Su utilización por parte de los organismos internacionales multilaterales y,
- d) Su utilización en la construcción europea.

En la primera referencia analítica, la gobernabilidad era entendida como la brecha entre demandas sociales y la capacidad de las instituciones públicas para satisfacer esas demandas. Deriva de un planteamiento neoconservador liderado, entre otros, por Huntington, (1975) y Bell, (1979).

Esta explicaba su posición negativa (la ingobernabilidad) como el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado respondía con la expansión de sus servicios y de su intervención, provocando inevitablemente una crisis fiscal.

De esta manera, Huntington definía a la gobernabilidad, “como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades”¹⁰.

El análisis conceptual trilateral se orientaba no hacia la ampliación de la capacidad de respuesta del Estado, sino por el contrario, a la disminución de demanda ciudadana. De manera más concreta, el diagnóstico de la situación llevaba a plantear la existencia de tres tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático y que se referían:

⁹ Prats, J. (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico*. Revista Instituciones y Desarrollo. Nos. 13 – 14 Barcelona : Instituto Internacional de Gobernabilidad. p. 168.

¹⁰ Huntington, S. (1995). *La ingobernabilidad de las democracias*. En: Espacios, Revista Centroamericana de Cultura Política. No. 3, San José: FLACSO. p. 72.

- a) A la deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y el individualismo;
- b) La sobrecarga del gobierno debido a la expansión de la participación política y al desarrollo de actividades gubernamentales; y
- c) A la desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política y que ha conducido a la fragmentación de partidos políticos.

Siguiendo a Pasquino, esto conducía a un círculo vicioso que puede definirse como “la espiral de la ingobernabilidad”, es decir, “la disminución de confianza de los ciudadanos de una parte, respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes por otra, provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas”¹¹.

Una segunda fuente del término gobernabilidad para los efectos de análisis, surge para designar la consolidación de las democracias en transición.

Autores como O'Donnell, (1989) o Przeworski, (1991) consideraron por gobernabilidad aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades económicas y sociales.

En estos dos trabajos se señala que la gobernabilidad existe cuando se evita la autocracia y cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas.

Un tercer acercamiento desde la gobernabilidad ha sido el empleado por las agencias internacionales, aunque más cercano al entendimiento de gobernanza.

La utilización más explícita de este formato de gobernabilidad ha sido la realizada por el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo¹², quienes durante mucho tiempo han usado el término de gobernabilidad para referirse al:

- a) Proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados;
- b) La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y
- c) El respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos.

¹¹ Pasquino, G. (1988). *Gobernabilidad*. En N. Bobbio, et al. Diccionario de Política. Suplemento, Madrid, Siglo XXI. p.196.

¹² PNUD, (1997). *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Ediciones Naciones Unidas. p. 37.

En la base de estas definiciones, aparece una combinación entre reglas del juego y los resultados de las mismas, en términos de eficacia y eficiencia.

En los últimos años ambas instituciones financieras multilaterales han intentado avanzar desde el ámbito explicativo, a uno de carácter más operativo: el cómo lograr las condiciones apropiadas en todos los niveles para alcanzar un desempeño gubernamental acorde con los objetivos del desarrollo económico. Se resalta el interés por la estabilidad, que es a la vez, condición y resultado de un buen desempeño gubernamental.

Finalmente, la cuarta corriente clave que confluye en el estudio de la gobernabilidad es aquella surgida a raíz del análisis del proceso de construcción europea.

Durante los años 1990s, apareció un enfoque que trataba de explicar la gobernabilidad de la Unión Europea, a partir del concepto *gobernanza*, entendida esta como una estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales.

Este acercamiento contribuyó con una nueva forma para aproximarse a los análisis sobre la gobernabilidad y la *gobernanza*, a través de los trabajos de autores como Mayntz, (2000) y Scharpf, (2001).

La *gobernanza* como recientemente ha propuesto y aceptado traducirlo la Unión Europea y la Real Academia de la Lengua Española, tiene un campo de estudio multidireccional y se ha asociado a su uso con diferentes ámbitos, tipos de actores, niveles de gobierno y entornos (locales, subnacionales, nacionales, regionales, supranacionales), con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas del juego que permiten o limitan la articulación e interacción sociopolítica.

Siguiendo a Cruz, la *governanza* democrática se refiere, “a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes democráticos”¹³.

En este sentido, al referirnos a la *gobernanza* estamos haciendo alusión a un concepto y a un problema de investigación distinto al de la gobernabilidad democrática, tanto en lo referido a su complejidad como en sus alcances. Por esta causa, el análisis de los elementos que propician y condicionan la autorregulación, el orden y cohesión social pueden entenderse como objeto del estudio de la *governanza* política.

Sin embargo, para los efectos de análisis es necesario aclarar que su uso y aplicación refieren a fenómenos sociopolíticos y objetos de investigación distintos al de gobernabilidad, aunque interrelacionados.

El objetivo de este trabajo denominado, “Gobernabilidad, Administración Pública y Desarrollo en Quintana Roo”, apunta más en la dirección del análisis de la gobernabilidad democrática, es decir, avanza por el siempre complejo conjunto de

¹³ Cruz, C. (2001). *Gobernabilidad y governance democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional*. Magazine No .22. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad. p. 86.

las cuestiones vinculadas a los conceptos de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados que consideran los puntos de vista e intereses de los actores sociales.

Estos diferentes enfoques que buscan explicar el concepto de gobernabilidad desde distintas perspectivas teóricas, lo que buscan al final de cuentas es poder tratar de enfrentar los obstáculos y desafíos de los procesos de consolidación de las democracias en clave de la gobernabilidad.

3. Gobernabilidad: aproximación desde sus tradiciones y adjetivaciones.

Como hemos señalado antes, el interés por la gobernabilidad surge fundamentalmente de la preocupación desde su otra faz, es decir, desde los problemas que se originan a partir de la ingobernabilidad.

Derivado de la complejidad que existe para determinar el concepto de gobernabilidad y su campo de estudio, en los últimos años han surgido diferentes corrientes críticas que han desarrollado otros enfoques de análisis para tratar de delimitar y precisar este concepto. Surge entonces en este punto, la necesidad de intentar sistematizar las distintas aportaciones que han dado lugar a los estudios y análisis más operativo de la gobernabilidad.

Existen tres enfoques diferentes para tratar el tema de la gobernabilidad:

La primera perspectiva está fuertemente marcada por una dimensión restringida de la gobernabilidad, es decir, una visión limitada a sus aspectos normativos y administrativos que deja de lado las dimensiones políticas y de contenido, para refugiarse en una cómoda, neutral y aséptica posición “técnica”.

Esta lectura de la gobernabilidad esta vinculada a los objetivos de las llamadas “reformas de primera generación”, sugeridas por el “Consenso de Washington” en condiciones de estabilidad política.

Este posicionamiento consideraba que el buen gobierno y la buena gobernabilidad estaba más cerca de quienes lograban avanzar en la implementación de las medidas prescritas por los organismos multilaterales.

Una segunda variante remite a las fuertes críticas desatadas por las reformas de primera generación¹⁴ y su escaso impacto en términos de cambios significativos

¹⁴ Un balance en torno al cual hoy existe un consenso generalizado, nos permite sostener que las primeras reformas muestran que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos, en particular en las áreas sociales. Los niveles de pobreza, injusticia social y desigualdades en el reparto de las riquezas siguen siendo inaceptablemente altos.

en las cuestiones de desarrollo, lo que lleva a replantear el tema en función de un nuevo diagnóstico. Lo que se requería eran instituciones fuertes que permitieran viabilizar las reformas emprendidas.¹⁵

Siguiendo a Saldomando, señala que, “estas nuevas tesis reconocen que necesitamos instituciones inteligentes y estados orientadores, capaces de fomentar nuevas capacidades estatales de conducción y junto con una sociedad civil participativa, elaborar nuevos contratos sociales”¹⁶.

El tercer enfoque llamado “Regulación Democrática”, plantea la necesidad de transitar por el proceso de recuperar la dirección política y el control democrático, sobre los procesos de reforma económica e institucional.

La gobernabilidad es vista aquí como un elemento político, como espacio de articulación entre las políticas, las instituciones y los arreglos sociales para estructurar y darle sostenibilidad a sectores claves del desarrollo.

Hoy los estudios sobre gobernabilidad están más enfocados a la capacidad de gobernar efectivamente. La gobernabilidad pasa a estar directamente ligada al éxito o fracaso de un gobierno por compatibilizar los factores económicos, sociales y políticos, asociados a las demandas de la mayoría de la población. Esto a su vez, se expresan de manera concreta en la capacidad institucional –estatal– de construir una agenda pública que refleje y responda a las demandas ciudadanas, y de formular y poner en práctica políticas públicas que contribuyan a satisfacer dichas demandas.

Hoy queda más que claro, que más que los fantasmas del retorno autoritario, parecen ser las cuestiones relativas a la subjetividad de los ciudadanos y la confianza que depositan en los gobernantes y las instituciones, lo que mueve las preocupaciones en relación con la gobernabilidad democrática.

4. Gobernabilidad y gobernabilidad democrática.

Gobernabilidad y democracia son dos temas interrelacionados entre sí, al implicar la acción conjunta del gobierno y la sociedad.

Cuando se gobierna lo que se pone en juego es un proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica del Estado y la sociedad que es gobernada.

¹⁵ El hecho de reconocer que las ‘instituciones importan’ permitió legitimar el enfoque de los neoinstitucionalistas. Apoyados en la teoría de economía institucional de Douglas North –economía de la información, capital social y capacidad institucional– los neoinstitucionalistas, diseminados en círculos de Naciones Unidas, del BID, del BM y de algunas agencias bilaterales buscaron un cambio en los postulados más regresivos de la primera generación de medidas de gobernabilidad.

¹⁶ Saldomando, A. (2002). *Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado*. Managua: Centro Editorial de la Mujer. p. 64.

Así, mientras que el gobierno refiere a la tarea de conducir, la gobernabilidad da cuenta del entorno en que la tarea se produce.

Como bien lo señala Camou, “si la democracia es una forma de gobierno, la gobernabilidad, como se ha sostenido, es más bien un estado, una propiedad o una cualidad que nos indica el “grado de gobierno” que se ejerce en un sociedad; ese grado de gobierno viene representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”¹⁷.

En este sentido, la democracia es una cualidad, un atributo o propiedad que nos indica el tipo de gobierno¹⁸ que se ejerce en una sociedad.

Hablamos de gobernabilidad democrática cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los distintos actores de la sociedad, se producen en un marco de legitimidad¹⁹, y cuando se tiene la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho.

Por tanto, dos parecen ser los elementos que destacan en la definición de gobernabilidad democrática:

- a) La capacidad de las instituciones (tanto del gobierno como de la comunidad política en su conjunto) para conducir efectivamente los procesos políticos básicos y legalmente estipulados; y
- b) La legitimidad con que deben contar las instituciones políticas y del gobierno para el procesamiento y aplicación de decisiones políticas.

El fortalecimiento de la legitimidad del sistema político y de las instituciones estatales de una parte, y el desarrollo de la eficacia de las políticas públicas diseñadas e implementadas por el estado de otra, en un contexto democrático constituyen los ejes de la gobernabilidad democrática.

Amartya Sen²⁰ distingue tres formas a través de las cuales la democracia contribuye al enriquecimiento de la vida y las libertades de la gente, es decir, a la construcción de la gobernabilidad democrática:

¹⁷ Camou, A. Op. Cit . p.46.

¹⁸ Para una mayor comprensión de las formas de gobierno, consultar a Bobbio, Norberto. (1976). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. FCE, México.

¹⁹ La legitimidad política descansa esencialmente en la confianza conferida por los individuos de la sociedad a las instituciones políticas. La legitimidad política se relaciona con el apoyo (Easton: 1992), el consentimiento y aceptación de la ciudadanía sobre un orden político dado y sobre la acción de las instituciones políticas. También ver Weber, Max. *En Economía y sociedad*. FCE. México, 1983. Capítulo III, “*Los tipos de dominación*”, numeral 1, “*Las formas de legitimidad*”.

²⁰ Amartya, Sen. (1999). *Democracy as a Universal Value*. en *Jornal of Democracy*, también en <http://muse.jhu.edu/demo/jod/10.3sen.html>

- a) Mediante la garantía de la libertad política, pues el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos tiene un valor intrínseco para la vida y el bienestar de la gente;
- b) La democracia tiene un importante valor instrumental para conseguir atención política a las demandas; y
- c) La práctica de la democracia da a los ciudadanos la oportunidad de aprender los unos de los otros y ayuda a la sociedad a formar sus valores y prioridades.

Por tanto, la democracia tiene importancia relevante en la conformación de la gobernabilidad y en la consecución del desarrollo de una sociedad.

La gobernabilidad requiere de un entorno democrático, ya que cuando los actores de la sociedad desarrollan prácticas en contradicción con las formulas democráticas, (fraude electoral, frenos a la participación política, corrupción, impunidad, falta o negación de la información pública, clientelismo, falta de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, autoritarismo, exclusión, etc.) se produce una pérdida de confianza en las autoridades y las instituciones, dando como resultado una desvinculación creciente de la ciudadanía respecto a la vida política, que hace que un Estado sea menos gobernable o tener altos índices de ingobernabilidad.

La ingobernabilidad hace referencia al desprestigio de los sistemas políticos cuando se provoca el deterioro y la decadencia del orden político y social; cuando los ciudadanos pierden confianza en las autoridades y las instituciones políticas; cuando se diluye el estado de derecho y se rompen los vínculos entre quienes ejercen el poder público y los integrantes de una comunidad política dada²¹.

En términos de Hobbes es la vuelta al estado de naturaleza, es decir, donde no existe un Estado capaz de preservar el orden, y por tanto, "la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve"²².

Es decir, la ingobernabilidad surge o se presenta cuando se dan asimetrías entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta institucional.

En la democracia, la confianza ciudadana se fortalece y consolida, ya que el reconocimiento de libertades civiles y políticas fortalece a las instituciones y procura la justicia distributiva, es decir, la vida pública se erige en un conjunto de prácticas que coadyuvan a que entre la sociedad y el Estado existan relaciones de cooperación y confianza. Gobernabilidad y democracia son dos pilares que

²¹ El enfoque marxista apunta a otras razones para explicar los problemas de ingobernabilidad. Según este la inestabilidad crónica de la democracia se originaría en la economía, donde la caída de la tasa de ganancia, la sobreproducción, y sobre todo el trabajo asalariado y la competencia derivada de la apropiación privada de la ganancia, llevaría a una contradicción insalvable entre clases, y a luchas políticas desordenadores de la vida política, que confirmarían la tesis de que la democracia burguesa y el capitalismo estaban en una crisis terminal.

²² Hobbes, Thomas. (1980). *Leviatán. O la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. Ed., FCE. México. p. 103

contribuyen a que la vida pública y el mundo de lo político se articulen como esferas que sustentan las capacidades de la sociedad y el Estado.

Siguiendo al Dr. Campos “el poder en el horizonte de la gobernabilidad democrática es institucional, no personal, caudillista ni mesiánico; se ejerce de acuerdo con la lógica de los pesos y contrapesos que se reconocen en el régimen de las instituciones. Es un poder responsable y receptivo a la opinión pública; es un poder organizado en instituciones, acreditado por su institucionalidad y públicamente aceptado por su aptitud para formar consensos, respetando las oposiciones. Es un poder emprendedor, porque se sitúa más allá de lo casuístico y lo inmediato de los acontecimientos. Es un poder que construye, reforma y moderniza para que la vida en sociedad y el Estado sea más fructífera, civilizada y progresista”²³.

Así las cosas, la compleja relación entre gobernabilidad y democracia han sido juzgadas en términos positivos, es decir, en el sentido de que la vigencia de las reglas democráticas incrementa las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad.

5. Encuadramiento teórico del trabajo de investigación.

Al concluir esta primera parte de recorrido más teórico y conceptual del tema de la gobernabilidad, y a pesar del amplio campo de discusión, parece pertinente plantear una definición de gobernabilidad por la que nos inclinemos y fijar una postura teórica para abordar el tema “Gobernabilidad, Administración Pública y Desarrollo en Quintana Roo”.

Dejando de lado las conceptualizaciones academicistas para los efectos de analizar la gobernabilidad en Quintana Roo y ofrecer encuadramientos que posibiliten enfrentar las amenazas, retos y oportunidades que se tienen, se hace necesario entender la gobernabilidad en función de la habilidad del gobierno – capacidad estatal– y de los distintos sectores sociales para articular adecuadamente cuatro grandes aspiraciones muy fuertemente arraigadas en el imaginario colectivo de los quintanarroenses, a saber: un crecimiento económico dinámico basado en el mercado; fortalecimiento del estado de derecho; márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades y protección social; y grados crecientes de participación ciudadana en las decisiones públicas.

La siempre difícil gobernabilidad dependerá necesariamente de la compatibilización de estos requerimientos –crecimiento, equidad, protección social y participación–, más allá de las coaliciones gobernantes, de los modelos que

²³ Campos, Ricardo. (1999). *Gobernación y Ética Pública*. Ed. Géminis Editores e Impresores, S.A de C.V. México. p. 4.

éstos sustentan, de los actores sociales dominantes de conformidad con el modelo o de la eficacia de las instituciones.

No cabe duda que el gran desafío para la gobernabilidad democrática en Quintana Roo está en afrontar esta compleja ecuación desde una perspectiva más pragmática y menos dependiente de la validez de las construcciones teóricas.

Es por ello que decidimos abordar el tema de la Gobernabilidad en Quintana Roo desde una aprehensión analítica y más empírica, que nos permitiera intentar explicaciones a la luz de la práctica, es decir, en función de las amenazas reales que ha experimentado en el pasado reciente o en la actualidad la gobernabilidad en Quintana Roo, más que empleando conceptos académicos preestablecidos.

Lo que nos propusimos es más bien hacer un análisis de las principales instituciones del Estado, con el fin de recoger problemas desde la evidencia empírica, para así, tener la posibilidad de enfrentar los desafíos y amenazas existentes.

Como muy bien lo ha expresado Tomassini, “son los hechos los que deben guiarnos hacia la comprensión de este fenómeno en lugar de apelar a la identificación, comparación y clasificación de algunos paradigmas académicos elaborados para analizar en otras etapas, diversos aspectos de los sistemas democráticos”²⁴.

En este trabajo entendemos por gobernabilidad a aquellas capacidades que tiene el Estado para enfrentar los retos y desafíos en un marco de respeto del estado de derecho y en el cual las soluciones son el resultado del consenso de los actores sociales. Así, al hablar de gobernabilidad democrática nos referimos a una cualidad propia de una sociedad, según la cual se estructura socio-políticamente de tal modo, que todos los actores sociales se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos, conforme a un sistema de reglas y procedimientos democráticos.

De esta manera, la gobernabilidad de la democracia depende de la capacidad del gobierno y sociedad en tanto actores –ciudadanos– para lograr consensos que hagan posible formular políticas que permitan responder a lo que la sociedad espera del gobierno.

Ciertamente, la idea no es quedar atrapado a una definición única, por que ya señalamos la complejidad de intentar en una de ellas, abarcar el intrincado tema de la gobernabilidad.

²⁴ Tomassini, L. (2001). *Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina*. En Carrillo-Flores F. Eds. *Democracia en Déficit*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. p. 49. Su análisis intenta acercarse cada vez más a una interpretación práctica del fenómeno de la gobernabilidad, sus causas y amenazas, que no dependa de la validez de ninguna construcción teórica, aunque sí de la postulación de cuáles son las grandes aspiraciones de las sociedades contemporáneas expresadas muchas veces en los imaginarios.

Capítulo II

Componentes socioeconómicos de la gobernabilidad en Quintana Roo

En el presente capítulo se analizarán los componentes socioeconómicos de la gobernabilidad en Quintana Roo, para establecer los contextos y arreglos que configuraran las reglas del juego que determinan los incentivos y restricciones, para el modelo de gobernabilidad existente. Para ello, se hace una reconstrucción histórica que ayude a la comprensión de la realidad sociopolítica de Quintana Roo y, determinar, cómo la agenda política actual depende en gran medida, de la senda marcada por las presiones que se derivan de la historia y del territorio.

Así mismo, se analizará el estado que guarda el desarrollo económico y social del Estado, para valorar los principales avances conseguidos durante los últimos años y evidenciar las debilidades aún existentes, que hacen falta superar para configurar su espacio territorial y para cohesionarlo política y económicamente.

1. Formación histórica, elementos territoriales y dinámica poblacional.

Elementos históricos.

Desde una perspectiva histórica, Quintana Roo es una entidad política de constitución relativamente reciente. Con poco más de 100 años de existencia jurídica, ha dejado de ser el infierno verde como se le conocía a principios del siglo pasado, para convertirse en el principal destino turístico internacional de México y el Caribe.

Los primeros registros históricos que se tienen de asentamientos humanos en el actual territorio de Quintana Roo, “correspondería a tres “provincias” mayas o

cuchcabales al momento de la conquista: Ecab en el norte, Cochua en el centro y Uaymil-Chetumal en el sur”²⁵.

Estos cacicazgos fueron pequeños dominios sin unidad ni autoridad común, cuya población, “cifra cercana a 250 mil habitantes al momento del arribo de las huestes españolas”²⁶ fue diezmada por las epidemias, los huracanes y las guerras que se hacían entre sí, estimuladas por la rivalidad irreconciliable de los pueblos asentados en esta zona.

La conquista española de la península de Yucatán terminó el 23 de enero de 1541 con la rendición en T-Ho (Mérida) y de los principales cacicazgos existentes en la zona. Sólo se mantuvo en rebeldía la provincia de Bakhahal, que resistió hasta 1544. Este mismo año, Melchor Pacheco fundó allí la Villa de Salamanca de Bacalar²⁷.

Sin embargo, la existencia de un ámbito de gobierno común no sirvió, sin embargo, para cohesionar a los habitantes que permanecieron más vinculados a su ámbito local, que a una idea prenatal del espacio compartido. Esta forma primigenia de unión estará presente de forma constante en revueltas, proclamas y conflictos territoriales. La falta de dominio político y administrativo provocó que en 1823, Guatemala se anexara 36 mil 033 kilómetros cuadrados del distrito de Petén Itzá.

Quintana Roo era parte del territorio de Yucatán, que en esa época reconocía su incapacidad política y administrativa para someter a los indígenas sublevados del Oriente del Estado. En 1847 en el poblado de Tepich inició la guerra de castas que habría de durar por más de 55 años²⁸, teniendo en sus relaciones con la colonia inglesa de Belice la forma de recibir mercancías y armas a cambio de maderas preciosas y palo de tinte.

En ese entorno de conflicto, el Gobierno Federal inicia una serie de acciones tendientes a retomar el control de la región y el 8 de julio de 1893 convino con el de Inglaterra el Tratado de Límites Mariscal - Spencer²⁹, por el cual se cedieron a esa posesión británica 22 mil 810 kilómetros cuadrados de territorio. Derivado de la firma del tratado, el gobierno de México recibió a cambio la seguridad de que las autoridades inglesas, evitarían en lo futuro que los comerciantes dotaran de armas a los indios y que cesara el saqueo de recursos forestales.

La imprecisa fijación de la frontera motivó al presidente Porfirio Díaz, en 1898 enviar al teniente Othón P. Blanco, al mando del Pontón de Chetumal, para hacer

²⁵ Macías, Zapata Gabriel Aarón, coordinador. (2004). *El vacío imaginario: geopolítica de la ocupación territorial en el Caribe oriental mexicano*. Colección Peninsular/Archipiélago. México: CIESAS: H. Congreso del Estado de Quintana Roo, X Legislatura. p. 57.

²⁶ *Ibid.*, p.57.

²⁷ Ver *historia de Bacalar*, en Enciclopedia de Quintana Roo. Tomo 1. pp. 301-308.

²⁸ Ver *Guerra de Castas*, en Enciclopedia de Quintana Roo. Tomo 4. pp. 41-70, también en, Hoy, Carlos. (1971). *Breve historia de Quintana Roo*. Impresora México, Chetumal. Y en Lorena, Careaga Viliesid. (1998). *Hierofaina combatiente. Lucha, simbolismo y religiosidad en la Guerra de castas*. CONACYT-UQROO, México.

²⁹ *Tratados de límites entre los Estados Unidos Mexicanos y Honduras Británicas*, edición oficial, México, Tipografía y Litografía la Europea de J. Aguilar Vera, 1897. p. 131.

respetar la línea fronteriza e impedir el tráfico de armas hacia México, e iniciar el poblamiento de la zona. El 5 de mayo de 1898, el teniente Blanco junto con algunos vecinos del Río Hondo, Juan Luis, Calderitas y Bacalari fundaron la población de Payo Obispo, actual Chetumal³⁰.

Al centro del territorio insurrecto, envía al General Ignacio A. Bravo con la misión de tomar el control de la zona y apaciguar a los indios del poblado de Chan Santa Cruz.

Ambas tareas se realizaron exitosamente y, con la zona bajo control, en 1902 el Presidente Porfirio Díaz emite el decreto por el que se crea el Territorio Federal de Quintana Roo, con capital en Chan Santa Cruz y con una superficie de 50 mil 844 kilómetros cuadrados.

Durante los siguientes 10 años, el General Bravo con férreo mando, construye diversas obras que le dieron a la zona las condiciones de enlace con el exterior como, el puerto de Vigía Chico y el tren que comunicaba a la capital con el centro de la Península. Así mismo, construyó el primer sistema de abasto de agua potable y el telégrafo.

Además, en esta época, se otorgaron permisos a grandes latifundistas del país y de Yucatán para explotar los recursos forestales³¹.

En 1912, el General Bravo es relevado del mando y un año después, debido a las turbulencias políticas derivadas del movimiento revolucionario y de la lejanía del territorio, el General Venustiano Carranza decide reanexar el Territorio de Quintana Roo a Yucatán, aunque esta reanexión sólo duró dos años, ya que en 1915, él mismo lo restituye con los mismos límites que originalmente le asignaron.

La capital se trasladó a Payo Obispo, hoy Chetumal, al devolverse el control militar y administrativo de Chan Santa Cruz de Bravo a los mayas, en la figura del General Francisco May.

El Gobierno central mandó 12 Gobernadores que fomentaron la explotación irracional de las vastas riquezas forestales, sin promover el desarrollo. Como dato importante, se resalta que en 20 años, de 1910 a 1930, la población sólo creció en mil 500 personas, lo que demuestra la falta de interés y las adversas condiciones de este territorio.

El Presidente Pascual Ortiz Rubio decretó el 14 de diciembre de 1931 la desaparición del Territorio Federal de Quintana Roo, dividiéndolo entre Yucatán y Campeche, aduciendo en el decreto respectivo las limitaciones económicas del erario para el sostenimiento de la zona. Felipe Carrillo Puerto y la región continental de la Zona Norte se adscribieron a Yucatán; las Islas Holbox, Mujeres y Cozumel siguieron administradas por el gobierno federal (hasta el 22 de marzo de 1934, en que también fueron anexadas a Yucatán); y la jurisdicción de Payo Obispo y la Zona Sur, agregadas a Campeche.

³⁰ Ver *historia de la fundación de Chetumal*, en Enciclopedia de Quintana Roo, Tomo 3. pp. 38-85.

³¹ Para mayor abundamiento a este respecto, ver *El ombligo de los hatos, Payo Obispo y su hinterland forestal*. Macías, Zapata Gabriel Aarón, en el *Vacío imaginario...* op. cit., pp. 75-197.

Pero los primeros pobladores que tenían ya un arraigo e intereses locales, crearon la primera organización civil denominada “Comité Protterritorio de Quintana Roo”³² para protestar por esta impopular decisión del centro.

La lucha cívica duró 3 años, hasta que en 1934 el General Lázaro Cárdenas, entonces en campaña política hacia la Presidencia de la República, se comprometió a restituir el territorio al inicio de su mandato.

El 11 de enero de 1935, fecha en la que se decreta nuevamente la existencia del territorio, inicia la segunda época de Quintana Roo, porque a diferencia de los pasados años marcados por el aislamiento y la adversidad, ahora se impulsa la colonización y la construcción de infraestructura.

Siete Gobernadores nombrados por el Presidente vinieron a hacerse cargo de la administración del territorio. De entre ellos, resalta la figura de Don Javier Rojo Gómez, ilustre hidalguense, que realizó el primer Plan de Desarrollo Integral del Territorio y fortaleció el sistema educativo y las comunicaciones.

A finales de los años 60’s, la inquietud por la conversión a Estado Libre y Soberano había cundido, ya se cumplía la condición impuesta en el decreto de creación de alcanzar los 80 mil habitantes y era necesario justificar la capacidad para la autogestión.

Esta última condición se logró por la implementación de proyectos de desarrollo regional que promovió entusiastamente el Gobernador David Gustavo Gutiérrez Ruiz. En el Sur se instaló un ingenio azucarero en la comunidad de Pucté, en la ribera del Río Hondo y se introdujo el cultivo del arroz. En el Norte, inició el proyecto integralmente planeado de Cancún.

El 8 de octubre de 1974, el Presidente Luis Echeverría Álvarez, emitió el decreto por el cual el Territorio Federal de Quintana Roo, se convertía en Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, como el Estado número 31 de la Federación. Las dimensiones y los límites del nuevo Estado fueron los mismos que se le asignaron desde su creación como territorio federal en 1902.

En definitiva, parece claro que en sus inicios no abundaba una conciencia clara de Quintana Roo como entidad política evidente. Se creó como fruto de las circunstancias del momento y a la lucha permanente de sus habitantes. Sus límites, además, no eran demasiado precisos, lo que comportó disputas con los estados vecinos con pérdidas significativas de territorio a lo largo del tiempo.

Los límites definitivos con los estados de Campeche y Yucatán han sido objeto de históricas diferencias, ya que existe cierta ambigüedad en la identificación del denominado Punto Put, que ubica el vértice de los límites de los tres estados³³.

Actualmente están en proceso de resolución dos controversias constitucionales: la 9/97 y la 13/97 que interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el

³² Ver *Comité Protterritorio*, en Enciclopedia de Quintana Roo, Tomo 2, p. 192-195.

³³ Para mayor abundamiento ver entrevista por el periodista Francisco Hernández, al Diputado José Joaquín Gonzáles Castro, publicada entre el 17 y el 20 de enero de 2006, en la sección Chetumal del periódico Por Esto! de Quintana Roo.

Gobierno de Quintana Roo, originadas por la decisión del Gobierno de Campeche de crear el municipio de Calakmul, en tierras que históricamente han estado bajo la jurisdicción de Quintana Roo y, en contra del gobierno de Yucatán, como tercero en discordia³⁴.

Sin embargo, los conflictos de límites territoriales entre las diversas entidades federativas han pasado a formar parte de las atribuciones que tiene el Senado de la República, sin que a la fecha exista una comisión exprofesa para estos casos, ni los procedimientos que permitan el desahogo de conflictos territoriales.

En entrevista con el senador Pedro Joaquín Codwell informó, "...no hay las disposiciones reglamentarias para proceder en la resolución del problema limítrofe. Todavía no hay ley reglamentaria de la comisión de límites. Por lo tanto, no hay un procedimiento para resolver este tipo de asuntos" y agregó "fue un error de la reforma Constitucional mandar un tema como éste al Senado de la República, el cual debería ser resuelto con la aplicación de la ley por el Poder Judicial Federal"³⁵.

Lamentablemente, antes de que se concluya el proceso jurídico de la controversia constitucional, el INEGI ha publicado en sus documentos los nuevos límites que argumenta el Estado de Campeche, asumiendo una posición parcial y publicando información inexacta.

Sirva este brevísimos repaso histórico para destacar que Quintana Roo es un Estado que se ha ido delimitando y definiendo territorialmente, al tiempo que se construía políticamente ante la inexistencia de un proyecto coherente y cohesionado. Algunas debilidades del Estado, tanto históricas como actuales, encuentran ahí parte de su explicación.

Por otro lado, el territorio ha sido controlado por élites que inicialmente eran las autoridades mayas o españolas y, posteriormente, por sectores económicamente poderosos, por lo que ha dominado una concepción social que sitúa a la población criolla por encima de la indígena. La principal consecuencia ha sido la exclusión de los indios de la vida política quintanarroense, lo que constituye un obstáculo adicional para su solidez.

Elementos territoriales.

Quintana Roo se localiza al este-sureste de la República Mexicana, en la parte oriental de la Península de Yucatán. Colinda con los estados de Yucatán y Campeche y es el único estado de la República que tiene dos fronteras

³⁴ Ver controversias constitucionales en el Comité Cívico Pro-Defensa de los Límites del Estado de Quintana Roo, A. C. www.qroo.gob.mx

³⁵ Joaquín, Codwell Pedro. *No hay ley reglamentaria de comisión de límites*. 31 de mayo de 2007. Por Esto! de Quintana Roo.

internacionales, con los países de Guatemala y Belice. Además, colinda al este con el Mar Caribe y al norte con el Golfo de México.

Está dividido políticamente en ocho municipios: Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas, Solidaridad, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Othón Pompeyo Blanco. En este último municipio se encuentra la capital, Chetumal, sede de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Con una superficie de aproximadamente 50,844 km², que incluye las islas de Cozumel, Isla Mujeres, Holbox, Isla Blanca, Contoy, entre las más importantes, Quintana Roo representa el 2.55 por ciento de la superficie del país. Con una división territorial en tres grandes regiones, Caribe Norte, Centro Maya y Frontera Sur³⁶.

Esta estructura territorial ha ejercido una notoria influencia en el modelo económico y en la concepción política del Estado.

La posición geográfica convierte a Quintana Roo en una zona especialmente sensible a los fenómenos naturales. Tanto los incendios forestales, como los huracanes y las inundaciones, condicionan fuertemente el desarrollo territorial, económico y social de Quintana Roo³⁷. La vida cotidiana queda a menudo alterada, con efectos graves en la infraestructura carretera, en las comunicaciones, sobre viviendas y cultivos de subsistencia.

La geografía quintanarroense esta configurada por una planicie calcárea que da origen a una superficie de suelos pedregosos con poca profundidad y pobres en nutrientes, existiendo pequeñas micro regiones, no mayores al 10% de la superficie del Estado, aptas para el cultivo.

Poco más de la mitad del territorio está formado por zonas de selva mediana y selva baja, así como, de tierras bajas y humedales.

El sistema hidrológico de Quintana Roo esta conformado por una gran cantidad de lagunas y cuerpos de agua superficiales, dando origen a vastas zonas de tierras inundables como: sabanas, marismas y manglares, principalmente en las zonas cercanas a la costa, la principal corriente fluvial navegable es el Río Hondo que se extiende a lo largo de 136 Km. y es la frontera natural con Belice.

Los litorales se extienden en toda la porción norte y oriente del Estado con una longitud de 860 Km. bañados por el mar Caribe y otros 40 Km. en el Golfo de México. Las playas de Quintana Roo han sido su principal atractivo turístico por la transparencia de sus aguas, la blancura de su arena y la existencia de la cordillera arrecifal que se extiende a lo largo de toda la costa del Caribe y, que es parte del segundo arrecife más importante del mundo, denominado "Arrecife Mesoamericano".

³⁶ La delimitación de las regiones no es fácil, porque no existe metodologías totalmente satisfactorias, ya sean que se utilicen criterios económicos, administrativos, históricos o de otro tipo. Richardson (1986). Para efectos de este trabajo se consideran tres grandes regiones; atendiendo a criterios económicos.

³⁷ Para mayor información respecto a los daños ocasionados por los huracanes en Quintana Roo, consultar, Marín, Marín Lázaro. (2003). *Cultura, gobierno y sociedad. Huracanes en la Costa Sur de Quintana Roo*. Tesis, Universidad de Quintana Roo. pp. 162-176.

La riqueza natural de Quintana Roo cuenta con 20 áreas naturales protegidas que representan una superficie de un millón 423 mil 141.97 Has. Equivalentes al 25 por ciento del territorio, de las cuales 7 de ellas son reservas de carácter estatal (284 mil 954 Has.) y las 13 restantes son federales (un millón 138 mil 187 Has.), dentro de este conjunto sobresale la reserva de la biosfera de Sian Ka'an con 528 mil hectáreas, considerada como patrimonio de la humanidad por la UNESCO³⁸.

Desde el punto de vista de la infraestructura existente, el Estado tiene una adecuada red de carreteras y caminos rurales que permiten una buena comunicación entre las principales ciudades y las comunidades, así como, con el resto de la Península y el centro del país.

En las zonas rurales del sur, los caminos presentan deterioro por la acción de las lluvias, por lo que en estas áreas hay dificultades para el acceso.

Existen tres aeropuertos internacionales en Cancún, Cozumel y Chetumal, cuatro aeródromos que reciben aviones de corto alcance en las otras cabeceras municipales a excepción de José María Morelos y seis aeropistas en las principales localidades con potencial turístico, como las de Xcalak, Pulticub, Mahahual, Kohunlich, Tulum y Punta Pájaros.

Es de significar que el aeropuerto de Cancún es el segundo en operaciones a nivel nacional y el más importante receptor de vuelos charter y, en el caso de Cozumel, es el único que cuenta con dos pistas.

La infraestructura portuaria está formada por 10 recintos portuarios, Cozumel, Playa del Carmen y Costa Maya (Mahahual) se especializan en la recepción de cruceros, siendo el Estado el primer lugar en arribos, con cerca de mil 567 llegadas anuales, destacándose Cozumel con mil 124.

Complementan esta infraestructura, Puerto Morelos como puerto mercante y los puertos de Isla Mujeres, Puerto Juárez, Punta Sam, Chiquilá y Chetumal para operaciones de transporte de pasajeros y mercancías y, el puerto de Calica en la Riviera Maya, para exportar materiales pétreos a los Estados Unidos.

La telefonía existe en la mayoría de las comunidades y la telefonía celular funciona en las cabeceras municipales y en toda la zona del corredor de la Riviera Maya. El Servicio Postal Mexicano cuenta con 747 instalaciones, dando una cobertura total a las 278 comunidades mayores de 100 habitantes y a 159 menores de 100.

La energía eléctrica suministrada por la CFE tiene una cobertura del 96.3 por ciento de las viviendas habitadas del Estado, faltando por atender a sólo 6 mil 469 viviendas en localidades pequeñas, asimismo, cubre las demandas de crecimiento de la zona norte y presenta rezagos en capacidad en la zona sur, en especial en las áreas con mejor potencial para la agricultura tecnificada.

En materia de agua potable, todas las comunidades de 100 habitantes o más ya tienen un sistema de abastecimiento y se asegura la calidad del agua por medio de la cloración tanto en los sistemas urbanos como en los rurales.

³⁸ UNESCO. (1987). Programa "El hombre y la biosfera".

En la región denominada corredor Cancún – Riviera Maya, hay un desequilibrio en infraestructura de abasto y el servicio es por horario, sin embargo, se aseguran las dotaciones suficientes por lo que la falta de agua no ha sido causa de inestabilidad social.

El 80 por ciento de las aguas residuales que se vierten a los sistemas de alcantarillado existentes en los destinos turísticos de Cancún, Isla Mujeres, Cozumel y Playa del Carmen se tratan adecuadamente, siendo Quintana Roo el único destino del Caribe que limpia las aguas usadas, en el resto del Estado, se cuenta con plantas de tratamiento en Chetumal y en todas las comunidades que cuentan con cuerpos de agua superficiales.

Dinámica poblacional.

La planeación demográfica ha aportado valiosos elementos para valorar y preparar las respuestas institucionales de corto, mediano y largo plazo, dirigidos a hacer frente a los desafíos que plantea el cambio demográfico, en favor del desarrollo humano, la sustentabilidad y la equidad social.

Quintana Roo presenta la tasa de crecimiento poblacional más alta del país, 4.7 por ciento y de inmigración de 3.7 por ciento, cuatro veces más que el promedio nacional, implicando enormes desafíos y oportunidades al desarrollo económico y social del Estado.

Este fenómeno obedece al crecimiento natural de la población, pero sobre todo, a los cuantiosos flujos migratorios que el Estado recibe cada año y que es responsable de más del 50 por ciento del aumento de la población.

El periodista Hugo Martoccia señala que, “de 2000 a 2004, las tasas de inmigración en Playa del Carmen oscilaron entre 18 y 30 por ciento, mientras que Cancún se movió entre 7 y 11 por ciento, lo que ha provocado que la cuarta parte de los recién llegados vivan hacinados y sufran el rezago en servicios de salud, seguridad, drenaje, educación y empleos bien remunerados, según un estudio del Instituto de Investigaciones Turísticas de la Universidad La Salle”..... “Es como si cada día llegaran dos autobuses repletos de gente a instalarse en Playa del Carmen. "Son 750 camiones llenos en un año, periodo en el que hemos contado hasta 40 mil personas instalándose en esa ciudad", dice Ariadna Rabelo, directora del Proyecto sobre Flujos Migratorios y Evaluación del Impacto Económico y Social de la Migración en la zona norte del Estado, de dicha universidad”³⁹.

Actualmente, la población del Estado asciende a un millón 135 mil habitantes (INEGI, 2005), monto que representa más de diez veces la población de 1970, la cual ascendía a 115 mil personas. Este acelerado crecimiento continuará registrándose, aunque a un ritmo más lento, en las próximas tres décadas. Hoy en

³⁹ Hugo Martoccia. *Generan migrantes riesgo social en Cancún y Playa del Carmen*. 17 de marzo 2006. La jornada.

día se agregan cada año al territorio quintanarroense 38 mil 500 personas, 18 mil 500 que nacen y 20 mil que llegan de otras regiones de México e incluso de otras naciones, atraídas por la gran demanda de mano de obra en el sector turismo.

La población es eminentemente joven con una mediana de edad de 22 años y desde el punto de vista espacial, ha evolucionado de un 63 por ciento de población rural en los años setenta, a una alta concentración urbana del 84 por ciento, que se concentra en las principales ciudades de Cancún, Cozumel, Playa del Carmen y Chetumal, ya que por razones de su actividad económica son las de mayor atracción para los migrantes.

Quintana Roo es líder nacional en la generación de empleos, en el 2004 obtuvo el mayor incremento porcentual en el tamaño de su población ocupada con el 7.8 por ciento, seguido de Nuevo León 6.8 por ciento, Michoacán 6.4 por ciento, Chihuahua 5.1 por ciento y Sonora 5 por ciento. Así mismo, alcanzó la mayor tasa de participación en la actividad económica con 61.5 por ciento, seguido de Sinaloa 59.6 por ciento, Colima 58.7 por ciento, Yucatán 58.4 por ciento, Jalisco y Nayarit 58.2 por ciento cada una⁴⁰.

Se estima que la población de Quintana Roo casi duplicará su tamaño actual, llegando cerca de los dos millones de habitantes en 2020. Ver tabla 2.1.

Evolución Demográfica de Quintana Roo 2000-2020

Año	Tasa de crecimiento natural %/1	Tasa de crecimiento social %/2	Tasa de crecimiento total %/3	Población estimada
2000	2.04	4.13	6.17	1 087,891
2005	1.71	2.59	4.30	1 392,422
2010	1.48	1.00	2.48	1 630,081
2015	1.32	0.50	1.82	1 807,037
2020	1.16	0.00	1.17	1 939,761

Tabla 2.1. Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población: Proyección de la Población en México. 1995-1999 Quintana Roo.

Este crecimiento demográfico, exige que el Estado implemente esquemas de planeación a largo plazo, para determinar criterios de asignación de los recursos disponibles y, para preparar las respuestas institucionales, que permitan atender las demandas que se derivan de los cambios en la composición por edades de la población y de su distribución en el territorio con equidad, calidad y eficiencia.

La estructura por edades se ha transformado radicalmente en las últimas décadas. En 1970, la pirámide de edades se caracterizaba por una base ancha, con una alta proporción de menores de edad.

⁴⁰ Encuesta Nacional de Empleo. 2004. INEGI.

En el 2000, la pirámide presenta un abultamiento exagerado en los grupos de 15 a 29 años, resultado de las corrientes migratorias, así como, un ensanchamiento en los grupos de 0-9 años, lo que se encuentra estrechamente relacionado con la alta concentración de los migrantes en las edades de mayor reproducción y crianza de los hijos. En el 2015 es previsible encontrar una pirámide con una población muy numerosa en las edades laborales. Para el 2020, la población mayor de 35 años será predominante, pero con una base relativamente ancha, dando cuenta de una significativa presencia de población juvenil.

El grupo de 0-5 años tiene un crecimiento positivo, único entre las entidades del país y representa la generación nativa más grande que tendrá la entidad en los siguientes años. Este grupo continuará ejerciendo una creciente demanda de diversos servicios orientados a asegurar el bienestar infantil, incluidos la atención materno-infantil y la educación preescolar.

El grupo de 6 a 12 años continuará registrando un crecimiento positivo hasta finales de la segunda década del milenio, por lo que la demanda de educación básica continuará aumentando. Los esfuerzos por alcanzar una cobertura universal de educación básica, deben tener presente que la población de reciente migración presenta niveles de asistencia escolar, menores a los de la población no migrante, problema que se agudiza en las edades de asistir a la secundaria y en los niveles superiores.

Esta baja asistencia escolar se asocia a las elevadas tasas de participación económica de los migrantes, aún entre los niños de 12 a 14 años, que asciende a 16.2 por ciento del total y entre los adolescentes migrantes de 15 a 19 años, quienes más del 60 por ciento realizan algunas actividades económicas.

El crecimiento de la población joven y en edad laboral lo hará a ritmos mucho más acelerados, generando una creciente demanda de educación media superior y superior, así como, de vivienda y empleo. Cabe destacar que durante esta década se requerirá construir un promedio de alrededor de 14 mil viviendas por año y generar aproximadamente 23 mil nuevos empleos anualmente, para satisfacer sólo la oferta de los que ingresan a la población económicamente activa (PEA).

Otro grupo cuyo crecimiento es muy dinámico es el de los adultos mayores entre 60 años o más. Actualmente el Estado tiene la tasa más alta de crecimiento de la población de este grupo de edad, 6.8 por ciento, aunque representa sólo 3.6 por ciento de la población total. En Quintana Roo, el envejecimiento demográfico será un permanente desafío para la sociedad y el gobierno y, demandará reformas en las estrategias, alcances, funcionamiento y organización de los sectores sociales, impondrá fuertes presiones sobre la infraestructura económica y social, desafiará la viabilidad de largo plazo de los sistemas de seguridad social y, exigirá una cuantiosa reasignación de recursos, para brindar pensiones suficientes que permitan garantizar una calidad de vida digna a los adultos mayores.

A diferencia de otras entidades federativas, Quintana Roo enfrenta y enfrentará enormes desafíos para satisfacer las demandas sociales de todos sus grupos de edad. La anticipación de sus necesidades constituye una condición indispensable para que los programas de desarrollo, las atiendan con oportunidad y equidad.

Cabe señalar, sin embargo, que los cambios en la estructura por edad de la población, proporcionarán al Estado las condiciones demográficas más propicias para impulsar un crecimiento económico vigoroso y una mayor inversión en desarrollo humano y social.

Esta oportunidad demográfica se deriva de una relación más ventajosa entre la población en edades dependientes, menor de 15 y mayor de 60 años y, la potencialmente productiva de 15 a 59 años (en Quintana Roo 55.5 años contra 66.5 años en el país en su conjunto). Actualmente el Estado se ubica en el tercer lugar entre las entidades con el menor índice de dependencia demográfica, pero en unos cuantos años ocupará el primer lugar y permanecerá en esa posición en las siguientes décadas.

Este “beneficio demográfico”⁴¹, se deriva principalmente del crecimiento extraordinario de la población en edad laboral, que resulta de la inmigración. El Estado está ejerciendo una elevada atracción de población altamente calificada, con un promedio de escolaridad de 9.9 años, superior al de la población de no inmigración reciente, cuyo promedio de escolaridad asciende a 8.3 años. Estos niveles de escolaridad colocan al Estado en una situación muy ventajosa respecto a las otras entidades del país.

La disponibilidad de una población en edad laboral de mayor tamaño, más saludable y educada será simplemente redundante y alcanzará signos alarmantes de ingobernabilidad, si no cuenta con las oportunidades laborales y bien remuneradas donde pueda volcar sus capacidades y potencialidades productivas.

En este contexto, los adolescentes y jóvenes representan un grupo prioritario de la política de población. Las políticas públicas que se adopten sobre su comportamiento demográfico, determinarán en buena medida su calidad de vida presente y futura.

Estudios recientes del Consejo Nacional de Población (CONAPO), dan cuenta de que es en esta etapa de la vida, cuando las personas encuentran las condiciones más favorables para escapar de la pobreza. Sin embargo, la unión y la fecundidad temprana constituyen comportamientos que favorecen su retorno a esa condición, a la vez que, favorecen la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Uno de los hechos más sobresalientes en el Estado respecto al comportamiento reproductivo de los jóvenes, es la temprana edad en la que ocurren la unión o matrimonio y, el nacimiento del primer hijo. En Quintana Roo, cerca de una de cada dos mujeres, es decir casi el 50 por ciento, antes de cumplir 20 años de edad ya vive en unión o matrimonio y la probabilidad de tener un hijo en la adolescencia es de 34 por ciento, lo que ubica al Estado por encima del nivel que se registra en el país, que es cerca del 31.7 por ciento.

⁴¹ Los efectos del bono demográfico sobre el crecimiento económico no son automáticos. Los cambios en el perfil de la población pueden agravar las consecuencias de una mala política económica. Si bien una relación de dependencia baja es un elemento favorable, puede no serlo si no se logra resolver la presión ejercida por el número de personas que se incorpora a la fuerza de trabajo y que antes de ello demanda acceso a la educación. El que una relación de dependencia baja resulte beneficiosa depende en gran medida de las oportunidades de empleo existentes y de la preparación que tengan quienes entran a la fuerza de trabajo.

Al respecto el periodista Alejandro Carrión señala, “El Hospital Morelos atiende a un promedio de 60 mujeres menores de edad por mes”.... “El bajo nivel económico y sociocultural en que se encuentra un gran número de mujeres en el Estado, así como, la escasa información sobre educación sexual y planificación familiar, ha hecho que se mantenga un elevado número de mujeres embarazadas a corta edad, lo que a veces da como resultado gestaciones no deseadas, que a menudo concluyen en abortos”⁴².

En este sentido, se han implementado programas como el de “Ojo con Tu Antojo” que tienden a revertir esta problemática, sin embargo, son programas incipientes que tardarán tiempo en su consolidación, toda vez que, requieren de un cambio de cultura en la población.

Además del embarazo y la unión temprana, el Estado registra complejos desafíos en materia de salud reproductiva que demandan una atención prioritaria. Tanto los adolescentes como la población rural registran altos niveles de demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos, con proporciones cercanas a una de cada tres mujeres unidas en edad fértil. El valor de este indicador, en el caso de la población rural, ubica al Estado en el segundo lugar del país con la cifra más alta.

Asimismo, la tasa de mortalidad por SIDA, coloca a Quintana Roo en la tercera posición respecto al resto del país, por lo que se requieren políticas públicas que reviertan esta tendencia.

El proceso de urbanización tiene profundas implicaciones en el desarrollo económico y social. El crecimiento ordenado de las ciudades y la preservación de su sustentabilidad constituyen los retos fundamentales de la ordenación territorial.

El sistema urbano de Quintana Roo es uno de los más dinámicos del país, tanto en términos económicos como demográficos. Las cinco ciudades que conforman este sistema concentran el 73.2 por ciento de la población total de la entidad, superior al 61 por ciento del nivel nacional. Tres de las cinco ciudades que conforman este sistema son de alta atracción demográfica. Playa del Carmen es la ciudad con mayor tasa de crecimiento de todo el país, la cual se estima en el 2002 en 10.9 por ciento, Cancún crece a 5.2 por ciento y Cozumel a 4.2 por ciento.

El alto crecimiento de las ciudades ejerce fuertes presiones sobre la demanda de acciones de desarrollo urbano y de servicios públicos básicos como: la salud, la educación, el agua potable, vivienda, la seguridad pública y una continua presión sobre los ecosistemas, debidos al crecimiento de los desarrollos turísticos, adicionalmente, se tienen riesgos como, el terrorismo, el ingreso de epidemias y el funcionamiento de organizaciones delictivas en tráfico y distribución de estupefacientes, prostitución y robo, entre otros, por nuestra vinculación e importancia internacional.

El índice de marginación urbana recientemente elaborado por el CONAPO, da cuenta que del total de la población residente en zonas urbanas en el Estado, casi

⁴² Carrión, Alejandro. *Alarmando número de madres adolescentes*. 31 de mayo 2007. Por Esto! de Quintana Roo. Ver también, el artículo de Díaz, Zenaida. (2006). *Adolescentes embarazadas: Un abismo en la textura social*. Revista: Río Hondo. No. 49.

el 48 por ciento vive en barrios de alta y muy alta marginación, lo que compromete la calidad de vida de muchos quintanarroenses.

Playa del Carmen es la ciudad con mayor marginación urbana en el país, el 85.8 por ciento de la población vive en barrios o colonias de alta y muy alta marginación, en Cancún la proporción es de 49.5 por ciento, mientras que en Chetumal y Cozumel es de alrededor de 32 por ciento.

Aunado a la concentración de la población en unas cuantas ciudades, el Estado enfrenta simultáneamente un profundo problema de dispersión. El 17.5 por ciento de su población reside en 2 mil 123 localidades menores de 2 mil 500 habitantes, de las cuales, la mayoría, mil 283 se encuentra dispersa sobre las carreteras o lejos de las ciudades y, 219 están en situación de aislamiento. La proporción de la población rural que vive en condiciones de dispersión o aislamiento, representa la segunda más alta del país, el 91.5 por ciento y en ellas se concentran altos niveles de marginación.

La dispersión de la población representa un verdadero reto para las políticas públicas, que hasta ahora han sido incapaces de revertir las causas y determinantes de ese patrón de asentamientos humanos, el desafío consiste, en reducir la marginación de esa población y ofrecerles alternativas de desarrollo.

Asimismo, es impostergable definir la magnitud de la población flotante y de migración temporal que se encuentra en el Estado. Estos grupos de población ejercen una fuerte presión sobre la demanda de servicios que no son considerados en los criterios de asignación de los recursos federales, por lo que, el conocimiento de su dinámica e implicaciones económicas y sociales, podría ejercer una influencia positiva en la distribución del presupuesto nacional.

Estos son algunos elementos significativos de la realidad histórica, territorial y poblacional de Quintana Roo y que son determinantes para la definición, diseño e implementación de políticas públicas en el futuro inmediato.

2. Desarrollo económico, desequilibrio regional y dependencia.

Desarrollo económico.

La situación económica y social que presenta Quintana Roo en la actualidad es el reflejo de los cambios que se dieron en tres décadas, 1970-2000, cambios tan profundos que alteraron toda la estructura política, económica y social del nuevo Estado.

En la década de los 70's el producto interno bruto (PIB) del Estado estaba dominado por el sector primario, principalmente por la explotación forestal de maderas preciosas y tropicales, una agricultura básicamente de autoconsumo, la explotación de la caña de azúcar y una pesquería de langosta y camarón. Se desarrollaba una incipiente ganadería y apicultura que intentaban posicionarse como actividades alternativas en el sector primario. Pese a las transformaciones que registró, no logró consolidar un liderazgo de desarrollo regional.

En la década de los 80's se agudizó la crisis del comercio de importaciones que venía desarrollándose en la Zona Sur del Estado, dejando a la economía de esta región sin un importante soporte de sustentación, la agricultura de la caña de azúcar tiene la crisis general de esta actividad y aunque se da una privatización en el sector agroindustrial, ésta no genera las aportaciones esperadas y este sector es más un empleador masivo en la Zona Sur que un aporte activo al producto interno bruto estatal, menos del 1 por ciento⁴³.

A principios de los 90's se da el cambio de modelo económico y el sector terciario comienza a dominar la economía estatal, al finalizar esa década, ya el sector turismo es la actividad económica más dinámica de la entidad.

El turismo es el eje rector de la economía quintanarroense: el 93.5 por ciento del producto interno bruto proviene del sector terciario encabezado por los servicios turísticos y negocios asociados como el comercio, los restaurantes y los servicios financieros. Esta actividad económica ubican a Quintana Roo en quinto lugar nacional en términos de ingreso per-capita, con 21 mil 748 pesos sólo antecedido por el Distrito Federal, Nuevo León, Campeche y Coahuila.

El sector secundario, de industria, construcción, electricidad, gas y agua, contribuye con un 5.5 por ciento de la economía y el sector primario que engloba las actividades agropecuarias, pesqueras y la minería, apenas equivalen al 1 por ciento del producto interno bruto estatal.

La asimetría Norte – Centro y Sur se consolida en esta década y con ella una nueva geografía estatal donde la zona turística es el área desarrollada en el Estado y la Zona Sur y Centro una región con grandes deficiencias y problemas, y que aun está por definir su estructura económica, aunque con un gran potencial turístico derivado de la apertura del corredor turístico Costa Maya y el desarrollo de las agroindustrias y los agronegocios.

A pesar de sus tasas positivas de crecimiento económico, de 1997-2006 cerca del 6.5 por ciento en promedio, la economía quintanarroense sigue sin desarrollar los elementos capaces de asegurarle solidez e inclusividad. Continúa dependiendo en

⁴³ En esta década se implementaron varios programas agrícolas, destacando el Programa Arrocero Integral, que tenía como propósito desarrollar 10, 000 ha., y que condujo al surgimiento de la Planta Arrocera del Caribe, para beneficio del arroz Palay. El uso de semilla contaminada con arroz rojo y semilla de zacate Jonson provocó la contaminación de los sembradíos del cultivo disminuyendo la producción, haciéndola incosteable. La Planta Arrocera del Caribe es ahora un elefante blanco. En la década siguiente se implementaron programas como los corredores frutícolas; producción de ajonjolí; producción de chile Jalapeño; etc. que terminaron por ser un fracaso o siguen dando muestra de su bajo rendimiento y escasa aportación económica.

exceso del turismo y de un número muy limitado y poco diversificado de productos primarios y secundarios con bajo valor añadido cuya rentabilidad depende de los mercados nacionales e internacionales.

Además, la actividad turística no tiene apenas articulación con el resto de las actividades económicas del Estado. Por otro lado, la información estadística referente al bienestar social que disfrutaban los quintanarroenses refleja una mejoría que resulta insuficiente, ya que el porcentaje de población quintanarroense sin los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas sigue siendo elevado.

Esta polarización de la economía quintanarroense y su excesiva dependencia de una sola actividad -el turismo- fragiliza demasiado la marcha de la economía y además, puede considerarse un factor responsable de la desigualdad social existente y de numerosos conflictos sociales, los cuales forman parte de la nueva problemática estatal

Así pues, Quintana Roo se enfrenta a un futuro por redefinirse estructuralmente. A la falta de consenso en torno a un proyecto estatal de desarrollo económico y social de largo aliento por parte de los principales actores del Estado, se le añaden una importante debilidad política e institucional, que dificulta enormemente este consenso, unos altos niveles de desigualdad económica que hipotecan aún más el potencial de crecimiento económico y su incapacidad para disminuir las carencias de la población.

Por tanto, los problemas actuales en Quintana Roo son los derivados de un hecho inédito, el éxito económico del modelo basado en el sector turismo, el cual rescribió la geografía y la sociedad estatal⁴⁴.

Desequilibrio regional.

En el Estado existe una división regional: Norte, Centro y Sur claramente identificables. Esta división territorial es tan marcada que ha originado procesos históricos de ocupación y de explotación del territorio significativamente diferenciado que han derivado en estructuras económicas y culturales distinguibles, además, las dos regiones con mayor peso demográfico y económico han generado visiones políticas distintas. Así, la historia nos muestra una dialéctica permanente entre el Sur y el Norte, entre Cancún-Reviera Maya-Cozumel y Chetumal, con la Zona Maya ejerciendo a menudo el papel de tercero en discordia, gracias a su centralidad en la región más meridional del Estado.

Como señalamos anteriormente la principal actividad económica del Estado, basada en el turismo se concentra en la Zona Norte Caribe y genera el 80 por

⁴⁴ Para una mayor información al respecto, ver Joaquín, Coldwell Pedro. *El turismo y su impacto en el desarrollo urbano en Quintana Roo. Proyección Histórica*. CD. Presentación Teatro Constituyentes, Chetumal Quintana Roo, 30 de mayo de 2007.

ciento del producto interno bruto estatal por la intensa actividad que desarrolla en recepción de turistas y la estructura funcional que requiere para su operación.

La región Norte, recibe anualmente más del 98 por ciento de la afluencia de visitantes extranjeros al país, genera más de 3 mil 800 millones de dólares en divisas turísticas y tiene un potencial recaudatorio fiscal asociado de mil millones de dólares.

Para recibir y atender a los más de 6 millones de turistas que cada año visitan Quintana Roo, hay en operación 60 mil cuartos hoteleros.

Desde el punto de vista de la composición de los turistas y visitantes, el 74 por ciento son extranjeros principalmente de los Estados Unidos de Norteamérica y de Canadá y concentran su presencia en la denominada temporada alta, que comprende los meses de diciembre a abril, destacándose la temporada de las vacaciones de primavera de los estudiantes llamada el "spring break" en la que pueden concentrarse hasta 70 mil jóvenes durante dos semanas en el mes de febrero. En el verano las vacaciones largas en el país, significan un incremento del turismo nacional.

Es claro ver que asociado al movimiento de pasajeros, hay una importante economía informal basada en las propinas a taxistas, meseros, cantineros, maleteros, etc. que le dan a las clases populares ingresos suficientes para fincar un patrimonio.

La Zona Sur contribuye con cerca del 19 por ciento del producto interno bruto estatal, la economía es una economía local que se sustenta de asalariados gubernamentales, prestación de servicios al gobierno, maestros y el comercio de insumos locales, en la que hay circulante para el mantenimiento de la vida cotidiana, pero no hay generación de riqueza, en las zonas rurales en general se da una derrama económica de los programas de subsidio oficial como PROCAMPO, Alianza para el Campo, Oportunidades, Empleo Temporal y otras, así como, en la Agricultura de Temporal para Autoconsumo.

La industria es incipiente, compuesta de talleres de carpintería, herrería, empresas constructoras y algunas fábricas ligadas a las actividades agropecuarias: una procesadora de chiles jalapeños, una fábrica de quesos, una fábrica de duela y lambrín y una planta textil, son las más importantes, sin embargo, en la débil economía de esta región, estas actividades contribuyen con el 5 por ciento de la economía de la Zona.

La mayor empresa agroindustrial es la producción azucarera que se ha desarrollado en torno al ingenio San Rafael, en la localidad de Pucté en la ribera del Río Hondo y recientemente, en la Zona Maya, ha iniciado sus operaciones una planta de producción de hortalizas de exportación mediante invernaderos altamente tecnificados, cuya producción se destina íntegramente a la exportación.

Estos dos modelos económicos, les han correspondido dos pensamientos políticos permanentemente diferenciados, desde el punto de vista espacial como de la diversificación de las actividades productivas, que hacen que la economía de Quintana Roo presente un marcado desequilibrio.

En cualquier caso, estos modelos económicos diferenciados no han servido, en general, para consolidar una estructura económica más solvente y más resistente a las crisis. Esta tendencia ha renunciado a la consolidación de una mejor diversificación de la economía y ha constituido un claro desequilibrio para el desarrollo de Quintana Roo.

Dependencia económica.

El turismo en Quintana Roo auguraba un futuro esperanzador y prometedor para todos los habitantes del Estado. Sin embargo, y tras más de 30 años de actividad turística poco han mejorado las condiciones de vida de la gran mayoría de quintanarroenses, en especial de las zonas rurales e indígenas. La actividad turística no ha venido acompañada de un desarrollo equilibrado entre las distintas regiones del Estado y ha tenido consecuencias negativas como: el deterioro del medio ambiente, marginación, sobrepoblación, inestabilidad e inseguridad.

Agustín Labrada apunta, “El espejismo que generó Cancún fue impulsando un oleaje de construcciones y negocios múltiple, en un contexto de ilegalidades y castigo al medio ambiente natural, que tras el paso de los años exhibe dolorosas consecuencias, más evidentes cuando el Caribe es invadido por algún ciclón”.... “Una mirada histórica sobre el desarrollo de Cancún y fragmentos de la Riviera Maya delata la devastación continua de los recursos naturales: contaminaciones de aguas, manglares desechos, especies que se extinguen... Así el paraíso perdido ya no es una metáfora bíblica, sino la dura realidad”⁴⁵.

Por otra parte, en las zonas urbanas del norte del Estado, donde se concentra la mayor actividad turística, la desigualdad del desarrollo económico, la marginalidad y la falta de identidad, presentan diversos escenarios de descomposición social: el robo a casa habitación, a los transeúntes, a los negocios, las lesiones graves, la violencia intrafamiliar y las violaciones, son algunas de las conductas antisociales más representativas que caracterizan a la incidencia delictiva de esta región.

La Tercera Encuesta Nacional sobre la Inseguridad 2005 (ENSI-3) realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C., nos dice, “.... a nivel nacional se cometieron 11 mil 246 delitos por cada 100 mil habitantes, Baja California y el Distrito Federal son las entidades con mayor incidencia delictiva, con 20 mil 720 y 19 mil 663 delitos por cada 100 mil habitantes respectivamente. Le siguieron Quintana Roo con 16 mil 364 y el Estado de México con 16 mil 147. Tan solo esas cuatro entidades concentran el 27 por ciento de la población y el 42 por ciento de la incidencia delictiva del país”⁴⁶.

El desarrollo quintanarroense experimenta marcadas desigualdades regionales y una alta dependencia del exterior, en primer término, el control efectivo del

⁴⁵ Labrada, Agustín. (2007). *Espejo de agua*. Revista Río Hondo. No. 57.

⁴⁶ Tercera Encuesta Nacional sobre la Inseguridad. INEGI, 2005.

desarrollo del turismo esta en el extranjero que opera todo el sistema de ventas y distribución, además de las líneas aéreas y marítimas, lo que genera grandes beneficios externos, así mismo, la concentración económica se da por empresarios extranjeros que detentan gran parte de la propiedad territorial de costas, playas y zonas urbanas de alta plusvalía.

Esta característica significa una gran debilidad porque se está expuesto a factores externos de comportamiento de flujos turísticos y eventos extraordinarios como los ocurridos en los Estados Unidos el pasado 11 de septiembre del 2001 o a fenómenos meteorológicos como la llegada del huracán Wilma en 2005, el Oxford Economic Forecasting de Inglaterra señala, “el huracán Wilma frenó el Producto Interno Bruto (PIB) hasta en un 4 por ciento en ese año”⁴⁷.

Así pues, las principales empresas hoteleras y las grandes agencias de viajes, son consorcios multinacionales que tienen el control de la actividad en sus matrices mayoristas en el extranjero, con lo que la participación fundamentalmente es de oferta de mano de obra y proveedores de insumos.

El periodista Carlos Hauslinger señala, “Cancún es una fuente de trabajo para todos, pero trabajo de salario mínimo para los mexicanos, mientras los grandes inversionistas extranjeros multiplican sus fortunas a cuesta de la mano de obra mexicana, que si bien, en algunos casos, alcanzan niveles de bienestar excepcionales, son solo eso: excepcionales”....”La gran mayoría de los trabajos es de salario mínimo o cercano a él y, en diversas ocasiones, eventual”⁴⁸.

La gente llega y se encuentra con sueldos que no ganaba en sus lugares de origen, pero en realidad se trata de salarios mínimos con costos de vida muy amplios.

Explica Ariadna Rabelo, “En los estados de donde vienen estos migrantes las tasas de crecimiento son menores a las de Quintana Roo y muchos salen de espacios rurales con escasas posibilidades de mejoras”....”Pero al final la pobreza rural en la que viven se vuelve miseria urbana”⁴⁹.

Otra característica es el cambio sustancial de servicios ofertados en el corredor Cancún-Riviera Maya, hasta los años 80’s se mantuvo el esquema de la hotelería tradicional, pero durante la década de los 90’s apareció el “All inclusive” que comercializa paquetes en el extranjero y cuya característica es que los turistas ya no hacen actividades libres, sino que desde la compra del paquete vacacional se incluyen todos los aspectos del viaje, como: alimentos, bebidas, paseos, actividades recreativas, etc.

Situación similar se vive en materia del turismo de cruceros en los que los visitantes llegan por horas y al bajar del barco, hay operadores contratados que se encargan de toda la logística de atención. Esta problemática es materia de intensos debates locales entre los diferentes prestadores de servicios turísticos,

⁴⁷ Nicolás Duran. (2006). *Cancún: el fin de la utopía*. Revista: Río Hondo No. 41.

⁴⁸ Carlos Hauslinger. (2006). *Polos de subdesarrollo*. Revista, Río Hondo No. 4.

⁴⁹ Hugo Martoccia. *Generan migrantes riesgo social en Cancún y Playa del Carmen*. 17 de marzo 2006. La jornada.

como: hoteleros, restauranteros, plazas comerciales, comerciantes de artesanías, autoridades municipales, entre otros.

En segundo lugar, se desarrolla una burguesía gerencial que es administradora de las inversiones extranjeras y que se convierte en el grupo de poder hegemónico que condiciona al Estado a subordinar su política de desarrollo a los intereses de los grandes capitales, obligándolo a aportar grandes inversiones para crear la infraestructura urbana y social que se requiere⁵⁰ y enfrentar los problemas sociales que se generan, es decir, la planificación estatal se alinea a la dinámica de los proyectos turísticos diseñados por los extranjeros.

Los estudios y la construcción de Cancún desde antes de los años 70's no previeron los programas de reinversión que aseguraran el equilibrio del proyecto y en consecuencia, los costos no cubiertos se traducen en rezagos urbanos que actualmente equivalen a más de 5 mil millones de pesos.

En tercer lugar, el desarrollo turístico se encuentra totalmente desvinculado de la economía regional, salvo por la ocupación de mano de obra, principalmente en el ramo de la construcción y que es el referente para la cotización de la fuerza de trabajo. Aunado a estos trabajadores, hay una población asalariada o con beneficios mínimos derivados de la economía informal que sobreviven a la sombra de los grandes negocios y una clase media conformada por la burocracia política y administrativa y pequeños empresarios que quedan fuera del control de los grupos de poder.

Y en cuarto lugar, existe una pérdida de identidad cultural que se expresa en la adopción de otro idioma, hábitos alimenticios, de vestido, tradiciones, etc. como formas novedosas e indispensables de integración a la nueva sociedad. Esta violencia cultural se manifiesta en el alcoholismo, suicidios, violencia física, drogas, desintegración familiar y otros efectos nocivos para la sociedad.

Como señala la maestra Arnaiz, "...el turismo de excelencia conlleva un crecimiento unilateral, turismo-servicios con una gran dependencia de abastecimiento y tecnología del extranjero; pérdida del control del modelo de desarrollo, por pérdida del control de la propiedad de los medios de producción, playas e infraestructura hotelera que controla el capital extranjero; endeudamiento externo creciente, causado por la inversión inicial para el desarrollo y el mantenimiento de la nueva infraestructura social que genera la dinámica del mismo; elevado costo ecológico, con daños irreversibles en el medio ambiente, que tiene costos incalculables, además que inciden en la ecología de toda la región; y proletarianización masiva de las poblaciones de la región, con un proceso de descampesinización-urbanización"⁵¹.

¿Cuáles son las causas que explican esta contradicción?

⁵⁰ En cálculos estimados por la Secretaría Técnica del Gabinete, se estima que por cada cuarto hotelero que se pone en operación en la Riviera Maya se genera un requerimiento de 15,000 dólares de inversión en infraestructura de servicios básicos.

⁵¹ Arnaiz, Burne Stella Maris. (1991). *Transición en la frontera: El desarrollo turístico*. En *Frontera Sur: Historia y Perspectivas*. Centro de Investigaciones de Quintana Roo. p. 117.

En la literatura económica se señalan tres razones para explicar estas causas. En primer lugar, las grandes perspectivas de beneficio derivadas de estos recursos generan en la clase dirigente, tanto política como empresarial, incentivos perversos encaminados a redistribuir estos ingresos en vez de intentar diversificar y hacer más competitiva la economía estatal. Este desigual equilibrio redistributivo favorece la perpetuación en el poder de unos pocos en detrimento de otros muchos y motiva la aparición de tensiones sociales.

En segundo lugar, hay que considerar que los ingresos derivados de la actividad turística resultan muy volátiles. Si la economía estatal es muy dependiente de este sector, la volatilidad en los precios se traduce con suma facilidad en volatilidad macroeconómica, que afecta a las tasas de inversión y de creación de empleo.

Finalmente, y en tercer lugar, la actividad turística está sometida a la llamada "enfermedad holandesa"⁵². Los síntomas de esta enfermedad son la fuerte apreciación del tipo de cambio como consecuencia de la masiva entrada de divisas con destino a la explotación de estos recursos turísticos y naturales y las consiguientes dificultades de otros sectores productivos de la economía, que sufren para conseguir fuentes de financiamiento para ser competitivos a nivel interno. De esta manera, tal y como le pasó a Holanda tras descubrir el petróleo del Mar del Norte, puede muy bien suceder que la explotación de un recurso como el turismo vaya acompañado de un empeoramiento de las condiciones económicas del Estado, pues muchos otros sectores productivos pueden acabar ahogándose.

Así pues, como se desprende de este apartado, la economía quintanarroense es extremadamente vulnerable a los *shocks* externos, ya sean éstos de carácter positivo o negativo. Esta situación se deriva de una serie de debilidades de carácter estructural presentes en la economía, así como, por la deficiente institucionalidad que imposibilita la estabilidad y la consecución de políticas económicas adecuadas que promuevan una mayor diversidad y equilibrio regional.

Efectivamente, la principal debilidad reside en la poca diversificación que caracteriza a la economía quintanarroense. Como consecuencia, el Estado se distingue por la inconsistencia y la discontinuidad de sus políticas económicas, lo que facilita el inmovilismo y la perpetuación de la dependencia económica estatal respecto a un único sector, el del turismo, muy volátil y sin apenas articulación con el resto de actividades económicas.

La estructura turística del Estado, que constituye una de las más grandes de México y del Caribe, demanda necesidades de abasto, organización y administración de los recursos financieros, materiales y humanos involucrados en la actividad turística, que no han sido convenientemente satisfechas.

⁵² El nombre de "enfermedad holandesa" viene derivado de un episodio sucedido en Holanda a mediados del siglo pasado, con el súbito descubrimiento de yacimientos de gas natural y el efecto que esto trajo sobre la economía. Pero es aplicable a multitud de economías actuales y pasadas; en general, todas aquellas que hayan llegado a una sobredependencia de un recurso natural. ¿Dónde está el riesgo? En una pérdida de dichos recursos naturales, o bien en una caída de su precio en los mercados internacionales.

Por tanto, el desarrollo agropecuario, pesquero e industrial, fundamentales para elevar el bienestar de segmentos importantes de la población, no han podido ser integrados en cadenas de valor más amplias que hagan posible aumentar la inversión, elevar la creación de empleos y salarios y conformar un ciclo de producción y comercialización completo que sea útil y efectivo para todos los quintanarroenses, por lo que sigue siendo una tarea pendiente y que demanda de una urgente atención por parte del Estado, con el fin de aprovechar cabalmente las oportunidades de negocio.

La tarea de colocar a la economía de Quintana Roo en la senda de un crecimiento equilibrado y competitivo, que reduzca las asimetrías entre las diferentes regiones del Estado, combata la pobreza, articule la producción de los sectores primarios e industrial con la actividad turística y esté en equilibrio con el medio ambiente, tendrá que realizarse dentro de una nueva manera de gobernar.

Es decir, el gobierno debe de ser más responsable frente a los mercados y frente a los votantes, debe de convertirse en un proveedor de bienes públicos más eficaz, más eficiente y más transparente, pero al mismo tiempo debe de dotar a aquellas regiones que muestran un notorio rezago económico de más recursos financieros, de una mayor infraestructura y de una mejor calidad de vida, todo bajo un esquema de políticas públicas competitivas que permitan generar los empleos productivos y bien remunerados que se necesitan.

3. Desempeño institucional para el desarrollo de las empresas y su competitividad.

El desarrollo empresarial genera bienestar y una ampliación de las capacidades de la población para poder vivir una vida más digna y disponer de mayores grados de elección, ya que extiende las libertades personales y sociales, permite el goce pleno de los derechos como ciudadanos, en especial para aquellos grupos de la sociedad que todavía son sujetos de marginación y discriminación y aumenta los índices de gobernabilidad.

Un adecuado desarrollo empresarial permite el crecimiento de las empresas, la generación de mayores empleos y bien remunerados, incrementa la capacidad de innovación y de especialización, y se logra una mayor productividad y competitividad para tener acceso a nuevos mercados. Además, amplía la democracia en el ámbito de la economía, porque genera beneficios legales ligados al trabajo (seguridad social, medidas de higiene y seguridad en el trabajo, contribución tributaria, etc.) y permite la participación de los emprendedores en la definición y el aprovechamiento completo de las políticas públicas.

El desarrollo empresarial de Quintana Roo todavía está vinculado a prácticas tradicionales, donde el Estado es considerado como el principal proveedor de empleo y recursos, y articulador de la actividad económica en general.

Las relaciones entre la empresa y el Estado han conformado una cultura empresarial que afecta a y es afectada por las instituciones vigentes. La elite empresarial que tiene acceso al Estado en su relación con la administración y las prebendas políticas, continúa demandando su protección paternalista, dada las condiciones de inseguridad social, política y económica.

Aunque las reformas institucionales de los últimos años han ido desmontando de sobre la ley estas prácticas, los cambios mentales no se han producido suficientemente. Es difícil generar cambios en la cultura a corto plazo. La educación es un medio de transmisión de valores que tiene el potencial para extender una cultura de emprendedores positiva a la sociedad, a través de la inclusión de programas formativos y métodos de educación empresarial en la educación media y superior.

Sin embargo, la educación y en especial la universitaria, no se encuentra a la altura de los cambios productivos en el que Quintana Roo debería aspirar a integrarse favorablemente, se necesitan otro tipo de habilidades, interpersonales y adaptativas, a nivel de formación gerencial para que los agentes económicos cambien la cultura asistencialista actual por una productiva.

Así mismo, la falta de cohesión y la amplia variedad de intereses de las empresas que se expresan en el Estado, limitan su capacidad para defender sus intereses colectivos y su participación eficaz en la sociedad civil. Las asociaciones que difunden los intereses de las empresas en el proceso de formulación de las políticas públicas, han tenido escasa participación comparada con la que han tenido las empresas de mayor envergadura. Las metas de muchas asociaciones de empresas, aún no se han modificado adecuadamente como consecuencia de la transición de un sistema proteccionista a un sistema competitivo.

Existen varias limitaciones para el desarrollo empresarial de Quintana Roo, entre las que se pueden destacar las siguientes:

- a) *La falta de recursos humanos y los altos costos para el cumplimiento de la legislación laboral:* La falta de recursos humanos capacitados y con habilidades gerenciales limita las posibilidades de especialización, eleva los costos y reduce la flexibilidad en la gestión de las empresas.

Así mismo, la regulación laboral se ha convertido en un lastre para el desempeño de las empresas, ya que no está vinculada al número de empleados ni a la disponibilidad de recursos de las empresas. Para las micros, pequeñas y medianas empresas, es difícil cumplir con las complejas regulaciones laborales respecto a contratación, despido, beneficios sociales y condiciones laborales.

- b) *Inequidad en el régimen regulatorio*: En general, las pequeñas y medianas empresas enfrentan una carga desproporcionada para cumplir con la regulación existente en el Estado, debido a la limitada capacidad para cubrir los excesivos costos fijos del cumplimiento de la regulación y el complicado papeleo que esto implica. Adicionalmente, cuentan con menores recursos gerenciales para realizar los trámites requeridos.
- c) *Limitado acceso al financiamiento*: en lo general las empresas se enfrentan a un limitado acceso al financiamiento, especialmente al crédito de largo plazo y de capital de riesgo necesarios para la puesta en marcha, la expansión y la actualización de un negocio.
- d) *Limitaciones de acceso a la tecnología*: en general las empresas no cuentan con suficientes equipos, infraestructura institucional y personal para labores de investigación.
- e) *Limitaciones respecto al acceso a los mercados*: Las pequeñas y medianas empresas, dada su menor capacitación y dimensión, presentan dificultades en obtener información relevante para competir, tanto en los mercados internos como en los externos y dada la ineficiencia de los canales de distribución y su control por las grandes empresas, suponen una importante limitación adicional.

Todas estas limitaciones que enfrenta el desarrollo empresarial de Quintana Roo, hacen posible la existencia de mercados que se rigen por normas informales, con lo que se limitan las posibilidades de confianza, conocimiento y asociatividad, la acumulación de esfuerzos y de recursos productivos para entrar en la senda de la productividad y competitividad.

Quintana Roo enfrenta todavía grandes rezagos en su marco jurídico, en infraestructura física, en capacitación e inversión en capital humano y en el esfuerzo en investigación y desarrollo, que influye negativamente en la competitividad y su desarrollo empresarial.

Por lo que es preciso definir un marco predecible para todos los empresarios, con una legislación moderna e inclusiva que otorgue seguridad jurídica a la actividad empresarial; crear instituciones públicas que gestionen en forma eficiente y transparente las solicitudes de creación de empresa, con servicios de atención al cliente y puntos de acceso en todas las cabeceras municipales; mejorar la calidad de la Administración Pública para abatir la corrupción y la discrecionalidad administrativa; reducir los costos de transacción que tienen que soportar en el desempeño diario de su actividad, sobre todo para las micros, pequeñas y medianas empresas; desarrollar cadenas productivas integradas; mejorar el acceso a créditos y la capacitación; y abrir la posibilidad de denunciar prácticas

desincentivadoras con el fin de transparentar las transacciones de la actividad económica.

La superación de los obstáculos al desarrollo empresarial es una cuestión política antes que técnica, la capacidad para articular relaciones, generar confianza, trabajar conjuntamente hacia una visión de desarrollo basado en la productividad y la competitividad, antes que en la captura de rentas escasas, pueden posibilitar la ampliación de la frontera económica, a pesar de las limitaciones físicas y de los recursos existentes.

El desarrollo institucional en Quintana Roo debe pues tratarse junto al desarrollo empresarial que pasa a su vez por el fortalecimiento de las instituciones que soportan la actividad económica⁵³. Un sistema institucional fuerte, en el que la Administración Pública cumpla su papel de facilitador y con transparencia; el Poder Judicial garantice la propiedad y la seguridad jurídica de las empresas y los individuos; el Poder Ejecutivo elabore y dé continuidad a las estrategias de desarrollo empresarial; y el Poder Legislativo genere el marco normativo más adecuado para la actividad empresarial, a partir de la participación de los diferentes actores, todo esto contribuirá igualmente al desarrollo económico del Estado.

Desarrollo Empresarial.

Con poco más de 27,895 unidades económicas registradas al 2003, Quintana Roo se ubica en la posición número 28 con respecto al resto de las 31 entidades federativas del país y el Distrito Federal en la creación de empresas, las cuales generaron una producción bruta total de 41,773 millones de pesos y remuneraciones totales por 6,238 millones de pesos.

Este bajo desempeño, se debe a los diversos obstáculos institucionales que impiden el acceso al financiamiento, a una falta de asesoría de los mercados, al limitado acceso a la tecnología de punta, a una organización empresarial poco funcional, a la desarticulación productiva entre empresas del mismo tamaño y con las grandes empresas, a los elevados costos de producción, así como, a problemas en la comercialización de sus productos; factores todos ellos, que impiden la creación, expansión y una mayor generación de valor agregado de las pequeñas y medianas empresas.

La economía del Estado al igual que la economía mexicana esta sustentada principalmente por las micros, pequeñas y medianas empresas⁵⁴. En Quintana Roo, el 93 por ciento de las empresas son consideradas microempresas; el 5 por

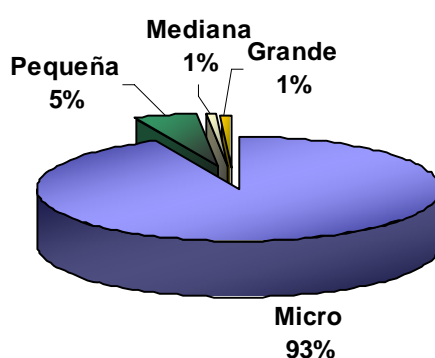
⁵³ Cfr. Angelelli, P y Solís, A. *Políticas de apoyo a la pequeña empresa en 13 países de América Latina*. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, diciembre 2002.

⁵⁴ Cfr. Zevallos, E. *Micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina*. Revista de la CEPAL. Núm. 79, abril 2003.

ciento son pequeñas empresas; y apenas el 0.9 por ciento son consideradas medianas empresas, con 262 unidades económicas registradas; mientras que las grandes tan solo representan el 0.7 por ciento, no llegando a las 200 unidades.

La proporción de microempresas con respecto a las pequeñas, medianas y grandes empresas en Quintana Roo es enorme, lo que da una idea de la naturaleza de subsistencia de la mayoría de ellas. Entre las microempresas, más de dos tercios serían empresas de autoempleo y por lo tanto; con poca capacidad de crecimiento y de generación de valor. Ver grafica 2.1.

Distribución de las empresas por tamaño en Quintana Roo



Grafica 2.1. Elaboración propia con datos de Censos Económicos, 2004, INEGI.

La creación de microempresa no es una garantía de desarrollo y de reducción de la pobreza en Quintana Roo, la capacidad de generación de empleo de este tipo de emprendimiento está llegando a su saturación, a medida que aumenta la bolsa de autoempleo, la competencia es más dura y se produce una precarización del empleo y el aumento de la brecha social.

Además de que, el 70 por ciento de las microempresas mueren en un lapso máximo de dos años, principalmente por falta de capacitación empresarial y de apoyos gubernamentales, lo cual es altamente preocupante, ya que en ellas se genera el 35 por ciento de los puestos de trabajo.

El paso de la dinámica de subsistencia hacia una estructura empresarial de acumulación y combinación de capital que posibilite el desarrollo sostenido del Estado es por tanto improrrogable.

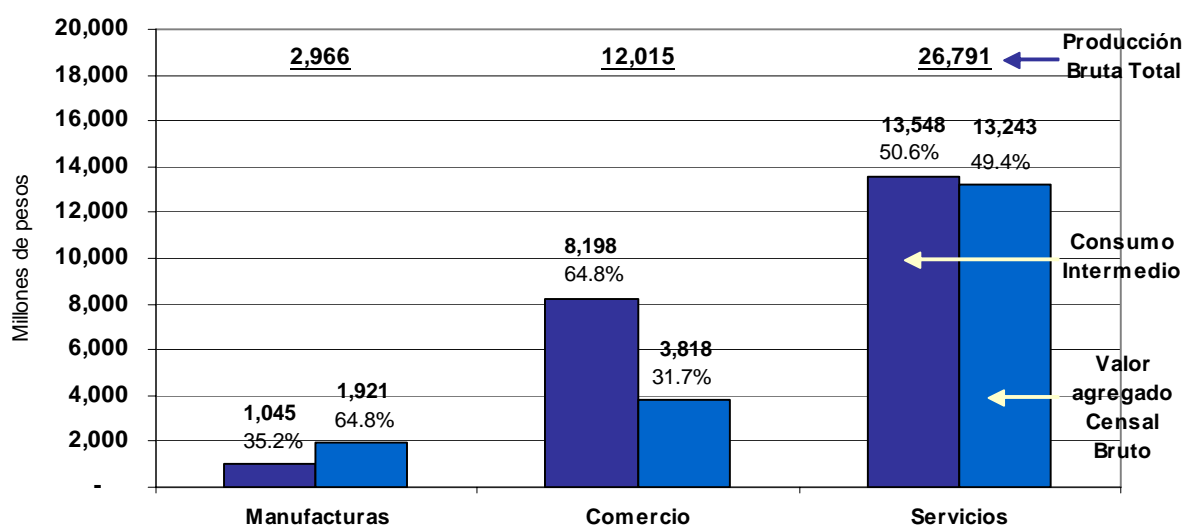
La gran mayoría de las micros, pequeñas, medianas y grandes empresas en el Estado se concentran principalmente en las actividades del comercio y los servicios, representando el 53 y el 39 por ciento respectivamente y tan solo el 7 por ciento se dedica a actividades de manufactura; con una participación de poco menos del 3 por ciento del PIB estatal.

Lo anterior implica que la economía del Estado esta concentrada en actividades terciarias y no se cuanta con una base sólida para las manufacturas, debido a que en el sector servicios y en particular el turismo es la principal actividad generadora de divisas del Estado; registrando en 2004, una derrama económica de 4,138.6 millones de dólares.

El bajo desempeño de las empresas manufactureras en el Estado, encuentran sus causas en por lo menos cinco aspectos: uno, la falta de vinculación con la industria turística, que tan solo el sector hotelero demanda insumos por más de 800 millones de dólares anuales⁵⁵; dos, a una ausencia de políticas públicas que promuevan la sustitución de importaciones provenientes de otros países que satisfacen la demanda actual de insumos y productos a la actividad turística; tres, la falta de formación de alianzas estratégicas y encadenamientos productivos; cuatro, la falta de facilidades administrativas y apoyos gubernamentales; y cinco, a los pocos incentivos en impuestos estatales y municipales.

En el sector servicios, donde se concentra el 39.3 por ciento de las pequeñas y medianas empresas es quién aporta la mayor parte en la producción bruta total del Estado, con el 64.1 por ciento y participa con la mayor proporción del consumo intermedio del Estado, con 13, 243 millones de pesos. El sector comercio, que concentra el 53 por ciento de las pequeñas y medianas empresas, aporta el 28.7 por ciento de la producción bruta, y las manufacturas con el 7.2 por ciento de las empresas, aporta tan solo el 7.1 por ciento de la producción bruta del Estado. Ver Grafica 2.2.

Producción bruta total generada por el total de empresas en Quintana Roo



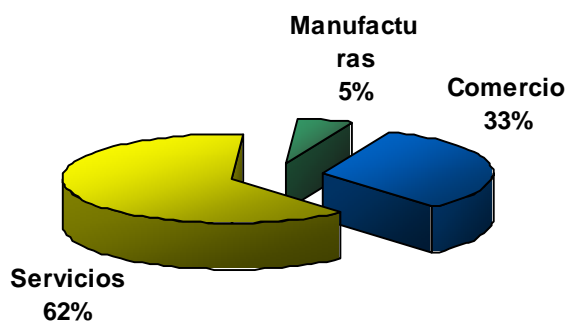
Grafica 2.2. Elaboración propia con datos de Censos Económicos, 2004, INEGI.

⁵⁵ Para mayor información sobre la demanda de la industria hotelera en Quintana Roo, ver Análisis de la estructura oferta y demanda de insumos y productos para el turismo, Universidad la Salle, Cancún.

A nivel nacional y estatal, las micros, pequeñas y medianas empresas son una importante fuente de empleo, ya que generan más del 50 por ciento de los puestos de trabajo, desempeñando una función importante en el fomento de la estabilidad de ingresos, el crecimiento económico y el empleo.

Quintana Roo tiene un total de 185,379 personas ocupadas, según el censo económico del 2004, el sector servicios es en donde se genera el 62.1 por ciento de los empleos, con 115,065 personas ocupadas; el sector comercio genera el 32.6 por ciento, con 60,424 personas ocupadas; y el sector manufacturero tan solo genera el 5.3 por ciento del empleo, con 9,890 personas ocupadas. Ver Gráfica 2.3.

Personal total ocupado por actividad económica en Quintana Roo



Grafica 2.3 Elaboración propia con datos de Censos Económicos, 2004, INEGI.

Si atendemos al tamaño de las empresas, las grandes empresas aportan el 40 por ciento de los empleos en Quintana Roo, seguido de las microempresas que aportan el 35 por ciento de los empleos, la pequeña empresa contribuye con el 14 por ciento y la mediana empresa, con apenas el 8 por ciento de los empleos.

En este contexto, el desempeño empresarial de Quintana Roo enfrenta retos importantes como: el de incrementar su competitividad; desarrollar su capital humano; mejorar su marco regulatorio; y desarrollar nuevos esquemas de organización y financiamiento.

Para enfrentar estos retos es necesario un cambio de cultura empresarial, que sensibilice a los empresarios y trabajadores sobre el nuevo entorno competitivo global que enfrentan, ante ello es necesario instrumentar una política de fomento y apoyo, que les permita mantenerse en el mercado y generar productos de mayor valor agregado.

Uno de los principales focos de atención se encuentra en la capacitación y actualización de los trabajadores, así como, la profesionalización de los empresarios, para que les permita adaptarse a las nuevas necesidades del

mercado, ofreciendo productos y servicios integrales, y competitivos de alto valor agregado.

Así mismo, se debe desarrollar una cultura del asociacionismo, como un factor estratégico para crear los encadenamientos a lo largo de la cadena de valor de los diversos sectores, mediante acciones de trabajo conjunto, como son las alianzas estratégicas; el desarrollo de proveedores; las empresas integradoras para la proveeduría y la comercialización.

Es fundamental lograr desarrollar esquemas de vinculación entre las empresas y las universidades y centros de investigación, para acceder a innovación y desarrollo tecnológico, para desarrollar productos de mayor valor agregado orientados a satisfacer las necesidades de los clientes.

Competitividad.

Actualmente Quintana Roo se encuentra en la búsqueda de una mayor integración y diversificación económica entre sus distintas regiones, para elevar sustancialmente la calidad de vida de todos los quintanarroenses. Lograr lo anterior –en un entorno caracterizado por la gran competencia internacional en nuestros mercados locales, por el surgimiento continuo de nuevos conocimientos, innovaciones y tecnologías –, exige de todos los actores de la sociedad una participación activa para afrontar los grandes retos que implica alcanzar el desarrollo económico competitivo, sostenido y sustentable del Estado.

La identificación de los factores estructurales que limitan la competitividad en cada una de las cadenas productivas y la sistematización de demandas en materia de inversión pública, asistencia técnica y capacitación, asociatividad, normativa y simplificación de trámites, financiación y acceso a mercados, es una exigencia para poder potencializar la diversidad de las distintas regiones del Estado.

Según los datos arrojados en el Programa de Competitividad y Desarrollo Regional “Quintana Roo Competitivo”⁵⁶ donde se evalúan 10 capitales de competitividad: Empresarial; Laboral; Organizacional; Logístico; Intelectual; Macroeconómico; Comercial; Institucional; Gubernamental y Social, para obtener el índice de Competitividad Sistémica, Quintana Roo se ubica en la posición número 12 con respecto al resto de las 31 entidades federativas del país y el Distrito Federal, con un índice de competitividad sistémica de 5.16, superior al de la media nacional. Ver tabla 2.2.

⁵⁶ Programa de Competitividad y Desarrollo Regional “*Quintana Roo Competitivo*” elaborado por el Instituto de Competitividad Sistémica y Desarrollo. 2005.

Índice Estatal de Competitividad Sistémica de los Estados

Estados	ICSE	Posición
Distrito Federal	6.51	1
Nuevo León	6.41	2
Coahuila	6.07	3
Quintana Roo	5.16	12

Tabla 2.2. Elaboración propia con datos del ICSD.

Por lo que respecta a la evaluación por cada uno de los capitales de competitividad mencionados, Quintana Roo tiene índices superiores a la media nacional en seis de los diez capitales de la competitividad sistémica. Los capitales evaluados por debajo de la media nacional son: el intelectual, macroeconómico, institucional y social. Ver tabla 2.3.

Índice Estatal de Competitividad de Quintana Roo

QUINTANA ROO EN EL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD SISTÉMICA		
	Valor	Lugar/32
Índice de Competitividad Sistémica	5.16	12
Competitividad Macroeconómica		
Capital Empresarial	5.41	11
Capital Laboral	5.73	12
Competitividad Mesoconómica		
Capital Organizacional	5.53	11
Capital Logístico	5.33	11
Capital Intelectual	3.66	24
Competitividad Macroeconómica		
Capital Macroeconómico	5.00	17
Competitividad Internacional		
Capital Comercial	4.33	13
Competitividad Institucional		
Capital Institucional	5.16	18
Capital Gubernamental	6.58	7
Competitividad Político-Social		
Capital Social	4.89	19

Tabla 2.3. Elaboración propia con datos del ICSD.

La acumulación del capital intelectual, requiere desarrollar el capital humano del conocimiento (trabajador del conocimiento, células de aprendizaje colectivo y centros virtuales de desarrollo del aprendizaje), el capital tecnológico con uso eficiente de las tecnologías de información y comunicación, así como de un nuevo capital organizacional que permita un enfoque dinámico y flexible de la estructura organizacional, de los liderazgos y de los estilos ágiles y abiertos de gestión.

Quintana Roo debe trabajar más estrechamente con las instituciones educativas y de investigación para vincular el aparato educativo al productivo y mejorar el posicionamiento competitivo. Hace falta una profunda modernización del aparato educativo que fomente la formación de individuos analíticos, creativos e innovadores, porque sólo con ello se lograrán nuevas ventajas competitivas que garanticen el crecimiento sostenido de largo plazo y mejorar las condiciones de vida de gran número de quintanarroenses.

Como lo señala el Maestro, Ángeles, “La educación habrá de entenderse como un proceso de inversión nacional en capital humano, como una inversión dedicada a la generación de una nueva ventaja comparativa, porque el buen aprovechamiento de los insumos, el conocimiento, la orientación a la producción de bienes de capital, la actitud frente al trabajo y la capacidad empresarial son resultado de la educación, como es resultado de la educación la cultura que permite combinar eficientemente todos esos factores”⁵⁷.

Las otras dos más pronunciadas debilidades se encuentran en el capital comercial y el capital social. El primero, tiene que ver con la sub-utilización de los tratados de libre comercio para exportar productos al exterior, el Estado se ha concentrado en la atracción de turistas pero se han desatendido actividades de exportación que podrían contribuir al crecimiento económico y generación de empleos.

El capital social se refiere a la confianza de los quintanarroenses hacia el gobierno, estado de derecho y seguridad, factores fundamentales para la atracción de inversionistas, en los que se tiene que trabajar en el corto plazo.

Estos tres factores tienen una relación directa y permanente tanto con la expansión económica, el enriquecimiento político y el progreso social. El Estado de Derecho sienta las bases de la seguridad jurídica necesaria para que la iniciativa privada cuente con un marco de reglas claras, previsible y estable. Permite igualmente la garantía de los derechos fundamentales de las personas, en particular de los civiles y políticos, creando las condiciones para el ejercicio de la democracia política. Finalmente, es a través del Estado de Derecho que las expectativas sociales se convierten en derechos y en políticas públicas de integración social.

North señala que, “los arreglos institucionales propios del Estado de Derecho son condición previa para el crecimiento económico. La garantía adecuada de los derechos de propiedad, el nivel de cumplimiento de los contratos, la estabilidad y credibilidad de las leyes y un sistema judicial eficaz e independiente brindan en

⁵⁷ Ángeles, Luis. (1993). *México, horizonte de cambio*. Colegio Nacional de Economistas, A. C. Instituto de Investigaciones Legislativas, p. 31.

conjunto condiciones de seguridad jurídica que hacen posible la ampliación de los mercados, la atracción de inversiones y al final de cuentas la generación de más riquezas”⁵⁸.

De los capitales en los que se incrementaron las debilidades, resulta de especial interés atender en el corto plazo al capital logístico. En la nueva economía global y sistémica, el grado de desarrollo de la infraestructura y los cuatro ejes de la competitividad logística (transporte multimodal, energético, hidráulico y de telecomunicaciones) juegan un papel fundamental para el tránsito eficaz y rápido de capitales, productos y servicios y personas, de una misma localidad, región o país.

Por lo que respecta a las principales fortalezas del Estado, destacan los capitales gubernamental y laboral, es decir, se considera que el gobierno del Estado viene realizando esfuerzos para modernizar su estructura administrativa y ofreciendo cada vez más y mejores servicios.

En resumen, podemos decir que, comparativamente con los demás estados de la República Mexicana, los capitales donde se observan mayores ventajas y mejor posicionamiento son el gubernamental, empresarial, organizacional y logístico. En tanto que al interior del propio Estado, las principales fortalezas se encuentran en los capitales: gubernamental y laboral.

Por lo que respecta a las debilidades del Estado, los capitales evaluados por debajo de la media nacional son: el intelectual, macroeconómico, institucional y social. En tanto que al interior del Estado los principales rezagos se presentan en los capitales: intelectual, comercial y social.

Para satisfacer no sólo las demandas de una fuerza laboral en rápido crecimiento, sino también el imperativo de ascender económicamente en el ranking nacional e internacional, Quintana Roo necesita aumentar su competitividad en el mercado global hasta alcanzar un sendero de crecimiento de largo plazo más elevado.

Esto significa, estimular la inversión privada; eliminar las barreras que obstaculizan los flujos de capital privado mediante la liberación de los sectores productivos y la aplicación de regulaciones favorables para la competencia; emprender reformas estructurales en diversos sectores, como: el educativo, el rural y el manufacturero, para que encuentren una vinculación con la demanda existente del sector turismo y fortalecer las instituciones del Estado, principalmente las de procuración de justicia y de seguridad pública.

La competitividad es fundamental para permitir una participación exitosa de Quintana Roo en la economía global. Los esfuerzos deben orientarse a eliminar las dificultades que inhiben la competitividad y la integración de cadenas de valor, y a establecer una intensa competencia de mercado en sectores aún no totalmente inmersos en ella.

⁵⁸ North, D. (1993). *Institution and Credible Commitment*. Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 1. p.135.

Una de las actividades fundamentales del gobierno para apoyar la competitividad consiste en establecer un adecuado marco institucional que contemple un ambiente político y económico estable; con regulaciones actualizadas y simples que ofrezcan seguridad jurídica para el establecimiento, promoción, desarrollo y mantenimiento de las empresas.

Desempeño institucional.

Uno de los déficits institucionales que más aquejan a Quintana Roo es el mal funcionamiento de la Administración Pública. La falta de profesionalización y la corrupción imponen un costo muy elevado a la generación y desarrollo de las empresas, obligando a muchas de ellas a operar en la informalidad. Esto conduce a la desprotección de un gran número de trabajadores y reduce la capacidad del Estado para aumentar sus ingresos impositivos y mejorar sus prestaciones.

La corrupción no afecta a todos los ámbitos de la economía, ni en el mismo grado. Sin embargo, cuando la corrupción es fruto de las prácticas tradicionales entre la Administración Pública y la empresa se convierte en un factor cultural, termina por interiorizarse tanto en la realidad como en la ficción del emprendedor, suponiéndole una reducción en los niveles de confianza y de certidumbre en el entorno empresarial y, muy probablemente, un mayor costo transaccional.

Existe una percepción generalizada, tanto de la población, como de los empresarios, de altos índices de corrupción en Quintana Roo, que inciden sin duda en la escasa valoración de la actividad empresarial.

Esta dinámica se agrava por el exceso de regulación e intervención que existe en muchos mercados, lo que está íntimamente relacionado con ciertas prácticas corruptas en la Administración Pública.

Según el índice Nacional de corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana 2005⁵⁹, Quintana Roo ocupa la posición número 21 con respecto a los demás estados de la República y el Distrito Federal, con un índice de 9.4. Ver tabla 2.4. (El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) es un instrumento que registra los pagos de “mordidas” declarados por los hogares mexicanos en 35 servicios públicos provistos por los tres niveles de gobierno y empresas particulares)⁶⁰.

⁵⁹ Transparencia Mexicana, A. C. es una organización no gubernamental que enfrenta la corrupción en México desde una perspectiva integral, a través de políticas públicas y actitudes privadas que van más allá de la consigna política, para generar cambios concretos en el marco institucional y en la cultura de la legalidad en México. Fundada en 1999, es el Capítulo México de Transparencia Internacional, la coalición global contra la corrupción.

⁶⁰ El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno registra el número de veces en que se pagó un soborno o “mordida” por cada 100 veces que se realizó un trámite o se obtuvo un servicio público.

Es importante tener en cuenta que una elevada corrupción, acostumbra a ir de la mano de un exceso de regulación, que otorga un mayor poder discrecional al servidor público, que de ésta manera tiene más oportunidades para aprovechar de forma privada su función pública. El exceso de regulación revierte negativamente la competitividad del Estado y supone una oportunidad de enriquecimiento ilícito para todos aquellos con acceso a la concesión de autorizaciones, licencias o permisos de todo tipo. Corrupción y exceso de regulación son dos elementos que se refuerzan mutuamente.

Los incentivos en la creación de empresas también dependen del funcionamiento de las instituciones públicas. La simplificación en la regulación en sectores como el financiero, el comercial y judicial constituyen factores importantes dentro de una estrategia de fomento de la competitividad y de reducción de las oportunidades de corrupción. En general, la transparencia y la sencillez son virtudes de la administración pública que redundan positivamente en su eficiencia y en la propia entrada de las empresas al mercado.

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno

Entidad	Posición	Índice	Entidad	Posición	Índice
Querétaro	1	2.0	Chihuahua	17	7.4
Chiapas	2	2.8	Campeche	18	7.8
B. C. Sur	3	4.8	Oaxaca	19	8.1
Sonora	4	5.2	Nuevo L.	20	9.3
Guanajuato	5	5.2	Q. Roo	21	9.4
Zacatecas	6	5.3	Tlaxcala	22	10.0
Nayarit	7	5.7	Michoacán	23	10.8
Aguascalientes	8	6.2	Veracruz	24	10.8
Coahuila	9	6.5	Puebla	25	10.9
San Luis P.	10	6.6	Morelos	26	11.0
Sinaloa	11	6.6	Durango	27	11.1
Yucatán	12	6.7	Guerrero	28	11.1
Tamaulipas	13	6.8	Hidalgo	29	11.4
B. C.	14	6.9	Edo. Mex.	30	13.3
Colima	15	7.0	Tabasco	31	13.6
Jalisco	16	7.2	D. Federal	32	19.8

Tabla 2.4 Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana, 2005

Sin embargo, más que la fiscalización pública, dentro de las instituciones del Estado, lo que permitirá cambiar el patrón cultural asociado a la corrupción es el control social, especialmente en los casos de corrupción a pequeña escala, que son los que afectan habitualmente a las micros, medianas y pequeñas empresas,

y en ello la descentralización y la participación popular pueden ayudar, si son capaces de abrir espacios de denuncia cercana, sin necesidad de acudir a procesos complejos ni requerimientos de formalidad de la denuncia.

El exceso de regulación se refleja en las barreras para el establecimiento de nuevos negocios. Según los datos aportados por Doing Business en México, 2007⁶¹, que mide cuantitativamente el alcance y diseño de las regulaciones que fomentan la actividad empresarial y aquellas que la restringen, mediante la calificación de cuatro áreas de regulación comercial y su cumplimiento: apertura de una empresa; registro de la propiedad; obtención de créditos (registro de una garantía); y cumplimiento de los contratos, señala que en el país se requieren de 9 trámites en promedio, 36 días y un costo del 20.4 por ciento del PIB per cápita para abrir una empresa.

Sin embargo en la práctica existen grandes diferencias en el tiempo y el dinero que debe gastar una pequeña y mediana empresa nacional para realizar todos los trámites necesarios para operar en forma legal, incluyendo todos los registros, inscripciones, licencias y verificaciones requeridas.

En Quintana Roo se requieren 9 trámites y 69 días para abrir un negocio, en comparación con Aguascalientes y Guanajuato que requieren de 8 trámites y 12 días, lo que lo coloca en último lugar a nivel nacional y lo ubicaría en el lugar 146 entre 175 economías de la OCDE. Ver tabla 2.5.

Número de trámites y días para abrir una empresa

Entidad	No. Trámites	No. de días	Posición
Aguascalientes	8	12	1
Guanajuato	8	12	2
Michoacán	8	19	10
Colima	9	66	24
Quintana Roo	9	69	32

Tabla 2.5. Elaboración propia con datos de Doing Business, 2007.

Otro aspecto que contribuye positivamente para el desarrollo empresarial y la competitividad de las empresas es el bajo costo que se deriva principalmente de los gastos notariales, los derechos de registro y los permisos municipales, en este sentido, Quintana Roo se encuentra bien posicionado con respecto a los demás estados de la República y el Distrito Federal al ocupar el lugar número 8 a nivel nacional. Ver tabla 2.6.

⁶¹ Doing Business en México 2007 “Comparando la Regulación en los 31 Estados y el Distrito Federal” Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial. Washington. 2006. www.worldbank.org

Costo para abrir una empresa

(% del PIB per cápita)

Entidad	Costo (% del PIB per cápita)	Posición
Campeche	6.0	1
Aguascalientes	6.8	2
Quintana Roo	12.0	8
Chiapas	38.3	30
Edo. Mex.	44.0	31
Nayarit	65.8	32

Tabla 2.6. Elaboración propia con datos de Doing Business, 2007.

A pesar de los esfuerzos que en los últimos años ha emprendido el Estado para mejorar y modernizar el Registro Público de la Propiedad y Catastro, Quintana Roo no ha logrado mejorar significativamente los procesos en los registros, simplificar los trámites y facilitar el acceso al registro público, todo ello acusa a una falta de capacitación del personal e implementación de sistemas electrónicos, incluyendo el pago electrónico de impuestos de transferencia y de los derechos de registro.

El acceso al registro y su elevado costo en términos de dinero y de esfuerzo constituyen barreras importantes a la entrada de los mercados y para la atracción de inversiones, entre las 31 entidades federativas y el Distrito Federal el registro de una propiedad varía en trámites, costo y tiempo de registro.

Campeche ocupa el primer lugar –solo se requieren cuatro trámites que toman 22 días y cuestan el 2.5 por ciento del valor de la propiedad- seguido de Sonora y Nuevo León. En Quintana Roo los empresarios requieren de diez trámites, demoran más de 5 meses y deben pagar un monto de 4.3 por ciento del valor de la propiedad, lo que lo coloca en el último lugar a nivel Nacional. Ver tabla 2.7.

Número de trámites y días para registrar una propiedad

Entidad	No. trámites	Días	Posición
Campeche	4	22	1
Sonora	5	21	2
Nuevo León	5	28	3
Tamaulipas	5	61	16
Baja California Sur	8	123	21
Quintana Roo	10	154	32

Tabla 2.7 Elaboración propia con datos de Doing Business, 2007.

Otro aspecto importante para el desarrollo de las empresas y en particular para los pequeños empresarios es el acceso oportuno al crédito, sin embargo las limitaciones legales existentes con respecto a los créditos garantizados y la ausencia de registros de garantía eficientes, son determinantes en la cantidad de créditos otorgados a las empresas.

Con respecto a la constitución y registro de una garantía para el otorgamiento de créditos y acceso al financiamiento, Quintana Roo ocupa el último lugar con respecto a las demás entidades federativas y el Distrito Federal, al requerir 51 días y un costo de 1.49 por ciento del valor del préstamo para la constitución y registro de una garantía, mientras que en Michoacán y Zacatecas se requieren solo 8 días y un costo promedio de 1.46 por ciento del valor del préstamo. Ver tabla 2.8.

**Número de días para la constitución
y registro de una garantía**

Entidad	Días	Posición
Michoacán	8	1
Zacatecas	8	2
Aguascalientes	9	3
Tlaxcala	12	10
Morelos	28	31
Quintana Roo	51	32

Tabla 2.8. Elaboración propia con datos de Doing Business, 2007.

Finalmente, otro factor que influye en la competitividad de las empresas y que es determinante para el crecimiento empresarial, expandir sus redes comerciales y emplear un número mayor de empleados es el cumplimiento eficiente de los contratos. A pesar de que se tiene un código comercial y un código de procedimientos civiles que dictan el proceso que rige los casos que van a los tribunales comerciales, existe una gran diferencia en tiempo y costo entre los Estados.

En Quintana Roo, se requieren en promedio más de 568 días para la presentación de la demanda, fallo judicial y la ejecución de la demanda y se necesita gastar el 27 por ciento del valor de la deuda, en comparación con Zacatecas donde se necesitan tan solo 230 días y un costo del 14 por ciento del valor de la deuda, lo que lo ubica en el penúltimo lugar en cuanto a la eficiencia en el cumplimiento de los contratos. Ver tabla 2.9.

Este bajo desempeño se debe a los problemas de burocratización, a la ineficiencia administrativa, a las trabas legales en sus procesos operativos y a una reglamentación jurídica y legal que dificulta la creación de un marco válido y moderno para el desarrollo de la actividad empresarial. Así como, la existencia de

una estructura empresarial que dificulta el adecuado diálogo entre empresas y gobierno sobre las necesidades productivas del Estado.

Número de días y costo para el cumplimiento de los contratos

Entidad	Días	Costo	Posición
Zacatecas	230	14	1
Hidalgo	275	20	2
Yucatán	495	23	30
Quintana Roo	568	27	31
Baja California Sur	581	25	32

Tabla 2.9. Elaboración propia con datos de Doing Business, 2007

La competitividad exige un marco de libertad económica que fomente la libre competencia y estimule la inversión y la creatividad. Sin embargo, la ausencia de una adecuada política empresarial y a problemas estructurales en la economía hacen que el marco regulador de la actividad económica resulte más un lastre que un impulso al desarrollo económico.

4. Bienestar social, pobreza y desigualdad.

De acuerdo al informe de Desarrollo Humano (2003), Quintana Roo se encuentra dentro de los Estados calificados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), como de Desarrollo Humano Alto, su posición dentro del ranking de estados realizado por esta institución lo sitúa en el puesto 6 dentro de los 31 entidades federativas y el Distrito Federal, con un índice de 0.8238 (IDH), por arriba de la media nacional de 0.7937. (Este indicador mide el índice de educación, salud e ingresos)⁶².

Pese a que Quintana Roo ha logrado importantes avances en sus indicadores sociales y de acceso a servicios básicos, estas mejoras siguen afectando de manera muy desigual a la población, con dos mundos claramente diferenciados el urbano y el rural. Como resultado, la deuda social sigue pendiente en especial para la población indígena. Ver tabla 2.10.

⁶² Informe de Desarrollo Humano. México 2004. El índice de Desarrollo Humano es una variable comúnmente aceptada a nivel internacional como medida del desarrollo de un país. Este es un índice que parte de la idea de que el desarrollo es más complejo que la simple acumulación de ingresos y que implica la ampliación de capacidades.

Índice de Desarrollo Humano

Municipio	Lugar estatal	Lugar nacional	Índice D. H.
Benito Juárez	1	64	0.8393
Cozumel	2	210	0.8109
Othón P. Blanco	3	221	0.8091
Isla Mujeres	4	416	0.7877
Solidaridad	5	582	0.7744
Lázaro Cárdenas	6	1271	0.7217
Felipe Carrillo P.	7	1316	0.7175
José Ma. Morelos	8	1429	0.7094

Tabla 2.10. Elaboración propia con datos de Índice de Desarrollo Humano Municipal de México 2004. CD interactivo. PNUD.

Con el objetivo de ofrecer una visión integral del estado de desarrollo, analizaremos la evolución de una serie de indicadores que nos ofrecen una imagen clara de los principales avances y carencias a nivel social. Estos indicadores hacen referencia al sector educativo y de salud, así como, de acceso a servicios básicos del Estado.

Educación.

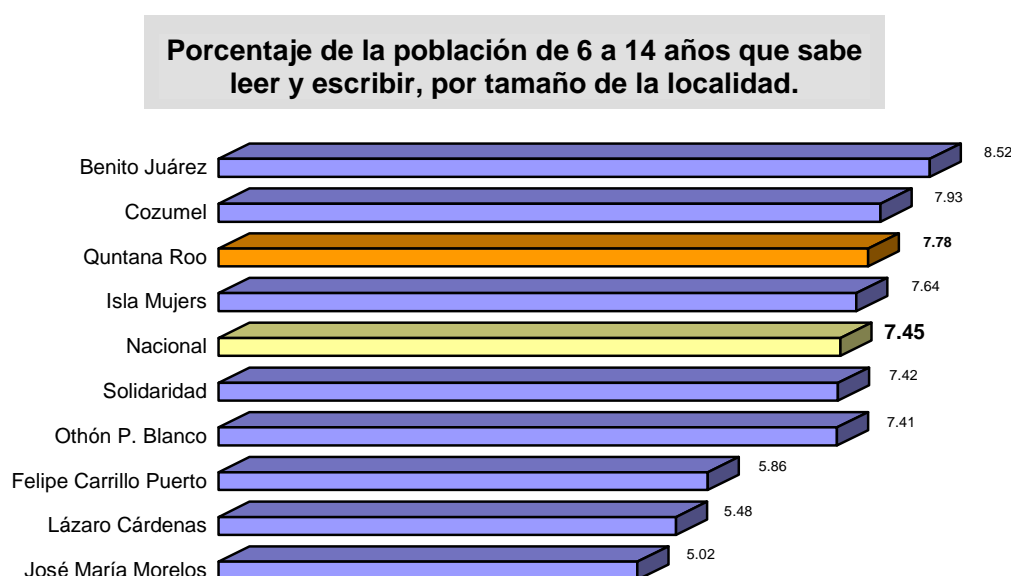
La explosión demográfica y el crecimiento económico han provocado una enorme presión sobre el sistema educativo de Quintana Roo, traduciéndose en un significativo crecimiento durante los últimos 20 años, mismo que aún, es insuficiente para cubrir los requerimientos sociales. El nacimiento de la zona turística de Cancún fue el detonante de la población, producto principalmente de la inmigración de adultos jóvenes (entre los 20 a 24 años) solteros, haciendo que las necesidades de educación media y superior fuera prácticamente nula. Actualmente, poco menos de la mitad de la población del Estado es menor a los 20 años, por lo que, la demanda de servicios educativos en todos los niveles se ha intensificado.

En la última década, Quintana Roo ha visto reducida su tasa de analfabetismo en más de 4.8 puntos porcentuales, al pasar de 12.3 a 7.5 por ciento. Este dato refleja una clara tendencia positiva, ya que durante diez años la tasa de alfabetización se ha visto aumentada en, aproximadamente, cinco puntos porcentuales. Considerando el incremento de la población durante este mismo periodo, implica que en términos absolutos, el número de personas residentes en Quintana Roo capaces de leer y escribir ha aumentado considerablemente, y el número de años de escolaridad media en el Estado ha aumentado en más de punto y medio años durante el mismo periodo y se ha situado en torno a los 9.9 años, suponiendo un gran avance frente a la exclusión social.

En Quintana Roo, el porcentaje de población de 6 a 14 años de edad que sabe leer y escribir fue de 85.3 por ciento en 1990 y de 86.0 por ciento en el 2000, presentando un incremento porcentual en esta década de 0.7 por ciento. Así mismo, la población de 15 años y más alfabeta en el estado fue de 87.4 y 92.4 por ciento respectivamente, lo que representa un incremento de 5 puntos porcentuales con respecto de 1990.

Sin embargo, estos buenos resultados a nivel agregado ocultan una gran disparidad entre el mundo rural y el urbano, ya que la tasa de analfabetismo en el primero supera en casi 10 puntos porcentuales al del área urbana. Ver grafica 2.4.

Población que sabe leer por tamaño de localidad



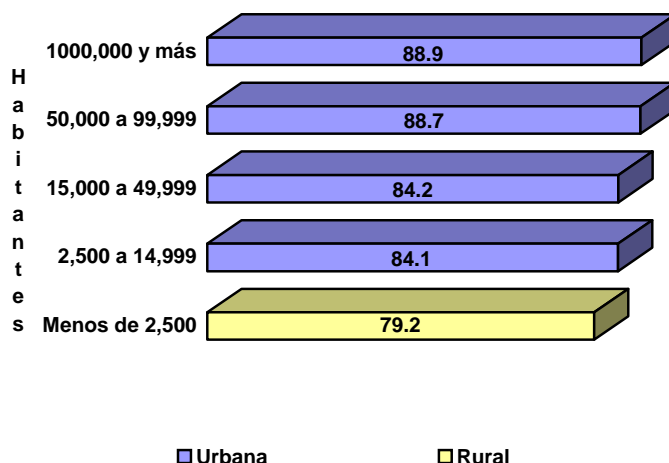
Gráfica 2.4. Elaboración propia con datos de la SEyC 2005.

Así mismo, esta asimetría se ve reflejada, cuando valoramos los datos de la gente que sabe leer y escribir, ya que en el medio urbano el 90 por ciento de la población de 6 a 14 años dominan la lecto-escritura, mientras que en el medio rural poco menos de 80 por ciento del total de ese grupo ha desarrollado esa habilidad.

Adicionalmente, en los municipios urbanos los habitantes de 15 y más años concluyen la educación primaria y cursan dos años de estudio más; sin embargo se observan contrastes en este indicador, ya que sólo dos de ellos se encuentran por arriba de la media estatal, en tanto que los habitantes de José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Felipe Carrillo Puerto no alcanzan, en promedio, la escolaridad primaria. Ver grafica 2.5.

Grado promedio de escolaridad por municipio

Grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años de edad, por municipio.



Gráfica 2.5. Elaboración propia con datos de la SEyC 2005.

La existencia de esta gran brecha determina enormemente la diferente evolución, que previsiblemente y en materia de desarrollo llevarán a cabo el área urbana y rural. Efectivamente, el mundo rural necesita de una mayor dedicación para evitar su posible sumisión tanto en materia política, como económica de los crecientes centros urbanos.

Quintana Roo, ha conseguido importantes avances en las última década en lo que a cobertura educativa se refiere. En todos los niveles educativos, el porcentaje de población matriculada ha aumentado considerablemente.

En primaria la cobertura paso de 84.6 en 1990 a 93.2 por ciento en el 2000, un incremento de 8.6 puntos porcentuales, lo que se refleja en una mayor atención a la población de 6 a 12 años. El porcentaje de alumnos que concluyeron la primaria oportunamente paso de 76.9 a 93.2 por ciento, lo que representa un aumento de la eficiencia terminal de 16.3 puntos porcentuales.

En el nivel de secundaria la cobertura tuvo un incremento de 31.7 puntos porcentuales, ya que de 51.7 paso a 83.4 por ciento al final de la década, lo que ocasionó que se tuviera una mayor atención a la demanda de este nivel educativo, la eficiencia terminal tuvo un retroceso ya que paso de 75.9 por ciento a 74.6, una disminución de 1.3 puntos porcentuales.

En la educación media superior el incremento más significativo se dio en el indicador de cobertura con un incremento a la atención de la demanda de nivel medio superior de 27.6 puntos porcentuales, creciendo por arriba del 100 por ciento, al pasar de 20.4 en 1990 a 48.0 en el 2000. En eficiencia terminal se observa un incremento, la cual representaba el 47.2 por ciento en 1990, y para el

2000, esta creció 7.2 puntos porcentuales, quedando en 54.4, lo que refleja que un mayor número de alumnos logran concluir su educación en este nivel.

En educación superior (Licenciatura Universitaria y Tecnológica), se presentan comportamientos favorables, en lo que a cobertura se refiere, esta paso de tan solo el 2.5 por ciento a 8.6 por ciento, si bien creció 6.1 puntos porcentuales, más del 200 por ciento, el porcentaje es todavía muy bajo si lo comparamos con el porcentaje de población que no estudia este nivel y que representa el 91.4 de la población entre los 19 y 23 años de edad, (50 por ciento menor a la media nacional) aunque hay que tomar en cuenta que el factor laboral incide fuertemente para que los jóvenes desistan en ingresar al nivel superior.

El mayor incremento esta dado por el porcentaje de terminación el cual creció 46.7 por ciento, pasando de 35.1 en 1990 a 81.8 en el 2000, esto se tradujo en un mayor número de alumnos que terminaban la educación superior, si bien no es alto el porcentaje de alumnos que estudian el nivel superior, se avanzó significativamente ya que del total de alumnos que ingresaban en 1990 el 64.9 por ciento no concluían sus estudios, para el 2000 este porcentaje se redujo a tan solo 18.2 por ciento, significando un gran avance. Ver tabla 2.11.

Cobertura y Eficiencia Terminal por niveles de enseñanza

	COBERTURA			EFICIENCIA TERMINAL		
	1990	2000	% de Variación	1990	2000	% de Variación
PRIMARIA	84.6	93.2	8.6	76.9	93.2	16.3
SECUNDARIA	51.7	83.4	31.7	75.9	74.6	-1.3
EDUCACIÓN MEDIA	20.4	48.0	27.6	47.2	54.4	7.2
EDUCACIÓN SUPERIOR	2.5	8.6	6.1	35.1	81.8	46.7

Tabla 2.11. Elaboración propia con datos de la SEyC 2005.

Esta evolución positiva de la educación en Quintana Roo es, en buena parte, reflejo del constante mejoramiento del gasto educativo por alumno que se ha logrado asignar a los diferentes niveles educativos.

Al tenor de estos datos podemos concluir que la evolución de la educación en Quintana Roo ha sido positiva e incremental en el tiempo, aunque insuficiente para afrontar los retos de la globalización, la apertura comercial e integración económica del Estado. Así mismo, presenta desigualdad en el acceso y distribución en función del grupo social, el nivel de ingresos y el área geográfica; los ámbitos rural y urbano reflejan realidades muy diferentes, quedando el primero muy rezagado en relación al segundo ahondando la exclusión social a la que tienen que hacer frente estos grupos sociales.

Dada la estrecha relación que tiene la educación con los diferentes factores que tienen un peso específico para el desarrollo de Quintana Roo (crecimiento económico, pobreza, desigualdad y movilidad social), la diversidad y calidad educativa requiere de un mayor énfasis e importancia. El continuo crecimiento del sector turístico, las agroindustrias y los agronegocios hacen que la necesidad de personal calificado para trabajos profesionales en el Estado se reactive e incremente. Si no se aumenta la oferta educativa la importación de personal de otras latitudes continuará, por lo tanto, es evidente la necesidad de ampliar y diversificar la oferta educativa principalmente a nivel superior.

Salud.

Los primeros datos indican que gracias a las mejoras en las condiciones de vida y los esfuerzos desplegados por el sistema de salud en Quintana Roo, la mortalidad por infecciones comunes se ha abatido, reduciendo notablemente la probabilidad de morir en las etapas tempranas de la vida e incrementando la esperanza de vida.

Sólo en los últimos diez años la mortalidad infantil se redujo de 5,5 muertos por cada 1.000 habitantes en 1990 a solo el 4,5 por ciento en 2005, lo que en términos prácticos significa haber evitado la muerte de casi 3,000 niños que hubieran fallecido de haber continuado vigente la tasa de mortalidad de 1990. La esperanza de vida, por su parte, aumentó a casi 22 años en el último medio siglo.

Estos logros han provocado que cada vez más gente llegue a edades avanzadas. Apenas un poco más de la mitad de las personas nacidas en 1970 podían esperar vivir hasta los 60 años. En contraste, al menos el 80% de las personas nacidas en 2005 llegarán a ser adultos mayores.

El gasto destinado a salud como porcentaje del PIB se ha visto ligeramente incrementado en casi medio punto porcentual en los últimos cinco años, pasando de 2 a 2.4 por ciento. Así mismo, el gasto público total que se invierte en salud creció de 23 a 26 por ciento, en el mismo lapso de tiempo. Esta positiva evolución se ha traducido en un incremento del gasto *per-cápita* en salud, que se ha casi doblado durante la última década, lo que ha permitido ofrecer más y mejores servicios sanitarios. De este modo, observamos cómo los indicadores referentes a infraestructuras sanitarias tales como: camas de hospital y número de médicos por habitante, así como el número de nacimientos atendidos por personal calificado, se han visto sensiblemente incrementados.

Esta mejora del sistema de salud en Quintana Roo, en los últimos años ha logrado mejores condiciones sanitarias para la población. De este modo, los indicadores referentes a esperanza de vida al nacer muestran una evolución muy positiva, mientras que la información referente a malnutrición y desnutrición, muestran que el porcentaje de niños aquejados de esta importante carencia es cada vez menor.

Cotejando el desempeño en materia de sanidad y salud de Quintana Roo con el resto de los Estados, observamos que casi en todos los indicadores como: en esperanza de vida al nacimiento; mortalidad infantil; mortalidad neonatal; mortalidad por cáncer de mama; y vigilancia epidemiológica, Quintana Roo se encuentra por arriba de la media nacional⁶³.

Sin embargo, hay indicadores que han tenido un comportamiento negativo como en la cobertura en esquemas completos de vacunación en niños de un año de edad, pasando del 95 por ciento de cobertura en el 2001 a 90 por ciento en 2005.

A pesar de los importantes avances, lo que el sector público ofrece a la población no satisface sus necesidades.

En términos generales, la cobertura del servicio de salud es baja, ya que considerando entre otros indicadores las camas hospitalarias por cada 1,000 habitantes en el Estado es de 0.56, por debajo de la media nacional que es de 0.76, por lo que sólo si se amplía el acceso y se mejoran la calidad del servicio y las condiciones de vida de la población en los municipios con mayor pobreza, será posible extender la cobertura de atención y con ello tener las bases materiales para la integración de un Sistema Estatal de Salud equitativo y de calidad aceptable.

La red de servicios cuenta con una insuficiente infraestructura para atender la demanda existente: 27 Centros de Salud Urbanos y 135 rurales, con un total de 171 unidades de salud. Además, se cuenta con cuatro unidades hospitalarias generales, cuatro hospitales integrales y un hospital materno Infantil, un Centro Estatal de Medicina Transfusional, dos Laboratorios de Salud Pública, y tres Clínicas de Displasias; se cuenta con 29 Laboratorios de Análisis Clínicos, 26 Gabinetes de Rayos X, 263 Consultorios de medicina Familiar, 79 Consultorios de Especialidades, 46 Consultorios de Odontología, 83 Salas de Expulsión, y en el Segundo Nivel se cuenta con 483 Camas Censales, dos Bancos de Sangre y 25 salas quirúrgicas.

Es necesario fortalecer la infraestructura, ya que no se cuenta con un programa adecuado y suficiente para mantenerla, mejorarla y hacerla crecer. De no revertirse esta tendencia, podría llegar un momento en que las unidades sean inoperantes.

Los Servicios Estatales de Salud, en Quintana Roo cuentan con cobertura total en el Estado, sin embargo, el reto actual es mejorar la infraestructura, eficientar los servicios, aumentar la capacidad resolutive y la calidad de la atención. Otro reto importante es hacer que el total de la población del Estado tenga la posibilidad de algún tipo de cobertura en el rubro de salud, ya sea mediante la incorporación al Seguro Popular o la del régimen de afiliación voluntaria al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y las modalidades operadas para dar servicio mediante la red de unidades médicas. Un reto más es eficientar y aumentar la capacidad resolutive de las unidades de segundo nivel.

⁶³ Salud: México 2001-2005. Información para la rendición de cuentas. www.salud.gob.mx

En conclusión, podemos afirmar que aunque Quintana Roo ha experimentado importantes avances en términos sociales durante la última década, los niveles alcanzados son insuficientes y estos incrementos se han dado de manera muy desigual en el área urbana y rural, ahondando las grandes diferencias existentes.

Aunque Quintana Roo parece encontrarse en la senda adecuada, aún le queda un largo camino por recorrer.

Servicios Básicos.

Por lo que se refiere al acceso a servicios básicos, Quintana Roo ha experimentado una evolución muy positiva. En los últimos cinco años la cobertura de servicios de agua potable y alcantarillado se ha incrementado enormemente. En el 2006, el 92.8 por ciento de la población ya tiene acceso a agua por medio de la red pública y las que tienen drenaje sanitario el 90.9 por ciento, lo que ha representado un incremento de 7.2 por ciento para el mismo periodo de tiempo.

En localidades mayores de 50 mil habitantes se tiene una cobertura de agua potable del 98.2 por ciento, entre 2 mil 500 y 50 mil habitantes el 95.8 por ciento y en localidades entre 100 y 2 mil 500 habitantes el 84.8 por ciento.

De igual forma, Quintana Roo ha tenido avances importantes en cuanto a la cobertura de drenaje sanitario se refiere, en localidades mayores de 50 mil habitantes se tiene una cobertura del 77.2 por ciento, entre 2 mil 500 y 50 mil habitantes el 25.9 por ciento y en localidades entre 100 y 2 mil 500 habitantes el 80.4 por ciento.

Aunque las disparidades entre el área urbana y rural son de nuevo muy importantes, los datos reflejan un avance importante en el acceso a servicios básicos, tanto de agua potable como saneamiento de las zonas rurales del Estado.

Así mismo, el porcentaje de viviendas que disponen de energía eléctrica pasó de 95.3 por ciento a 96.3 por ciento en los últimos cinco años y se ha reducido el porcentaje de viviendas con piso de tierra, pasando de 9.9 por ciento en el 2000 al 7.2 por ciento en el 2006, porcentaje que está por debajo del promedio nacional que alcanza el 10.2 por ciento.

Si comparamos estos avances con los alcanzados por el resto del país, podemos afirmar que Quintana Roo se encuentra en la senda correcta y por encima de la media nacional.

Dado el importante crecimiento poblacional y flujo migratorio que tiene el Estado, debemos considerar estos datos como muy positivos, ya que, Quintana Roo ha sido capaz de absorber la fuerte demanda de acceso a servicios básicos en las ciudades y al mismo tiempo mejorar el acceso en el área rural.

Pobreza y desigualdad.

La actual situación de Quintana Roo respecto a la desigualdad económica, política y social está íntimamente relacionada con su historia y sus dotaciones, y en especial, de sus recursos naturales.

Desde sus orígenes, la institucionalidad formal e informal establecida por las autoridades favoreció un acceso desigual a los recursos y a las oportunidades derivadas de la actividad económica, política y social llevada a cabo en el Estado.

Asimismo, el modelo de desarrollo económico promovido en Quintana Roo, basado en la actividad turística, facilitó la creación y la pervivencia de una élite económica que no tardó en capturar también el poder político y utilizarlo para privilegiar y perpetuar sus intereses en detrimento del resto de la sociedad.

El innegable desarrollo económico y social alcanzado por Quintana Roo en la última década, muestra al interior del Estado, grandes disparidades entre regiones. La región Sur y Centro, muestran un serio rezago en su desarrollo. Las condiciones de marginación y pobreza que prevalecen en dichas regiones son endémicas y se deben a un tejido histórico complejo de factores de muy diversa naturaleza, que incluye la aplicación en el pasado de políticas públicas que la han discriminado, los problemas económicos y sociales son estructurales y no producto de una situación de coyuntura.

La pobreza afecta en mayor porcentaje a los habitantes de la zona rural y, en especial, a los pueblos indígenas. Sin embargo, durante la última década, la pobreza ha sufrido un intenso y constante proceso de urbanización, es decir, la pobreza se ha ido concentrando en las zonas urbanas del Estado debido a la dinámica poblacional, específicamente por la inmigración de los últimos años.

Los diferentes estudios realizados con el objetivo de calcular y analizar la evolución de la pobreza en Quintana Roo durante la pasada década, difieren en sus magnitudes —principalmente, por la utilización de diferentes aproximaciones a la problemática de la pobreza, así como, por el uso de diferentes encuestas y/ o fuentes de información— aunque no en su evolución y tendencia⁶⁴. Efectivamente, todos ellos ofrecen un amplio consenso en torno a este tema y afirman que la pobreza se ha extendido durante la última década.

La escasez monetaria que afecta a una gran mayoría de quintanarroenses, supone uno de los elementos en los que menos ha avanzado el Estado y constituye el principal desafío frente a los avances sociales experimentados en la última década. Para comprender la intensidad y extensión de esta pobreza,

⁶⁴ Para mayor información, consultar México 2000-2002: Székely, Miguel. *Reducción de la Pobreza con Estabilidad y Expansión de Programas Sociales*, y en Rascón, Erica. Serie: documentos de investigación. SEDESOL. Noviembre 2004 No. 15. También, “*Cada Quién Habla de la Feria...*”: Características Socioeconómicas de los Hogares y Percepciones sobre la Pobreza y la Política Social. Luis F. López Calva, Loordes Rodríguez-Chamussy y Francisco Trujillo. Serie: documentos de investigación. SEDESOL. Noviembre 2004 No. 16.

necesitamos analizar la desigualdad económica, pues constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo humano, económico, político y social del Estado.

Los cambios de la pobreza en términos de ingresos son impulsados por las interacciones entre crecimiento y desigualdad de ingresos. Incluso, con un crecimiento sostenido, la reducción de la pobreza ha tendido a ser lenta como consecuencia de la elevada desigualdad de ingresos en Quintana Roo.

De acuerdo con los indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginalidad del Censo 2000, uno de cada cinco quintanarroenses percibe menos de dos salarios mínimos, es decir el 19.73 por ciento de la población económicamente activa. Así mismo, diferentes estimaciones, señalan que entre el 10 y el 20 por ciento de la población quintanarroense se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación y en consecuencia, no consigue alcanzar los recursos monetarios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.

La distribución del ingreso ha sido muy desigual y ha ido en aumento, para 1990 se tenía un coeficiente de Ginni de 0.57 mientras que para el año 2000 era de 0.75. Ver tabla 2.12.

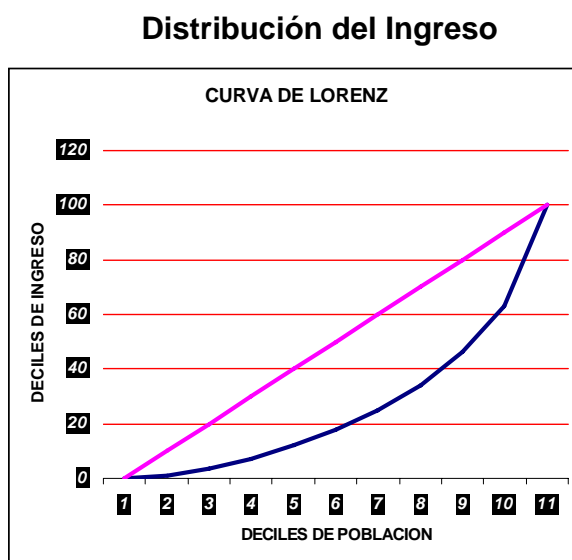
Distribución del Ingreso Coeficiente de Ginni

Año 2002			Ingreso por	% en el total
Deciles	Ingreso MDP	Hogares	Hogar Pesos	Ingreso
I	1948	2465017	790,26	1,18
II	4130	2465017	1675,44	2,51
III	5973	2465017	2423,11	3,63
IV	7681	2465017	3116	4,66
V	9669	2465017	3922,49	5,87
VI	12032	2465017	4881,1	7,31
VII	15061	2465017	6109,9	9,15
VIII	19488	2465017	7905,83	11,84
IX	27561	2465017	11180,86	16,74
X	61121	2465017	24795,37	37,12
Total	164664	24650170	66800,36	100

Tabla 2.12. Elaboración propia con datos deL INEGI 2002.

Así mismo, la distribución del ingreso ha experimentado recientemente un fuerte retroceso —la curva de Lorenz se ha distanciado de la recta de 45°. Ver grafica

2.6. (En el caso de que el ingreso estuviese equitativamente distribuido, la curva formaría una recta de 45° partiendo del origen).



Gráfica 2.6. Elaboración propia con datos del INEGI 2002

De este modo, puede concluirse que el éxito en la lucha contra la pobreza en el Estado, no sólo supone la consecución de tasas positivas de crecimiento, sino que exige que los beneficios del crecimiento y del progreso económico sean alcanzables por todos los miembros de la sociedad quintanarroense. Por este motivo, se requiere la articulación de los mecanismos adecuados que permitan a los más desfavorecidos sacar provecho de las oportunidades y las rentas que se deriven de este crecimiento.

En este sentido, señala el Dr. Kliksberg” como necesaria, “...una rearticulación orgánica entre las políticas económicas y las sociales, la mayor participación de las comunidades asistidas por los programas sociales, la descentralización de las políticas, así como la incorporación de las organizaciones no gubernamentales para su mas eficiente ejecución y la formulación sistemática de gerentes sociales”⁶⁵.

Dos son los aspectos que mayormente suponen una amenaza en la lucha contra la pobreza y por tanto, de la gobernabilidad democrática del Estado. Por un lado la creciente y joven estructura demográfica que determina la cantidad de recursos a repartir y entre cuantos; y por el otro, los patrones distributivos del ingreso que determinan la manera en la que estos recursos se distribuyen.

⁶⁵ Kliksberg, Bernardo. compilador. (1993). *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. CLAD/FCE/PNUD, Caracas. p.34.

Estos dos aspectos suponen dos hechos característicos y diferenciadores de Quintana Roo respecto al resto de los estados.

Aunque el desempeño económico de Quintana Roo durante la última década ha sido positivo, éste se ha presentado incapaz de reducir los niveles de pobreza. Por un lado, el crecimiento de la población quintanarroense se encuentra por encima del crecimiento de los recursos generados por la actividad económica. De este modo, si el crecimiento de la población es mayor que el de la economía, inexorablemente, la proporción de recursos por persona (PIB *per-cápita*) se verá reducida; por lo que, conseguir un crecimiento económico sostenido y superior a esta barrera supone un objetivo muy ambicioso dada la estructura y organización económica del Estado.

Así mismo, la estructura demográfica de Quintana Roo refleja una población extremadamente joven y, por tanto, con unas necesidades de gasto y consumo que sobrepasan su capacidad para generar recursos.

La futura inclusión de esta masa poblacional al mercado de trabajo será una seria amenaza, pues este incremento en la oferta laboral supondrá una mayor presión a la baja de los ya reducidos salarios de los quintanarroenses, que apenas alcanzan a satisfacer las necesidades básicas.

Estos elementos demográficos juegan un papel crucial en la evolución de la pobreza del Estado, y que afecta sensiblemente el éxito del crecimiento económico en su misión de reducir la pobreza.

Por otro lado, la continua y creciente desigualdad existente en la distribución del ingreso ha influido dramáticamente en la manera en que los recursos se distribuyen entre la población, perjudicando a los estratos sociales más deprimidos. Los resultados analizados (índice de Gini y la curva de Lorenz) demuestran que la desigualdad existente en Quintana Roo, se deriva tanto de una fuerte concentración del ingreso en torno a la población más rica, como a los bajos niveles de ingreso (altos niveles de pobreza) de los más pobres.

Nos encontramos por tanto, ante una distribución del ingreso que presenta un alto grado de polarización económica, ya que, la población está claramente dividida y concentrada en torno a diferentes grupos o estratos en función de los niveles de ingresos y al mismo tiempo, la distancia entre estos grupos, en términos de diferencias de renta, es muy alta.

Las repercusiones de la elevada desigualdad existente y la amplitud de la pobreza en grandes zonas del Estado son muy importantes, y aparecen como críticas. La pobreza que afecta a Quintana Roo no se verá reducida si la desigual distribución del ingreso sigue actuando en beneficio de las capas altas de la sociedad, en detrimento de las más bajas. La pobreza se mantendrá, aumentará, pero nunca disminuirá y será elemento clave para la viabilidad de la gobernabilidad del Estado.

Así, y después de más de tres décadas de democracia, la exclusión y las desigualdades en todas sus dimensiones constituyen el elemento explicativo más poderoso de los problemas de gobernabilidad e inestabilidad del Estado.

El desafío es ciertamente grande y difícil de sortear. Ello toda vez que la pobreza, más que un problema coyuntural o transitorio, responde a una dinámica estructural, lo que lo hace en extremo complejo y lo convierte por tanto, en una fuente principal de vulnerabilidad e inestabilidad que amenazan la gobernabilidad del Estado. Desde esta perspectiva, no cabe duda que la llamada “deuda social” de Quintana Roo respecto de sus ciudadanos es uno de los factores que provoca inestabilidad y graves problemas a la gobernabilidad democrática.

Capítulo III

Instituciones y reglas del juego: incentivos y restricciones para la gobernabilidad democrática

En el presente capítulo se analizarán las instituciones y reglas del juego que rigen el comportamiento y las relaciones entre los actores políticos quintanarroenses, desde una perspectiva de gobernabilidad democrática. El propósito es examinar en qué medida las instituciones y reglas del juego –tanto formal como informal– han contribuido positiva o negativamente a la gobernabilidad democrática en Quintana Roo.

Así mismo, se analizarán algunas de las tensiones y desafíos del modelo gobernabilidad, a partir de la configuración de los principales actores que interactúan en el Estado, lo que explicaría, varios de los problemas de calidad de nuestra democracia.

Y finalmente, ofreceremos una visión general sobre el estado actual de los arreglos institucionales que dan estabilidad y legitimidad al sistema de gobierno y su Administración Pública y que a su vez son fuente de solución de controversias y provee los principios de certeza, seguridad y defensa de las libertades cívicas.

1. La democratización de las instituciones políticas.

Después de larga década donde el desarrollo político del país estuvo marcado por un solo partido hegemónico, el PRI, que en todo momento, fue mayoría en las diferentes esferas de gobierno, los últimos años se han caracterizado por la construcción de un sistema de partidos, que se traduce en una pluralidad de institutos políticos, no solo como opciones electorales, sino que forman parte y delimitan nuestro sistema político democrático.

Así mismo, los cambios implementados modificaron el orden de cosas y reorientaron el rumbo del país en busca de mejores condiciones de vida, de igualdad de oportunidades, consolidar el ejercicio de las libertades y avanzar en la modernización de nuestras instituciones fundamentales.

Al igual que en todo el país, en Quintana Roo se ha desarrollado un intenso proceso de reformas de las instituciones políticas, adecuándolas formalmente a

las exigencias de una democracia. Tal como puede observarse en la tabla 3.1, las principales instituciones políticas establecidas en la Constitución y en la legislación del Estado pautan un acceso al poder político, un ejercicio y un control del mismo, según criterios propiamente democráticos.

Rasgos principales de la institucionalidad política de Quintana Roo

Forma de Gobierno	
Elección del Gobernador	La elección del Gobernador será universal, libre, secreta, directa, uninominal y por mayoría relativa en todo el territorio del Estado.
Mandato del Gobernador	6 años. El Gobernador del Estado, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.
Poderes legislativos del Gobernador	El derecho de iniciar Leyes y decretos. Obligación de presentar cada año la Ley de Ingresos y Egresos del Estado.
Control y rendición de cuentas	
Controles entre poderes ejecutivo y legislativo	Mecanismos de control por parte del Poder Legislativo: Juicio político por violaciones graves a la Constitución Política del Estado y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos del Estado. Petición de información. Presentar un informe del estado general que guarda la administración pública del Estado cada año Mecanismos de control por parte del Poder Ejecutivo: Veto parcial y total.
Controles ciudadanos	Elecciones: Gobernador cada 6 años; Presidentes Municipales y Diputados locales: cada 3 años. Iniciativa legislativa: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Derecho al la Información Pública.
Sistema electoral	
Fórmula de representación	Elección de Gobernador: mayoría relativa. Elección de Presidentes Municipales: mayoría relativa Elección de Diputados: Por Mayoría relativa 60% y por votación proporcional 40%.
Distritos	15 distritos electorales

Partidos políticos	
Requisitos formación y mantenimiento	Nacionales con implantación y organización nacional y 2% del total de la votación. Locales con implantación en por lo menos 10 distritos electorales y el 3% del total de la votación.
Financiación	Mixta (pública y privada). Financiación pública tanto para el funcionamiento regular de los partidos como para campañas electorales.

Tabla 3.1: Elaboración propia a partir de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, y la Ley Electoral, (2006).

Dentro del marco de una reforma política del Estado, las reglas de juego político han sido reformadas de manera constante en los últimos diez años. Así, se ha modificado la Constitución Política del Estado y se han promulgado diferentes leyes que dan cuenta de los avances democráticos en Quintana Roo, como: Ley Electoral; Código Electoral; Ley Orgánica del Instituto Electoral; Ley Orgánica del Tribunal Electoral; Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; entre otras.

Estas continuas reformas y la promulgación de otras nuevas, han consolidado un marco institucional de referencia para los actores sociales y políticos del Estado. Además, muchas de las reformas institucionales realizadas han dado una mayor estabilidad y gobernabilidad al Estado, y han intensificado la regulación política, el pluralismo o la competencia política.

En efecto, Quintana Roo se ha visto inmerso en un profundo rediseño de las instituciones políticas y de su marco normativo, para garantizar un mayor equilibrio entre poderes, una convivencia civilizada entre las diversas expresiones que confluyen en la sociedad y para definir procedimientos claros e incontrovertibles hacia el acceso al poder, y de que su ejercicio, garantice altos índices de gobernabilidad y estabilidad política.

Reformas legales y avances democráticos.

Dentro de los mecanismos políticos que constituyen una importante garantía de los sistemas políticos para lograr la participación ciudadana, en la toma de decisiones de los destinos de sus respectivas sociedades, los sistemas electorales juegan un importante papel, pues a través de ellos se establecen los mecanismos

de elección y ratificación de mandatos de los "poderes públicos", sistemas éstos que se tornan en complejas maquinarias.

En este contexto, en la nueva Ley Electoral del Estado de Quintana Roo⁶⁶, promulgada el 3 de octubre de 2005, se establece el conjunto de principios, instituciones y conceptos jurídicos que forman un cuerpo ordenado, coherente y unitario en lo que concierne a las relaciones, efectos y finalidades del sistema electoral. También se señala la naturaleza de las disposiciones que contempla la Ley, así como su carácter de ordenamiento reglamentario de los mandatos constitucionales.

Ley Electoral de Quintana Roo⁶⁷, reporta avances democráticos muy importantes que la ponen a la vanguardia en muchos aspectos dentro del ámbito nacional.

Retoma en todos sus términos los resolutivos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 18/2002 y 19/2002, confiriendo al Instituto Electoral la facultad exclusiva para establecer la demarcación geográfica de los distritos electorales locales, atendiendo a la densidad de la población, las condiciones geográficas y las circunstancias socioeconómicas prevalecientes en las distintas regiones de la Entidad. Así mismo, sistematizan todos y cada uno de los supuestos que pueden dar lugar a la celebración de comicios extraordinarios y, como novedad, incluye la hipótesis del empate en la votación.

Otro avance importante, es la fijación de las reglas para el registro de las agrupaciones políticas estatales, así como, los derechos y las obligaciones a que estarán sujetas, exigiendo para su constitución contar con un mínimo de 4,000 asociados y, además, tener órganos de representación en cada uno de los municipios del Estado.

Con el aval de los partidos políticos y del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, se le otorgó en junio del 2007 el registro a la primera agrupación política del Estado, denominada "Fuerza Social por Quintana Roo" y que se suma a la vida democrática con las obligaciones y derechos que le otorga la legislación correspondiente.

También, se establecen las reglas para la constitución y el registro de los partidos políticos estatales, así como, las formalidades que deberán observar los partidos políticos nacionales que pretendan obtener su acreditación ante las autoridades electorales, a efecto de que puedan participar en los procesos electorales locales.

Los partidos políticos acreditados ante el Instituto Electoral de Quintana Roo son: PAN; PRI; PRD; PVEM; Convergencia; PT; Nueva Alianza y Alternativa.

⁶⁶ 26 de junio de 2007 se aprobó por el H. Congreso del Estado la iniciativa de Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Electoral de Quintana Roo.

⁶⁷ Cabe señalar que derivado de estudios realizados por distintas organizaciones sociales, partidos políticos y el Tribunal Electoral de Quintana Roo, se elaboraron dos proyectos de reforma a 72 artículos de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral y a 64 artículos de la Ley Orgánica del tribunal Electoral de Quintana Roo. Los proyectos fueron entregados el 20 de junio de 2006 a los Diputados Presidentes de la Gran Comisión y de la Comisiones de Puntos Legislativos y de Justicia del H. Congreso del Estado, para su debida consideración y análisis.

Debe significarse que se incrementó del 2 al 3 por ciento, el umbral que requieren los partidos políticos para conservar su acreditación ante el órgano electoral local; esto debido principalmente a que por el solo hecho de constituir un partido político se acceden a importantes recursos públicos, lo que se ha convertido en un incentivo no sólo para aquellos que desean genuinamente desarrollar trabajo político, sino para quienes buscan simplemente un modus vivendi. Se trata ante todo, que las instituciones que permanezcan en la arena política ofrezcan muestras inobjectables de llevar el aval de las urnas.

Se aumentó el número de afiliados para constituir un partido político local, incrementándose a 1,500 el número de afiliados en cada uno, de por lo menos diez de los distritos electorales del Estado, así como, contar con órganos de representación en cada una de las cabeceras de esos distritos electorales.

Por primera ocasión, se precisa el destino que tendrán los bienes muebles e inmuebles que hayan adquirido los partidos políticos que pierdan su registro o acreditación. Una vez que se declare la pérdida de registro o acreditación de algún partido político, los bienes muebles e inmuebles que hayan sido adquiridos con financiamiento público local, serán entregados al Instituto Electoral, los cuales pasarán a formar parte de su patrimonio.

Con objeto de transparentar los ingresos y los gastos de los partidos políticos, se precisa el control de los ingresos y egresos, así como, la obligación de vigilar y sancionar las actividades financieras de los partidos políticos.

Se regula de manera muy puntual todo lo referente a los sondeos y encuestas de opinión, la realización de encuestas de salida y conteo rápido. Además, se especifica qué se entiende por encuesta o sondeo de opinión, encuesta de salida y conteo rápido, precisando que no tendrán el carácter de oficial. De igual modo, se precisan los criterios para su realización.

Otro aspecto que reviste gran importancia, es el de obligar a los partidos a que cuando concluya el proceso retiren su propaganda con sanciones específicas, lo que no existe en el ámbito nacional y que tantos problemas de contaminación urbanística ha generado, más en estados como Quintana Roo cuyo sustento es el turismo, obligándolos también, a que cinco días antes de la jornada retiren su propaganda electoral en un radio de cincuenta metros a la redonda, en donde se vaya a instalar una casilla.

Un aspecto relevante para la vida económica de Quintana Roo es la aplicación de la ley seca, extensiva únicamente, a las principales zonas turísticas del Estado. Este apartado retoma una de las exigencias más sentidas de los restauranteros y hoteleros, a efecto de aplicar excepcionalmente la ley seca en las zonas turísticas de la Entidad, ya que dicha medida ocasionaba pérdidas en millones de dólares.

Finalmente, la Ley Electoral prevé expresamente una adecuada normatividad para las precampañas que tiende a transparentar las reglas de competencia. En este sentido, norma la duración, monto de aportaciones privadas, revisión de recursos, así como, el reforzamiento de sus mecanismos de rendición de cuentas, con el fin de eliminar cualquier tentación de abuso y sembrar la convicción de que los recursos son bien habidos, invertidos y rinden frutos sociales apreciables.

Con objeto de encausar las controversias de naturaleza jurídica de manera transparente, con absoluta libertad, igualdad y para garantizar que los resultados electorales sean legítimos para todos los protagonistas, se expidió el 27 de agosto de 2002 la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁶⁸.

En este sentido, se fortaleció el sistema jurídico que permite reglas y técnicas claras que sirven para que la voluntad popular fluya natural y legítimamente dentro del complicado universo de intereses, en su mayoría legítimos en toda sociedad democrática.

En el periodo comprendido entre 2004 y 2005 en el que se eligieron Gobernador del Estado, diputados y miembros de los Ayuntamientos, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, conoció y resolvió treinta y cinco medios de impugnación, desglosados de la siguiente manera: trece juicios de inconformidad, cinco juicios para la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos quintanarroenses, dieciséis juicios de nulidad y un recurso de revisión⁶⁹.

Otro avance democrático importante, son los elementos normativos que permiten optimizar y facilitar el desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales, como única vía legítima para el acceso al poder público.

Con este propósito, se introdujo el Recurso de Revocación, el Juicio de Nulidad y el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos de los Ciudadanos quintanarroenses, lo que permite encausar las controversias de naturaleza jurídica de manera transparente, con absoluta libertad e igualdad; adicionalmente y de manera importante lo constituye la jurisprudencia que se integra con las sentencias del Tribunal Electoral de Quintana Roo, lo que lo hace obligatorio para todos los organismos electorales, partidos políticos y ciudadanos del Estado.

Una vez reformado el marco normativo del Estado, se avanzó en la renovación de las instituciones y procedimientos electorales, en este sentido, se expidió el 27 de agosto de 2002 la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo⁷⁰ y el 16 de diciembre de 2003 la Ley Orgánica del Instituto Estatal Electoral de Quintana Roo.

En esta nueva Ley Orgánica del Instituto Estatal Electoral de Quintana Roo⁷¹ se reconoce al Instituto como un órgano autónomo⁷² en su funcionamiento y

⁶⁸ Derivado de estudios realizados por distintas organizaciones sociales, partidos políticos y el Tribunal Electoral de Quintana Roo, se elaboraron dos proyectos de reforma a 72 artículos de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral y a 64 artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo. Los proyectos fueron entregados el 20 de junio de 2006 a los Diputados Presidentes de la Gran Comisión y de las Comisiones de Puntos Legislativos y de Justicia del H. Congreso del Estado, para su debida consideración y análisis.

⁶⁹ Ver Memorias 2003-2007. Tribunal Electoral de Quintana Roo.

⁷⁰ Los ordenamientos que regulan la organización, funcionamiento y atribuciones de las entidades públicas, se han enmarcado bajo la figura de las leyes orgánicas, ello por virtud del desarrollo de la teoría del órgano, así como, de la sistematización del análisis jurídico de los entes y órganos de la administración pública.

⁷¹ 26 de junio de 2007 se aprobó por el H. Congreso del Estado la iniciativa de Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo.

⁷² La idea de la autonomía de las instituciones ha sido un recurso muy socorrido por el diseño institucional mexicano. Mediante su establecimiento se pretende garantizar que las instituciones que la reciben podrán

profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con órganos permanentes y temporales, centrales y desconcentrados.

En el estudio de la evolución de los órganos electorales encontramos tres últimas generaciones: la primera de ellas que corresponde a las entonces denominadas Comisiones Estatales Electorales, cuyo rango distintivo radicaba en el origen y dependencia directa de los Poderes Ejecutivos; la segunda generación lo fueron los órganos “ciudadanizados”, en las figuras de los Consejos Electorales. De esta etapa debe destacarse que dichos órganos transitan en la esfera del Ejecutivo hacia su creación por parte del Legislativo, otorgándoles autonomía técnica e independencia en sus decisiones. El único requisito para que sus integrantes formaran parte de estos cuerpos, era el carácter ciudadano, esto es, sólo bastaba ser ciudadano y no formar parte al momento de desempeñar la función de las estructuras gubernamentales.

Fue a partir de 1996, cuando en nuestro país, se da el primer paso hacia los órganos de tercera generación, los Institutos Electorales, en donde el objetivo buscado ha sido la profesionalización de la importante tarea a cargo del Estado, de renovar periódicamente el poder público mediante el sufragio universal, libre y directo, que solo se logra mediante elecciones auténticas.

La profesionalización no implica perder el carácter ciudadano, porque en esta nueva generación de órganos electorales los mismos continúan fuera de la esfera gubernamental, pero ya no basta el carácter ciudadano de sus componentes, ahora es necesario además, tener cierto nivel académico y de conocimiento del entorno político y social como condicionante para desempeñar esta responsabilidad.

La permanencia, a su vez, es una condición para lograr la profesionalización. En la medida en que los órganos responsables de la preparación y desarrollo de las elecciones, actúen no sólo durante el proceso, permite tener un cuerpo técnico de apoyo con la suficiente experiencia.

Así mismo, la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo, le asignó a este órgano las funciones de regular la integración, organización, funcionamiento y las atribuciones de un órgano jurisdiccional encargado de garantizar la legalidad y constitucionalidad locales e impartir justicia en materia electoral.

Se le reconoce como un órgano autónomo de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que le permite desempeñar sus funciones con la independencia, imparcialidad y objetividad que requieren las

funcionar y emitir sus decisiones libres de toda influencia gubernamental. La proliferación de estos organismos autónomos debe observarse no sólo como una consecuencia del autoritarismo que ha caracterizado la práctica política mexicana, sino también como respuesta a la fractura del esquema rígido de la división de poder. En Quintana Roo existen 5 órganos autónomos: Instituto Estatal Electoral de Quintana Roo; el Tribunal Electoral de Quintana Roo; el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo; la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo. Para mayor información, ver Gil Rendón, Raymundo. (2000) “¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?”. Revista de la Barra Mexicana, No. 26. y en Caballero, José Luis (2000). *Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes*. Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana No. 30.

contienda electoral, para brindar certeza y confianza a los partidos políticos, candidatos y ciudadanía en general.

Esta reforma resultó decisiva no solo para mejorar la transparencia y calidad de los procesos electorales, sino para avanzar en la institucionalización de unas reglas de juego democrático, aceptadas y respetadas por el conjunto de los actores políticos. En otras palabras, la introducción de una administración y una justicia electoral independiente ha contribuido a fortalecer la legitimidad del sistema democrático.

Es en el Poder Legislativo en donde ahora se expresan con mayor amplitud las diversas ideologías políticas que confluyen en la entidad, permitiéndoles cada vez una mayor participación en la vida política del Estado. Los sistemas de elección de diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, garantiza la presencia de diversas corrientes ideológicas, programas y plataformas en la legislatura del Estado.

En este sentido, se expidió el 30 de junio de 2001 el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, en el cual se aumentó la relación de proporción de representantes de mayoría relativa, pasando de menos de treinta por ciento, contra más de setenta por ciento, a una relación de proporción de sesenta y cuarenta por ciento, lo que garantiza la presencia de diversas corrientes ideológicas y tener pluralidad en la Legislatura del Estado.

Otro avance democrático significativo en nuestro Estado, ha sido la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo, el 14 de marzo de 2004, que tiene por objeto establecer, fomentar, promover y regular los instrumentos que permiten la organización y desarrollo de los procesos de participación ciudadana en los asuntos políticos de la entidad, como son el Referéndum, el Plebiscito y la Iniciativa Popular.

Finalmente, se promulgó el 31 de mayo de 2004 la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, que tiene por objeto, garantizar el acceso de toda persona a la información pública que generen, recopilen, mantengan, procesen, administren o se encuentre en posesión de los Poderes Públicos Estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los Ayuntamientos; cualquier otro organismo, dependencia o entidad estatal o municipal; y los Órganos Autónomos.

En síntesis, este reconocimiento formal reporta avances democráticos muy relevantes, particularmente en lo que se refiere a un mayor nivel de pluralismo, representatividad e inclusividad política. Pero si, además de este reconocimiento formal, se atiende al desempeño de estas nuevas instituciones políticas, se descubren avances democráticos importantes, de manera más concreta conviene resaltar los siguientes:

En primer lugar, las elecciones celebradas en el Estado han ido ganando en limpieza y transparencia, por lo que se pueden considerar como aceptables en términos de procedimientos electorales, lo que significa un paso hacia la consolidación de la democracia.

En segundo lugar, las elecciones cuentan con un nivel de participación significativo, que ha permanecido bastante estable desde finales de los años noventa. Según los datos disponibles, el promedio de participación en las elecciones para gobernador en 1999 fue del 56.95 por ciento (participación con respecto al total de votantes empadronados), mientras que las elecciones del 2005 fueron del 63.2 por ciento. Cabe destacar también, que desde las primeras elecciones democráticas, se ha mejorado la calidad e inclusividad de los registros electorales, lo que ha facilitado la participación en los comicios.

El sistema electoral quintanarroense ha tenido en general, un buen desempeño en la representación e inclusión de los principales intereses sociales en el sistema político. En concreto, cabe destacar dos datos que así lo indican. En primer lugar, la presencia en el Congreso de partidos que son representativos de la heterogeneidad de intereses sociales existentes en el Estado. En segundo lugar, gracias al mecanismo de cuotas de representación política (principio de representación proporcional), las distintas corrientes ideológicas han aumentado su presencia en el Congreso, llegando a alcanzar, en la actual legislatura, el 40 por ciento de los escaños.

Si bien, desde un punto de vista formal y democrático el sistema electoral ha dado buenos resultados, no puede decirse lo mismo desde un punto de vista de gobernabilidad. En efecto, las instituciones electorales han propiciado un alto nivel de fragmentación y particularismo del sistema de partidos, lo que comporta serias amenazas para la gobernabilidad del Estado. Como mínimo en dos sentidos: uno, en la medida en que obstaculizan la formación de mayorías legislativas que hagan efectiva la acción de gobierno y la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo; y dos, en tanto que dificultan la adopción de decisiones y de elaboración de políticas de interés general⁷³. De hecho, estos problemas de ingobernabilidad han sido comunes en los últimos años, tanto a nivel nacional como en la mayoría de los estados.

Ciertamente, como señala Nolte, “todo sistema electoral no está separado del sistema político en el que se inserta, estando interrelacionado con la estructura social, el sistema político-institucional y el sistema de partidos”⁷⁴.

Finalmente, es posible afirmar que en Quintana Roo está en curso un proceso de creciente complejidad o diversificación de los órganos y funciones estatales. Entre todos esos órganos existe una red de competencias y controles, cuyo ejercicio requiere de la intervención y de la participación ciudadana, y la instauración de

⁷³ Existen estudios que muestran cómo los gobiernos divididos con elevada polarización presentan más dificultades para formular determinadas políticas debido a los elevados costes de negociación que impone el veto múltiple entre actores políticos con comportamiento estratégico. De esta forma, la propensión a la captura de la política por los grupos de interés (y, por tanto, al denominado ‘pork-barrel spending’) depende en gran medida del diseño institucional. En esta línea, que muestra los nexos causales entre instituciones y políticas, se sitúan autores como Boix (1997, 1999, y otros) y Bennedsen y Feldmann (2002) quienes señalan cómo los gobiernos divididos y la polarización son factores importantes para explicar los retrocesos en la formulación de políticas de largo plazo.

⁷⁴ Nolte, D. (1994) *Sistemas electorales y partidos políticos*. México. FCE. p. 85

órganos de control no políticos, que cada vez más, son objeto de una demanda creciente.

Los Partidos Políticos.

La razón de ser de los partidos políticos está dada por su actuación en el marco de un sistema político, de una estructura institucional, dentro de la cual, coexisten, actúan conjuntamente y establecen relaciones de competencia, así los partidos dan forma a un sistema de partidos.

Los partidos políticos actúan, operan y funcionan para integrar los diferentes cuerpos representativos de gobierno que caracterizan a las democracias, en las que se reconoce al pueblo como titular del poder soberano del Estado.

El destacado politólogo francés Maurice Duverger, define a los partidos políticos como, “.....aquellas agrupaciones de tipo más o menos permanentes que comparten ciertas ideas políticas comunes y tienen como finalidad alcanzar el poder del Estado”.... “en general, el desarrollo de los partidos políticos parece ligado a la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias”⁷⁵.

Es claro entonces, que los partidos políticos colaboran en la formación y expresión de la voluntad política del pueblo y para hacerlo, se constituyen en agrupaciones de ciudadanos en el ejercicio de su derechos políticos, con una base corporativa que sustenta una misma ideología o, al menos, de un conjunto de creencias más o menos definido sobre los diferentes aspectos de la vida política, social, y económica.

En efecto, detrás de cada partido existen asociaciones y grupos sociales organizados formal o informalmente. Estos grupos son expresión y representan las diferentes opiniones o intereses de los individuos en torno a un determinado número de criterios o ideas. De esta forma, cada partido cuenta con el apoyo de determinados sectores de la sociedad e intenta imponer su voluntad así integrada, frente a la de los otros sectores de la sociedad. Por consiguiente, los partidos se esfuerzan, en primer lugar, por obtener el favor de los electores y después, en el seno del gobierno, por influir sobre la actividad del Estado.

Recordemos que Herman Heller, con justa razón decía, que “todo poder político, por su propia naturaleza y por vocación existencial, aspira a convertirse en poder estatal”⁷⁶.

De este modo, la legitimidad del sistema político depende en gran medida de la capacidad de los partidos políticos para vertebrar los intereses sociales y construir las capacidades de acción colectiva que requiere el desarrollo.

⁷⁵ Duverger, Maurice. (1980). *Los partidos políticos*. FCE, México. p.15.

⁷⁶ Heler, Herman. (1955). *Teoría del Estado*. Ed. FCE, México. p.499.

En este sentido, el maestro Soberanis, apunta, “el partido político es el instrumento por el cual cada pueblo aspira a modificar sus estructuras económicas y sociales para llegar a la democracia”...”y por ello se convierten en instituciones de la mayor importancia”⁷⁷.

La Constitución General de la República, señala que,

“la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas... y más adelante, en el apartado I define a los partidos políticos como “entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”⁷⁸.

Es decir, tienen encomendadas tareas de trascendental importancia para el funcionamiento del sistema democrático, especialmente, en lo que respecta a su actuación en los ámbitos electoral y parlamentario.

La Carta Magna Local, dispone que,

“Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan; su participación en los procesos electorales estará garantizada y determinada por la Ley. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. La Ley reconocerá y regulará otras formas de organización política”⁷⁹.

Desde el comienzo de la vida democrática en Quintana Roo, los partidos políticos han desempeñado un papel clave en la gobernabilidad política, en tanto que son los canales principales de representación y acceso al poder político. Pero junto a este papel destacado en la vida política, hay que mencionar también, que los partidos cuentan actualmente con una débil institucionalización democrática y son objeto de una fuerte animadversión social.

Los partidos políticos, enfrentan hoy en día una dura crisis, que les cuestiona su eficacia y credibilidad, y que pone en duda el verdadero papel social y el compromiso que tienen o deben tener con el desarrollo integral de la sociedad democrática.

Los partidos políticos han sido incapaces de cumplir efectivamente con las funciones de mediación y representación que les corresponde en el proceso político; fragmentados, populistas y con escasa presencia en la vida social más allá de los momentos electorales.

⁷⁷ Murillo, Soberanis Manlio Fabio. (1979). *La reforma política mexicana, y el sistema pluripartidista*. Ed. Diana. México. p.17.

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 41 segundo párrafo. 2007.

⁷⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Art. 49, apartado III. 2007.

Hay diversas razones que explican esta fragilidad histórica de los partidos, entre las que cabe destacar tres: la personalización tradicional o de grupos de la política quintanarroense; dos, el carácter particular y “cortoplacista” de los intereses que han estado en la base de los partidos, lo que ha planteado grandes dificultades para agregar intereses y generar proyectos compartidos de largo plazo; y tres, el papel clave de la intervención de las dirigencias nacionales en el proceso político como una constante histórica.

Aún hoy después de décadas de democratización, la fragilidad de los partidos políticos sigue siendo uno de los principales desafíos institucionales del país y del Estado.

La principal razón de ser de los partidos políticos no es la articulación de un programa político sobre bases ideológicas, sino más bien, el acceso a los privilegios y prebendas que ofrece el poder político.

Como lo plantea Jorge Lazarte, “Uno de los principales problemas que aquejan actualmente a los partidos políticos, tiene que ver con la existencia de una cultura patrimonialista de la política y del poder que han heredado”⁸⁰.

Esta afirmación es particularmente válida, ya que los partidos no conciben la política como un espacio público, sino como una extensión del espacio privado, como un espacio que permite satisfacer intereses particulares.

Tal concepción no sólo obstaculiza la modernización e institucionalización democrática de los partidos, sino que frena el avance de la democracia en todos los ámbitos de la vida nacional y estatal. Esta concepción patrimonialista⁸¹ está en la raíz de las principales características de los partidos; a saber: clientelismo, bajo perfil ideológico, caudillismo y déficit de democracia interna.

La mayor parte de la literatura sobre el clientelismo lo define como: fenómeno y como práctica social y política que consiste en un intercambio de favores, bienes y servicios de parte de líderes políticos partidarios, por apoyos o lealtad política por parte de los ciudadanos, los cuales en esta relación adquieren el carácter de clientes.

Es decir, en el clientelismo se da un intercambio explícito de favores por votos. Favores directamente vinculados para satisfacer necesidades básicas insatisfechas, referidas a la subsistencia cotidiana (alimentos, ropa, etc.), a cambio de apoyo político, como: practicar actos de proselitismo; movilizaciones; distribuir propaganda; o simplemente el compromiso de su voto.

El clientelismo, si bien es una pauta de funcionamiento cotidiana que siguen los partidos, es especialmente visible en periodos electorales, en los que el ofrecimiento de “favores” por parte de los partidos a los votantes a cambio de apoyo admite diversas variantes, pero sobre todo dos: la compra del voto, dirigido especialmente a los sectores más pobres y marginales, y la promesa de cargos

⁸⁰ Lazarte, Jorge. (2002). *Crisis de los Partidos o Crisis de la Política?*. En: Foro del Desarrollo: La fuerza de las ideas. Perspectivas y temas para el debate sobre la Bolivia del Futuro. La Paz: Banco Mundial-FES-ILDIS-Instituto Prisma- Maestría para el Desarrollo, p. 125.

⁸¹ Por patrimonialismo entendemos cualquier tipo de apropiación de bienes públicos por parte de una élite.

públicos a determinadas personas capaces de movilizar apoyo al partido dentro de una colectividad, por ejemplo, a líderes de comunidades locales, líderes de colonias, líderes de taxistas, etc., configurando una Administración Pública poco profesionalizada y altamente patrimonial.

Esto, a pesar de que existe en el Estado desde el 6 de febrero de 2002 la Ley de Servicio Público de Carrera, que es el instrumento para la profesionalización de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, con el propósito de que las instancias cumplan con sus programas y alcancen sus metas, con base en la actuación de personal calificado que preste servicios de calidad, de manera continua, uniforme, regular y permanente.

Como evidencia de estos hechos podemos señalar - entre muchos otros-, el reparto de bicicletas, materiales para construcción, láminas de cartón, despensas, o dinero en efectivo que se denuncian cotidianamente en los medios de comunicación después de cada elección y por otro lado, por ejemplo, destaca la incorporación del líder de taxistas en Cancún al gabinete estatal, como pago por apoyos recibidos.

Lo que da unidad y cohesión interna a los partidos es un buen sistema de prebendas. El clientelismo y el prebendalismo son componentes decisivos de la organización y funcionamiento de los partidos.

Otra característica importante de los partidos políticos que operan en el Estado y que está vinculada a lo anterior, es su bajo perfil ideológico. Los partidos han adolecido y adolecen de poca consistencia y coherencia ideológica. Son partidos más volcados a obtener posiciones de poder que a articular un ideario y proyecto político distintivo. No tenemos más que fijarnos en que la mayor parte de los partidos han convergido, desde mediados de los años ochenta, en un centro moderado, que les ha permitido constituir pactos y acceder a posiciones de gobierno.

En este sentido, mención especial reviste el caso del PVEM que se mueve en todo el espectro político, con el único propósito de mantener su registro, tener acceso a los recursos públicos y gozar de posiciones de poder.

Ello ha favorecido un marco de relativa estabilidad y gobernabilidad política, pero es indicativo de la ausencia de alternativas programáticas y de proyectos diferentes. Este bajo perfil ideológico explica que el nivel de identificación partidista sea tan bajo y que el grado de volatilidad del voto sea muy elevado.

El caudillismo es otro rasgo común de los partidos políticos en Quintana Roo. Los partidos tienen una alta dependencia respecto a sus líderes, quienes se comportan como caudillos.

Como señala Ferrufino, "Los partidos tienen, en general, una estructura autoritaria y vertical, basada en la adhesión incondicional y subordinada de los militantes a un líder dotado de facultades omnímodas"⁸².

⁸² Ferrufino, A.(1998). *Los Partidos Políticos hacia el futuro: sus principales retos*. Opiniones y Análisis, La Paz, 1998. p. 98.

Las consecuencias de este manejo tan personalista, es la alta dependencia del partido respecto a estos líderes, hasta el punto de que la desaparición de alguno de estos líderes ha llevado en algunos casos, a una debilidad en términos electorales.

En 1871 “El Nigromante” decía, “¿podrá ser partido republicano aquel cuya existencia dependa de la vida de un hombre? Mañana se muere Juárez y ¡adiós partido!”⁸³.

En Quintana Roo podemos señalar por ejemplo, los casos del ex gobernador Jesús Martínez Ross, que ha su salida del PRI provocó una de las mayores mudanzas a otro partido emergente y el de la Senadora Addy Joaquín, quien tras no ser postulada por el PRI como candidata a la gubernatura, sale con gran cantidad de militantes de ese partido. Estos hechos –entre otros- provocaron que el partido en el poder dejara de tener carro completo y tuviera que compartir el poder político con otros partidos políticos.

Todas estas características de los partidos que operan en Quintana Roo, contribuyen de manera negativa a la conformación de la gobernabilidad y a la estabilidad política del Estado.

Siguiendo a Luis Aguilar, “los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenados en el futuro inmediato a la ineficacia administrativa, el castigo electoral y la hostilidad política”⁸⁴.

La democracia interna de los partidos políticos⁸⁵, la constituyen el conjunto de mecanismos jurídicos y medidas políticas dirigidas a garantizar que la selección de sus dirigentes, así como, de los candidatos a puestos de elección popular, sea el resultado de la voluntad mayoritaria de las bases del partido y no la imposición de las élites políticas o económicas.

La democracia interna es un factor condicionante para la vida democrática, tanto de los propios partidos, como del país en su conjunto, ya que ambas contribuyen a tener altos índices de gobernabilidad y estabilidad política. Cuando no existen los suficientes controles democráticos, los partidos políticos pueden apoderarse de las instituciones y desviar sus actividades normales y ordinarias, hacia formas de organización oligárquicas.

Jaime Cárdenas García⁸⁶, señala que para determinar el grado de democracia interna de los partidos es necesario considerar al menos cuatro elementos:

⁸³ Citado por Fuentes, Díaz Vicente (1979). *Los partidos políticos en México*. Ed. Altiplano, México, p. 63.

⁸⁴ Aguilar, Villanueva Luis F. (2007). *El estudio de las Políticas Públicas*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, p.30.

⁸⁵ Existe en la literatura clásica varios autores que se han ocupado de formular planteamientos relativos al estudio del funcionamiento interno de los partidos políticos, para un mayor abundamiento del tema, ver en: Duverger, Maurice. (1981). *Los Partidos Políticos*, FCE, México, pp. 163-230; Michels Robert, *El liderazgo en las organizaciones democráticas*, Materiales de cultura y divulgación política clásica, Partido Revolucionario Institucional, No. 30 pp. 3-20 y en *Los Partidos Políticos 2*, Amorrortu Editores, Argentina 1996, pp. 154 y ss; Weber, Max. (1977). *Economía y Sociedad*, FCE Vol. II, México, pp. 1077 y ss.

⁸⁶ Cárdenas, García Jaime. (1992). *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. FCE. México, pp. 209 y ss.

- a) *El grado de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido:* participación directa o mediante representantes en las asambleas generales y en todos los órganos del partido; el derecho de poseer la calidad (activa y pasiva) de elector; la preservación de todas las garantías del voto; la garantía de periodicidad en los cargos; la revocabilidad de los mismos; la regulación de la libertad de expresión al interior del partido; y el derecho a la afiliación.
- b) *La organización y los procedimientos democráticos internos:* igual derecho de voto y propuesta para cada miembro; la posición jurídica de los militantes tiene que ser regulada en los estatutos sobre la base de la igualdad de derechos; acceso a la información sobre todo de los asuntos del partido, incluyendo los económicos; fundamentación de los rechazos de solicitudes de afiliación; prohibir las prácticas de afiliación colectiva o vías privilegiadas de afiliación; tipificación de las causas y naturaleza de las medidas de sanción o expulsión, posibilidad de impugnación, ante órganos jurisdiccionales del Estado, de ciertas decisiones del partido relacionadas con la afiliación, castigo, expulsión, etcétera; absoluta autonomía de las bases del partido en las organizaciones locales en sus esferas de competencia; no intervención de los órganos directivos para modificar la selección de candidatos; establecimiento de procedimientos previos por la asamblea, para la selección de candidatos para los cargos del partido; y la existencia de tendencias organizadas al interior del partido.
- c) *Las fracciones en el seno del partido:* respeto a las tradiciones locales; un sistema de financiación descentralizado de los partidos; fusiones de partidos; admisión de fracciones internas al interior del partido; desarrollo de diferentes corrientes de pensamiento; y desarrollo de nuevos liderazgos que asuman el papel de conducción en un ambiente de heterogeneidad.
- d) *Los medios de control de la democracia interna:* existencia de mecanismos externos que garanticen el respeto de los derechos fundamentales al interior del partido; y la debida aplicación de sanciones cuando se produzca una violación de los mismos.

Sin duda, la consideración de estos elementos dentro de los partidos políticos es un asunto evidentemente complejo, que reviste aspectos sociológicos, políticos y jurídicos que no son de fácil implementación.

Queda claro, por otra parte, que los partidos políticos entienden como punto prioritario de su cometido, el hecho de ser instancias competitivas, que buscan ganar en la lucha externa electoral, por ende, sus esfuerzos centrales se han dado en esa orientación, dejando a un lado el análisis sobre la forma democrática de los mecanismos internos de legitimidad y representatividad de y sobre la militancia. La

lucha permitía a las dirigencias imponer candidatos, así como también, la estructura del partido imponía a la propia dirigencia; ya que el triunfo electoral les permitía ostentar la legalidad y legitimidad correspondiente.

Es común observar que los partidos políticos quedan atrapados en las manos y los intereses de grupos oligárquicos, de dinastías dominantes o de élites que se imponen a la militancia por vías frecuentemente autoritarias o hasta ilegales, fenómeno que ha obligado a dichas organizaciones a explorar sistemas organizativos más abiertos a la democracia interna.

Los partidos políticos, por su dinámica triunfadora, han relegando la implantación de medidas que hacia adentro de si mismos, obedezcan a procesos de mayor representatividad de sus propias militancias, máxime que, al ser partidos en el gobierno, siempre tienen sobre ellos la influencia, y muchas veces, la intromisión de los gobernantes a quienes han llevado al triunfo.

En los últimos años en donde existe una mayor competencia electoral, por una parte, así como, por otra, el perfeccionamiento de las instancias y el control legal más estricto de los procesos electorales, han logrado la vigencia de fuerzas políticas más equilibradas. Estas nuevas condiciones de la lucha política, han desembocado positivamente en una llamada de atención, tanto de la sociedad en general, como a la militancia de los partidos, sobre los asuntos internos de los mismos.

Sin embargo, se percibe en la vida política de Quintana Roo la carencia de democracia en el interior de los partidos políticos, particularmente en la inexistencia de debates internos, en la opacidad en la toma de decisiones y en la falta de unos mínimos democráticos en los procedimientos de designación de los candidatos a cargos de elección.

La designación de los candidatos ha sido normalmente decidida por la cúpula de cada partido, provocando a menudo deserciones y cambios de partido por parte de muchos correligionarios. Como ejemplo de ello, podemos señalar un caso reciente en la historia política de Quintana Roo: en el proceso interno del PRI para la selección de candidato a la gubernatura del Estado, en el 2004, el Senador Ovando se llamó robado por su propio partido y denunció fraudes en el proceso electoral interno y amenazó con impugnar las elecciones e irse de su partido.

Esto a pesar de que, el entonces gobernador de Quintana Roo Joaquín Hendricks Díaz, asistiera como testigo de honor a la Reunión de Consejeros Políticos Nacionales, y de Dirigente Nacional del PRI y del Comité Directivo Estatal del PRI de Quintana Roo, a la firma del pacto de civilidad por los aspirantes a la candidatura para gobernador: el Senador Eduardo Ovando y los 2 diputados federales Víctor Alcérreca Sánchez y Félix A. González Canto. Y afirmó en su discurso, “los gobernadores ya no deciden candidaturas, sino que serán los priístas de Quintana Roo quienes decidirán a su candidato a la gubernatura”⁸⁷.

⁸⁷ *Ya no deciden candidaturas.* 1 de octubre de 2004. Por esto de Quintana Roo.

Así mismo, en el PAN y el PRD hubo problemas en el nombramiento de su candidato a la gubernatura del Estado, saliendo de ambos partidos gran número de militantes y simpatizantes.

Queda claro, entonces, que solamente mediante la aplicación de métodos y procedimientos democráticos en la vida interna de los partidos, (selección de candidatos, selección de dirigentes, etc.), se podrá consolidar un sistema verdaderamente democrático y con niveles aceptables de legitimidad y gobernabilidad en todas las esferas de la vida política del país y del Estado.

Todas estas características de caudillismo, débil efectividad de procedimientos y normas internas, bajo perfil ideológico, patrimonialismo y clientelismo, indican una débil institucionalización democrática de los partidos políticos, lo que unido al amplio descrédito y desafección de que son objeto hoy día, evidencian una situación crítica de los partidos que en absoluto favorece la creación de condiciones adecuadas para la gobernabilidad democrática.

Mientras no se haga frente de manera decidida a la débil institucionalización democrática de los partidos, no se podrán combatir eficazmente algunos de los problemas y obstáculos institucionales que frenan el desarrollo del país y en particular del Estado, tales como el clientelismo, la corrupción, la confusión entre lo público y lo privado, la falta de transparencia o la debilidad en el control y rendición de cuentas en la gestión pública, por citar sólo algunos de los más importantes.

La relación entre marco institucional y el sistema de partidos es ciertamente vinculante en el modelo de gobernabilidad de Quintana Roo, por tanto, aunque el sistema electoral se haya transformado en uno más incluyente y democrático, el sistema político permanecerá distorsionado igual que antes, debido al sistema actual de partidos y su relación con el régimen que también se mantiene. Lo que sin duda, ha generado obstáculos significativos para la profundización de la democracia, ya que obstruye el buen funcionamiento y el desarrollo democrático del principal sistema de reclutamiento y decisión, que tiene el Estado. Por todo ello, la modernización y democratización interna de las organizaciones partidarias se torna un tema crucial de reforma institucional.

Desde al ámbito Local.

Tal y como se ha enfatizado en este trabajo, la pobreza, la estructura productiva y los representantes políticos en Quintana Roo pueden alinearse claramente a lo largo de un eje territorial.

La integración de lo regional en la gobernabilidad estatal resulta de la gran heterogeneidad existente en el mapa municipal, que combina municipios dotados de fuertes capacidades financieras y políticas, con municipios más débiles. Éstos, normalmente están ubicados en las zonas rurales de predominio indígena.

La problemática de estos municipios resulta también muy distinta y mientras que los municipios como Benito Juárez, Cozumel, Solidaridad y Othón P. Blanco afrontan los dilemas de una urbanización desestructurada, que conlleva grandes zonas de marginalidad; los municipios de Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas, y José Ma. Morelos carecen de las capacidades técnicas y financieras para prestar mejores servicios públicos, que permitan cubrir las necesidades básicas de la población.

El régimen municipal actual es el resultado de un proceso que intenta compaginar el desarrollo de los municipios rurales más pobres y pequeños, con el de las ciudades y pueblos más grandes. La escasa población y capacidad de recaudación sitúan a los municipios más pobres en desventaja para asumir competencias del gobierno estatal, que normalmente las concede a municipios más grandes. Sin embargo, los municipios más pequeños y pobres deben afrontar necesidades más acuciantes en educación, salud y servicios básicos.

De la misma manera que los poderes estatales obtienen su legitimidad democrática en las urnas, para manejar dentro del marco constitucional la soberanía estatal de la que son depositarios, los gobiernos municipales adquieren la suya, para manejar con responsabilidad la autonomía municipal prevista en la Constitución Política del Estado.

La autonomía municipal es la conceptualización jurídico política de la aceptación de la diversidad dentro de la uniformidad y es la mayor fuente de oportunidades para el desarrollo sostenible. La autonomía del municipio⁸⁸ se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí mismo los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de su competencia. Para el ejercicio de sus funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo, los municipios están integrados por un Ayuntamiento de elección popular directa, que se renueva cada tres años y se dividen administrativamente en: Cabeceras; Alcaldías; Delegaciones y Subdelegaciones.

Los miembros del Ayuntamiento se eligen por sufragio universal directo, libre y secreto de los ciudadanos quintanarroenses, mediante el sistema electoral mixto de mayoría relativa y de representación proporcional.

De conformidad a lo señalado en la Constitución local,

“El Partido Político que obtenga mayoría de votos acreditará a sus miembros en los cargos para los que fueron postulados y los cargos de Regidores electos según el principio de representación proporcional, se asignarán a los Partidos Políticos que hayan obtenido por lo menos el cuatro por

⁸⁸ La modificación al Artículo 115 Constitucional, permitió una mayor autonomía institucional, lo que generó numerosas transformaciones en la forma de participación y de gestión local. Los cambios también han ido buscando el fortalecimiento de la vida institucional en el municipio, en tanto que se les concedieron facultades legislativas y se establecieron con mayor precisión sus competencias. Para mayor abundamiento, véase, Ziccardi, Alicia. Coordinadora, (1995). *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel Ángel Porrúa. México.

ciento del total de votos válidos emitidos en los Municipios donde hubiere participado, excepto el Partido Político que haya obtenido mayoría de votos”⁸⁹.

Las Alcaldías son órganos descentralizados, auxiliares de la Administración Pública Municipal, que dependerán directamente del Ayuntamiento. Los miembros de las alcaldías serán electos mediante Asambleas de Vecinos. Para tal efecto el Ayuntamiento expedirá un reglamento como lo dispone el Artículo 25 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

Así mismo, en las ciudades, villas o pueblos que no sean Cabeceras ni Alcaldías municipales, se establece una Delegación, que es un órgano desconcentrado de la Administración Pública Municipal. En las rancherías y congregaciones, se establecen Subdelegaciones. Los Delegados y Subdelegados municipales son designados por el Presidente Municipal o electos conforme a lo dispuesto en el Artículo 25 de la misma Ley Municipal.

La actual composición política de los 8 municipios del Estado, esta dada por la diversidad de partidos políticos que contienden en los procesos electorales, si bien esta composición política de los ayuntamientos implica un avance democrático, al mismo tiempo este sistema mixto de mayoría relativa y de representación proporcional comporta restricciones para la gobernabilidad, particularmente en tres sentidos.

En primer lugar, se dificulta la toma de decisiones tendientes a modernizar organizativa e institucionalmente al Ayuntamiento, como se constata, las reformas emprendidas en lo general han sido imperfectas e incompletas y que generalmente se traducen en una falta de recursos, en una mala infraestructura, y en la baja calidad de los servicios, etc.

En segundo lugar, las coaliciones no han estado exentas de inconsistencias y divisiones internas -que son resultado de la propia lógica con que se construye tales coaliciones- en general el reparto de posiciones de poder sigue dándose por encima de cualquier proyecto común que articule los esfuerzos y el rumbo del desarrollo municipal.

En tercer lugar, muchas de las decisiones municipales se adoptan fuera del órgano de gobierno, por ejemplo, se toman decisiones en reuniones entre los líderes de los partidos políticos; o entre las cúpulas empresariales o políticas o desde el ámbito estatal, esta práctica no solo va en detrimento de la institución de gobierno, sino de la propia calidad de la democracia, en la medida que restringe la transparencia del poder político ante la ciudadanía.

La lógica clientelar es otro aspecto a tener en cuenta cuando se celebran elecciones en los municipios. La captura de votos depende, la mayoría de las veces, de los puestos en la administración municipal que el candidato a Alcalde esté en posición de dar como contrapartida. De este modo, la plantilla de los gobiernos municipales tiene poca relación con las exigencias técnicas que se

⁸⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Art. 135. 2007.

requiere para poder llevar a cabo sus funciones, y responde en buena medida, a las necesidades que los partidos políticos tienen de satisfacer las demandas de empleo de sus militantes y seguidores para ganar las elecciones.

Los partidos políticos muestran unos índices muy elevados de patronazgo político. Este hecho, juntamente con la ausencia de un servicio civil de carrera consolidado, ha hecho que los partidos políticos hayan utilizado los cargos públicos como recompensas a sus militantes.

Existe una tendencia por parte de los partidos políticos para cooptar a los líderes locales, dado que son la única vía para acceder a cargos electos en el mundo municipal, por lo que dichos líderes, deben someterse a las directrices del partido, si quieren llegar a ser electos. El problema estriba en que las directrices del partido, no siempre coinciden con las necesidades a las que los líderes locales representan, lo que puede crear una ineficiencia en el propósito básico por acercar las políticas de estado a las necesidades de la población. Esta situación es más acuciante en los municipios más pequeños, donde los electos se deben a las elites de las zonas urbanas que controlan el partido.

Así, muchos candidatos locales son seleccionados por los aparatos centrales de los partidos y, consecuentemente, es desde allí donde se definen las carreras de muchos políticos. Por tanto, algunos políticos locales se orientan más a sus dirigentes nacionales y estatales que a los militantes y grupos de apoyo locales o a satisfacer las preferencias de sus electores. Este hecho hace que algunos representantes locales tengan una vinculación con el territorio puramente coyuntural y que no actúen siempre en beneficio del municipio, sino más bien, en el del partido.

Los partidos políticos son instituciones necesarias de los sistemas democráticos y no puede plantearse uno sin los otros. Pero no son todo el sistema de representación política de una nación, de una entidad federativa o de un municipio. En los municipios, la diversidad social, cultural, política y económica de sus sociedades implican una agenda pública extensa, haciendo prácticamente imposible que los partidos políticos nacionales puedan reflejarla en su conjunto.

Derivado de lo anterior, se debe impulsar una reforma constitucional para que la organización política de los ciudadanos en los municipios, pueda expresarse a través de figuras adicionales a los partidos políticos, como son: las organizaciones políticas municipales o las candidaturas independientes de ciudadanos, además de las organizaciones comunitarias tradicionales, en el caso de los municipios indígenas.

Otro aspecto fundamental en el régimen político municipal es el relativamente breve periodo de tres años de los Ayuntamientos⁹⁰, y la prohibición categórica de la reelección inmediata de las autoridades municipales, como lo señala el Artículo 115 Constitucional y la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

⁹⁰ La limitación a tres años de los gobiernos municipales no es una disposición que aparezca en la Constitución General de la República, sino en la Constitución Política del Estado, por lo que el Congreso del Estado tiene la facultad de decidir el periodo de los ayuntamientos sin que se requiera una reforma al Art. 115 Constitucional.

Esta prohibición, junto con el periodo relativamente breve del Ayuntamiento es una seria limitación para alcanzar mayores niveles de desarrollo y bienestar en los municipios. La escasa continuidad de programas y la falta de una planeación de largo plazo, le imponen elevados costos a la sociedad municipal y a la evolución propia del gobierno y la administración municipal.

Como dice Flifsch, "...esas discontinuidades no pueden sino afectar desfavorablemente las posibilidades de coherencia disponibles para las decisiones gubernamentales"⁹¹.

Así mismo, dificulta enormemente la construcción de consensos duraderos entre los diferentes actores que influyen en el ámbito municipal y se genera una lucha permanente por el poder.

Considerando el desarrollo democrático del Estado y en particular de las sociedades municipales, es necesario avanzar en una reforma Constitucional que permita la reelección de las autoridades municipales⁹², precisando las modalidades y límites de la misma. Sin embargo, es necesario que esta reforma esté acompañada de manera simultánea con el desarrollo de los instrumentos de modernización de la democracia municipal, como son:

- a) La consolidación de los derechos políticos ciudadanos;
- b) El control democrático del gobierno; y
- c) La rendición de cuentas por parte de éste.

Aunado a la eliminación de la prohibición de reelección inmediata, se debe establecer un conjunto mínimo de disposiciones que permitan el ejercicio integral de la ciudadanía y de los derechos políticos en el ámbito municipal, a través de instrumentos de democracia participativa y rendición de cuentas de los ayuntamientos.

El desarrollo local sostenible sólo es posible cuando la colectividad local deviene capaz de encontrar su nicho productivo, su propia especialidad y en cierto modo su identidad, que le permita relacionarse con su entorno globalizado con soltura.

Una mayor igualdad en la distribución de recursos en los municipios, la participación ciudadana, las capacidades de liderazgo, la fortaleza de las organizaciones territoriales y de los organismos no gubernamentales, son factores clave para el éxito de las estrategias de desarrollo municipal.

⁹¹ Flifisch, Ángel. (2002). *Gobernabilidad y Consolidación Democrática*. Revista Mexicana de Sociología. Año LI Num. 3, julio-septiembre, México UNAM IISs, p. 115.

⁹² Cfr. Ramírez Guzmán, José Antonio. *Breves consideraciones sobre la ampliación del periodo de los ayuntamientos*. En, *Las Entidades Federativas y el Derecho Constitucional. Democracia y regulación electoral un verdadero federalismo*. Máximo, N. Gámiz Parral (coord.). UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp. 361-374.

Todo ello está encaminado a mejorar la rendición de cuentas de los niveles municipales con respecto a la ciudadanía, así como, a desvincular la gestión de los ciclos políticos para mejorar su eficiencia y sus tareas de coordinación entre los dos ordenes de gobierno, el estatal y municipal.

2. Eficiencia y calidad de la Administración de Justicia.

La justicia en Quintana Roo ha sido un tema que por muchos años se mantuvo olvidado, a pesar de su trascendencia para el funcionamiento del Estado. El Poder Judicial ha sufrido el menosprecio y la subordinación institucional, mediante los efectos de regimenes caracterizados por la centralización y el autoritarismo.

En los últimos años y a partir de las reformas constitucionales de 1994-95 a nivel federal⁹³, la administración de justicia en Quintana Roo ha sido objeto de profundas transformaciones, las cuales dieron un vuelco importante a la organización judicial, bajo el objetivo de fortalecer un poder históricamente subordinado a la lógica política del ejecutivo y el legislativo. En Quintana Roo, se emprendieron reformas que modificaron la actual configuración de actores y competencias que conforman el Poder Judicial del Estado.

Dichas reformas se expresan en la separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales, y la creación de mecanismos para el control del desempeño judicial, que permiten una gestión más eficaz y eficiente. La independencia resultó institucionalmente fortalecida mediante la reforma de los términos de selección de los magistrados, mientras el manejo del presupuesto gana autonomía a cargo del Consejo de la Judicatura.

Por su parte, la primacía de la Constitución como marco básico para la acción del Estado y de los particulares resultó apuntalada a través de la creación del Tribunal Constitucional, como máximo intérprete y defensor de la Carta Magna.

La reforma judicial quintanarroense puede considerarse por tanto, como un cambio global y ambicioso, tanto por su replanteamiento a fondo de la organización judicial, como por la creación de nuevos actores judiciales en un sector donde históricamente habían sido muy pocos los cambios institucionales.

⁹³ Cfr. González, Campeán Miguel y Bauer, Peter. (2000). *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*. CIDAC- Cal y Arena.

Estructura y diseño institucional.

Una sociedad caracterizada por la pluralidad, basada en la fragmentación y la desigualdad, tiene como prioridad la existencia de un sistema eficaz para la resolución de los conflictos sociales. La falta de esta estructura inhibe la cohesión social y fractura los fundamentos de la acción pública. No en balde la administración de justicia es una función primaria de toda organización social.

La función jurisdiccional en un Estado democrático y de derecho, que busca fundar sus decisiones y acciones en la pluralidad y la tolerancia, requiere de mecanismos que protejan a todos los grupos que integran esa sociedad.

Tal como lo señala Burgos, “El Estado de derecho.....hace referencia a la existencia y funcionamiento de un conjunto de reglas de juego que limitan y enmarcan la acción del Estado y establecen los términos de su relación con los individuos. Tales reglas de juego asumen el reconocimiento y la garantía de los derechos humanos originadas en el procedimiento democrático y su vigencia es el producto de un conjunto múltiple de arreglos institucionales”⁹⁴.

Estos arreglos institucionales son factores de gobernabilidad⁹⁵ cuando se reconocen los derechos, se establece la existencia de condiciones de seguridad jurídica, un marco de pesos y contrapesos, un sistema judicial eficaz, eficiente, independiente y accesible y una Administración Pública profesional y sujeta al principio de legalidad.

Así mismo, el Estado de derecho tiene una relación directa y permanente con el desenvolvimiento pleno de una sociedad, ya que sienta las bases de la seguridad jurídica necesaria para alcanzar el desarrollo económico⁹⁶, creando un marco de reglas claro, previsible y estable para la iniciativa económica, contribuye igualmente a expandir los derechos civiles y políticos, generando condiciones para el ejercicio de la democracia política y finalmente, aumenta las expectativas sociales cuando se convierten en derechos y en políticas públicas de integración social.

Pero un Estado de derecho no se concibe sin las instituciones que tienen a su cargo, la delicada labor de individualizar las normas generales a los problemas y

⁹⁴ Burgos, German. (2002). *¿Hacia el Estado de Derecho? Relato de un viaje inconcluso*. En el desarrollo posible, las instituciones necesarias. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. p. 225.

⁹⁵ Cfr. Valadés, Diego. (2005). *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*. UNAM, México.

⁹⁶ El estudio sistemático del tipo de relaciones entre las instituciones jurídicas y el desarrollo económico o la democracia política es un campo en construcción y al cual se vienen incorporando nuevos planteamientos enriquecedores. En líneas generales se ha admitido que los componentes del Estado de Derecho afectan las condiciones para el crecimiento, no obstante los términos específicos de tal vínculo no han sido plenamente determinados. Para una mayor ilustración al respecto pueden verse entre otros: Messick, R. *Judicial Reform and Economic Development: A Survey Issues*. The World Bank Research Observer, Vol. 14 (February 1999), número 1, pp. 117-36 y Sherwood, R, Shepherd, F y de Souza, C. *Judicial Systems and Economic Performance*. Respecto a una reflexión de orden político puede verse O'Donnell G. “Polyarchies and the (un) Rule of Law in Latin America”. [en línea]. 1998. Disponible en: <http://darkwing.uoregon.edu/~caguirre/odonnell1pr.htm>.

situaciones específicas que se presentan cotidianamente a la ciudadanía. Por tanto, administrar justicia es la tarea a través de la cual el Estado provee los principios de certeza, seguridad y defensa de las libertades cívicas.

Constitucionalmente,

”Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”⁹⁷.

Para cumplir esta garantía constitucional la administración e impartición de justicia se deposita en el Poder Judicial del Estado, quien está integrado orgánicamente por el Tribunal Superior de Justicia, los Juzgados de Primera Instancia, los Juzgados de Paz, el Consejo de la Judicatura y en los demás órganos auxiliares de la administración de justicia.

Así mismo, la administración e impartición de justicia es función exclusiva de los Tribunales, Juzgados y demás órganos auxiliares, que están a cargo de Magistrados y Jueces, los que actúan de manera colegiada o unitaria, gozan de plena autonomía e independencia en sus determinaciones y ejercen su función sin más sujeción que a las leyes, la equidad y los principios generales de derecho.

El Tribunal Superior de Justicia del Estado es el máximo tribunal de justicia ordinaria, contenciosa y contenciosa administrativa del Estado, está compuesto por nueve magistrados numerarios que se organizan en salas por materia o circuito. Los magistrados son elegidos por el Congreso del Estado por dos terceras partes de los votos del total de sus miembros, a propuesta del gobernador del Estado, quien somete una terna a consideración. Desempeñan sus funciones por un período de seis años y podrán ser reelectos por una sola ocasión.

Entre las atribuciones más importantes del Tribunal Superior de Justicia del Estado se encuentran: el de iniciar leyes o decretos inherentes a la impartición de justicia; conocer de los juicios civiles y penales, de las instancias y recursos que sean de su competencia de conformidad con las leyes; elegir al Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado; elegir al Magistrado que integra el Consejo de la Judicatura del Estado; conocer de las recusaciones con causa y de las excusas de los Magistrados; aprobar las licencias temporales que para separarse del cargo presenten los Magistrados; expedir el Reglamento Interior del Tribunal Superior de Justicia del Estado; resolver las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad local y las acciones por omisión legislativa; resolver sobre las contradicciones entre las tesis contenidas en las resoluciones de las salas o de los juzgados; aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial; y asignar a las salas correspondientes los Magistrados numerarios y supernumerarios.

⁹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 17 segundo párrafo. 2007.

Así mismo, el Tribunal Superior de Justicia del Estado tiene la obligación de proporcionar a los particulares, los medios alternativos de solución a sus controversias jurídicas, tales como: la conciliación o el arbitraje de acuerdo a procedimientos de mediación, y prestar los servicios de Defensoría de Oficio y asistencia jurídica a quien lo requiera.

El control constitucional se erige dentro del régimen interior del Estado como un medio para mantener la eficacia y vigencia de la Constitución, tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal, los conflictos que por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales surjan en el ámbito interior del Estado, entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el Estado, o entre dos o más municipios.

Para cumplir con lo anterior, el Tribunal Superior de Justicia del Estado cuenta con una Sala Constitucional y Administrativa integrada por un Magistrado Numerario, que tiene competencia para substanciar y formular, en los términos de la Ley de Medios de Control Constitucional del Estado de Quintana Roo, los correspondientes proyectos de resolución definitiva que se sometan al Pleno del Tribunal.

Por su parte, el Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. El Consejo de la Judicatura se integra por cinco miembros de los cuales, uno es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, quien lo preside; un Magistrado Numerario nombrado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia; un Juez de primera instancia nombrado por el Colegio de Jueces, de entre quienes tengan mayor antigüedad; y dos Consejeros Ciudadanos elegidos por las dos terceras partes del Congreso del Estado, quienes deben reunir los mismos requisitos para ser Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Entre las atribuciones más importantes del Consejo de la Judicatura se encuentran: expedir los reglamentos en materia administrativa; conducir la carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario; ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial, excepto el del Tribunal Superior; supervisar el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y las áreas administrativas que integran el Poder Judicial, así como, el desempeño de los servidores públicos; designar la adscripción, ratificación, licencias y remociones de jueces de Primera Instancia y de Paz; establecer las disposiciones generales para el ingreso, estímulos, capacitación, ascenso y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de los órganos del Poder Judicial; evaluar el funcionamiento de los órganos del Poder Judicial y proponer medidas para mejorarlo.

Por su parte, los Juzgados de Primera Instancia conocen de los asuntos del orden civil, mercantil, familiar, penal o competencia mixta, conforme a la organización jurisdiccional establecida por la Ley o la que determine el Pleno del Consejo de la Judicatura.

Los Jueces de Paz son de competencia mixta y únicamente tienen jurisdicción dentro del territorio que determine el Pleno del Consejo de la Judicatura y conocen

de los siguientes asuntos: de los negocios civiles y mercantiles; de los asuntos del orden familiar; de los procesos penales respecto de delitos que no estén sancionados con pena privativa de libertad; de la certificación de autenticidad de firmas en los contratos civiles y de la práctica de informaciones testimoniales.

Por último, los Órganos Auxiliares en la administración de Justicia son: los directores y encargados del Registro Público de la Propiedad y del Comercio; Oficiales del Registro Civil; la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; el Ministerio Público y la Policía Judicial; los jefes, comandantes, oficiales y agentes de las policías preventiva y de tránsito y demás corporaciones policíacas de carácter estatal y municipales; los depositarios e interventores; los peritos en cualquier especialidad o ciencia, médicos y químicos legistas; los intérpretes y traductores; los síndicos e interventores de concursos y quiebras; los albaceas e interventores de sucesiones; los servidores públicos de carácter técnico de las dependencias del Poder Ejecutivo y el personal académico o de investigación científica o tecnológica de las instituciones de educación superior del Estado, que designen éstas, que puedan desempeñar el cargo de perito; y todos los demás a quienes las leyes les confieran este carácter.

Sin pertenecer al Poder Judicial, existe en Quintana Roo una institución que desarrolla funciones de apoyo fundamental en la labor de administrar justicia. La Procuraduría General de Justicia del Estado.

El Procurador General del Estado es designado por el Congreso del Estado a propuesta del gobernador mediante la presentación de una terna y cuenta con un período de 6 años para el desarrollo de sus funciones.

Dentro de este órgano administrativo, se encuentra el Ministerio Público (MP) el cual se concibe como una institución de buena fe, unitaria y representativa de los intereses de la sociedad, que tiene por fin velar por la legalidad como principio rector de la convivencia social.

Entre sus principales atribuciones destacan: el de investigar los delitos del fuero común cometidos dentro del territorio del Estado y los que se hayan cometido en otra entidad federativa y surtan sus efectos en el Estado de Quintana Roo; ejercitar la acción penal; poner a las personas detenidas a disposición de la autoridad competente; solicitar las ordenes de cateo conforme a lo dispuesto en los preceptos legales aplicables; ordenar la detención de los indiciados; y representar legalmente al Gobierno del Estado en defensa de sus intereses.

En síntesis, este es el entramado institucional del Poder Judicial del Estado. Su diseño y organización determinan la calidad y eficiencia de la administración de justicia en Quintana Roo.

Eficiencia y calidad de la administración de Justicia.

A pesar de los avances conseguidos en el desarrollo de un marco normativo más acorde con los principios de eficiencia, accesibilidad e independencia judicial y de los esfuerzos destinados a modernizar la administración de justicia, a Quintana Roo le queda aun un largo camino por recorrer.

El sistema judicial aún se caracteriza por la excesiva demora en la resolución de los litigios, por los innumerables trámites burocráticos que se requieren, y por la precaria prestación de los servicios de asistencia jurídica a los más desprotegidos.

La lentitud en los procesos es algo cotidiano, la propia gestión profesional es una carencia grave y los tribunales se ven incapacitados para resolver la enorme cantidad de demandas que les llegan, dada la carencia de medios y el insuficiente presupuesto con que cuentan.

Héctor Fix Fierro señala que el principio de eficiencia judicial es aquel, "...que establece la imperiosa necesidad de que el juzgador cumpla con su tarea dentro de los tiempos y condiciones que marca la ley"⁹⁸.

Solo, si la administración de justicia se lleva a cabo en tiempo y respetando todos los procedimientos o requerimientos que protegen a las partes en conflicto, puede decirse que la justicia tiene posibilidades de realizarse y de que los juicios pueden ser "justos". Cuando estos objetivos no son cumplidos, la administración de justicia se vuelve una tarea sin importancia social, dejando al Estado desprovisto del engranaje institucional que protege a la sociedad.

La eficiencia en la administración de justicia está determinada por la estructura y organización judicial existente, en función de su ubicación geográfica y capacidad instalada, es decir elementos que constituyen la forma en que se presenta materialmente a la sociedad. Cada uno de estos elementos se conforma a través de numerosos mecanismos establecidos en la ley, directa o indirectamente y que establecen el primer eslabón de lo que, eventualmente, será una buena o mala administración de justicia.

Hugo A. Concha Cantú y Caballero Juárez señalan que, "La primera puerta que la justicia presenta a la ciudadanía está determinada por su ubicación geográfica, su tamaño y de manara particularmente importante, por su forma o diseño."....."los órganos jurisdiccionales deben de encontrarse físicamente cercanos a las comunidades, ya que de lo contrario la distancia geográfica es un factor que desincentiva a los ciudadanos para solicitar su servicio, lo que constituye un importante problema de acceso a la justicia"... "La población debe tener la posibilidad real de presentar sus demandas en juzgados cercanos que tengan la capacidad de tramitarlas y resolverlas con calidad y en el término más breve

⁹⁸ Fix Fierro, Héctor. (1995). *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos para la reforma de la justicia, núm. 1.p. 58.

posible, de acuerdo a criterios imparciales, sin consideraciones políticas o presiones sociales”⁹⁹.

Geográficamente en Quintana Roo existen 8 distritos judiciales, los cuales se corresponden con los ocho municipios en que se divide el Estado y se encuentran ubicados en cada una de las cabeceras municipales, donde extienden su jurisdicción y competencia al radio urbano y a las comunidades de los mismos.

Así mismo, el número de instituciones jurisdiccionales que se distribuyen geográficamente en todo el territorio del Estado son: 3 salas, 24 juzgados de primera instancia, 2 juzgados de Paz, y 4 Centros de Asistencia Jurídica. Ver tabla 3.2. El mayor número de dependencias tiende a concentrarse en el eje donde se ubica la mayoría de la población, Cancún y Chetumal.

Número de Salas y Juzgados en Quintana Roo

Municipio	Salas	Juzgados de primera instancia	Juzgados de Paz	Centros de Asistencia jurídica
Benito Juárez	1 Sala mixta	4 Civil, 2 Familiar, 4 Penal y 1 para adolescentes		1 centro
Cozumel		1 Civil y 1 Penal		1 Centro
Solidaridad		1 Civil y 1 Penal		1 Centro
Isla Mujeres		1 Mixto		
Lázaro Cárdenas			1 de Paz	
Felipe Carrillo Puerto		1 Civil y 1 Penal		
José Ma. Morelos			1 de Paz	
Othó P. Blanco	1 Sala mixta 1 Sala Constitucional	1 Civil, 2 Penales, 2 Familiar y 1 para Adolescentes		1 centro
Total estatal	3 Salas	24 Juzgados	2 Juzgados	4 Centros

Tabla 3.2. Elaboración propia con datos del Consejo de la Judicatura. 2007

Si atendemos al número de instituciones jurisdiccionales con relación al número de población en el Estado, tenemos que existen 2 juzgados por cada 100 mil habitantes, por lo que puede pensarse que el total de dependencias del Poder Judicial es insuficiente para atender la creciente demanda ciudadana, aunque su nivel de ramificación territorial puede considerarse como buena.

⁹⁹ Concha, Cantú Hugo Alejandro y Caballero, Juárez José Antonio. (2001). *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*. National Center for State Courts. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. p. 33.

Una vez conocida la información general sobre la ubicación geográfica del Poder Judicial en el Estado, resulta fundamental apreciar el tamaño que este guarda para hacer frente a la demanda específica de la entidad. El tamaño o capacidad instalada de la institución afecta seriamente la eficiencia y acceso a la justicia, por ejemplo, si el Poder Judicial no cuenta con el número necesario de magistrados, jueces o de funcionarios judiciales y personal de apoyo, la carga de trabajo hará que su desempeño sea insatisfactorio.

El tamaño del Poder Judicial en Quintana Roo está determinado por el número de jueces que tienen contacto directo con la población.

Si atendemos al número de juzgadores existentes en el Estado, en relación con el número de población tenemos que existe un magistrado por cada 130 mil habitantes, un juez de primera instancia por cada 50 mil habitantes y un juez de paz por cada 650 mil habitantes.

Así mismo, los empleados judiciales suman un total de 736 que corresponden al personal de apoyo jurisdiccional y a los administrativos. Hay por tanto en promedio 19.8 funcionarios por juzgador existente en el Estado, cifra que se considera alta según lo recomendado por estándares internacionales¹⁰⁰.

Como puede apreciarse, la relación entre el número de población por cada juzgador es muy reducido, por lo que la capacidad instalada del Poder Judicial en el Estado es insuficiente, esta situación deja a la población frente a la imposibilidad de ver satisfecha una necesidad real de resolver los conflictos derivados de la convivencia¹⁰¹.

Por su parte, el Ministerio Público cuya tarea reside en preparar y ejercer la acción penal, dispone en la actualidad de 118 agentes del Ministerio Público, dicho en otros términos, 10.3 por cada 100 mil habitantes, cifra que igualmente está por debajo de los estándares internacionales.

Todos estos datos nos dan una idea de la carga excesiva de trabajo y de la calidad y eficiencia del servicio.

La legitimidad del Poder Judicial proviene no solo del estricto apego al marco jurídico, sino también, de su auténtica capacidad material para resolver los conflictos bajo los lineamientos normativos existentes, de forma tal, que el contenido de las resoluciones sea generalmente aceptado por las partes y por la sociedad. Esta aceptación social se produce en razón directa a diversos factores, tales como: el tiempo en que se producen las resoluciones, y especialmente, por la calidad de estas.

¹⁰⁰ Ver indicadores del Banco Mundial en, www.worldbank.org

¹⁰¹ La demanda de justicia, no solo se satisface en las instituciones jurisdiccionales; la sociedad quintanarroense cuenta con diversas opciones formales e informales para resolver sus conflictos, como la conciliación o el arbitraje según los procedimientos de mediación. Así mismo, la respuesta institucional ha incluido la creación de organismos especiales adscritos al ejecutivo y dirigidos a adelantar políticas a favor de ciertos sectores sociales cuyos derechos son más vulnerables. Estarían entre ellas, El Instituto Quintanarroense de la Mujer, Instituto de Desarrollo Integral de la Familia y la Comisión de Derechos Humanos.

De acuerdo con los informes del ejercicio judicial en los últimos dos años el ingreso de causas ha ido en aumento, mientras que en el año 2005 se radicaron 19,048 juicios en el Estado, en el 2006 se radicaron 20,212, lo cual representa un incremento del 6.11 por ciento.

El mayor número de causas ingresadas en el ejercicio 2006 corresponden a Cancún con 10,924 asuntos en materia civil, familiar y penal, lo que significa el 54.05 por ciento del total del Estado; seguido de los Distritos Judiciales de Chetumal, Solidaridad, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, y con un número considerablemente menor José María Morelos y Lázaro Cárdenas.

La composición de las causas ingresadas en el 2006 muestran, que en general estas corresponden en primer lugar a materias de orden civil, con 11,068 causas lo que representó un incremento del 3.51 por ciento respecto al año anterior, seguidas de asuntos de familia con 5,154 causas, con un incremento del 7.29 por ciento y penales con 3,990 causas, representando un incremento del 12.36 por ciento.

El análisis de las estadísticas en materia de demanda, nos muestran un aumento sostenido en las ciudades que conforman el eje económico del Estado, que son las que ofrecen mayores tasas de conflictos que son conocidos por el Poder Judicial.

La capacidad de respuesta del sistema, debe contrastarse con aquellos indicadores que dan cuenta del nivel de procesos que quedan aun pendientes. Así, la carga procesal nos permite determinar que está dentro de cada juzgado y que se ha venido acumulando de manera permanente.

El comportamiento de este indicador nos muestra que en los ejercicios 2005 y 2006 quedaron pendientes por resolver 327 asuntos en promedio; lo que significa que el sistema acumula un stock adicional cercano al 10 por ciento de las causas que ingresan al sistema anualmente.

Es de destacarse que el total de los expedientes en la materia civil, familiar y penal que se encuentran aún en proceso en los juzgados de primera instancia y juzgados de paz alcanzan la cifra de 82,812 asuntos, lo que nos da una idea de la magnitud del rezago existente en el Poder Judicial.

Entre las diferentes causas que explican esta problemática es la existencia de normas procesales que se encuentran alejadas de la realidad, es decir, existen términos legales demasiado breves para el desahogo de ciertas diligencias o de reglas que dispongan la celebración de actuaciones que difícilmente pueden ocurrir.

Otro aspecto a considerar, es que los jueces se enfrentan a una importante sobrecarga de trabajo, que les impide realizar su función de forma adecuada y analizar con detenimiento los asuntos, aspecto que redundará negativamente en el tiempo y la calidad de la respuesta.

Así mismo, la falta de infraestructura o recursos, materiales y humanos, la excesiva tramitación y resolución de disputas que dificultan el desarrollo de los procesos judiciales, la falta de estándares de rendimiento y monitoreo, la falta de

un manejo electrónico de los archivos y del seguimiento de casos, son otros elementos que limitan la eficiencia y la calidad de la labor judicial en el Estado.

Cabe destacar, que existen causas externas que influyen negativamente en la eficiencia del sistema judicial, por mencionar solo una, nos referimos a los abogados que por alargar el tiempo en que cobran honorarios, por ineptitud, o mala fe, pretenden ganar a sus contrapartes con base en el cansancio, tratando de prolongar de manera indefinida los procesos, extendiendo el tiempo en que se producen las resoluciones y la calidad de estas.

Mientras que el juez puede tener incentivos (o sanciones, según sea el caso) para acabar en el menor tiempo posible un proceso jurisdiccional, los litigantes pueden tener intereses lucrativos para que estos se alarguen.

Entre las mediadas que pueden adoptarse para mejorar el desempeño de las funciones jurisdiccionales son:

Cambios en la organización del trabajo: introducción de equipos de computo; definición y diseño de nuevas estrategias para distribuir las responsabilidades del personal de la unidad jurisdiccional; la automatización del trabajo en los juzgados; programas de capacitación; evaluación del desempeño asociado a incentivos; una mayor supervisión por parte del Consejo de la Judicatura y los visitadores; modernizar la infraestructura existente; modificar los patrones de trabajo bajo esquemas de eficiencia y calidad del trabajo.

Cambios en la legislación: Incorporación y fortalecimiento de la audiencia previa de conciliación, para buscar una solución en las primeras etapas; incorporación de la audiencia única para el desahogo de pruebas; la introducción de juicios orales; creación de códigos éticos de conducta del abogado o creación de un régimen de responsabilidades específico para el postulante y finalmente, adecuar las normas procesales a la realidad material de los juzgados.

De conformidad a la nueva Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del 12 de septiembre de 2006, los juzgados en esta materia conocieron de 305 casos por infracción a las leyes penales, y de los cuales aún no se reportan resultados en el informe del ejercicio judicial 2006.

Respecto al comportamiento de los asuntos que se radicaron en las Salas (segunda instancia), tanto de Cancún como de Chetumal, el informe del ejercicio judicial 2006 reporta que en la Sala de Chetumal ingresaron 1,154 apelaciones, de las cuales se resolvieron 756 causas en definitiva y con sentencia, quedando pendientes de resolver 43 asuntos. En la Sala de Cancún ingresaron 1,374 apelaciones, de las cuales se resolvieron 802 causas en definitiva y con sentencia, quedando pendientes de resolver 91 asuntos. Lo que significa que en promedio se tiene un rezago del 5.3 por ciento con respecto a las causas ingresadas anualmente.

La Sala Constitucional y Administrativa que tiene como misión examinar la legitimidad de los acuerdos, decisiones y actos que se dictan en la vía administrativa, conoció en el 2006, 165 asuntos, teniendo un incremento del 39 por ciento del número de asuntos recibidos en relación con el ejercicio 2005. De los cuales 133 fueron juicios administrativos de nulidad, 21 juicios en materia fiscal y 11 recursos en contra del no ejercicio de la acción penal.

En cuanto a las autoridades demandadas, 63 fueron en contra de la Administración Pública estatal, 96 en contra de autoridades de diversos municipios y en 6 se demandó conjuntamente a las autoridades estatal y municipal.

Como se ha podido observar, el retraso y la calidad de los procesos es un tema que todavía requiere mucha atención. Si bien, el problema no se encuentra únicamente en el Poder Judicial, debe reconocerse que ésta institución tiene que ser más creativa para encontrar soluciones que le permitan elevar su eficiencia en sus diferentes causas y efectos.

El desempeño del Poder Judicial debe realizarse atendiendo a criterios que se ocupen de la velocidad con la que se formulan las resoluciones, las condiciones en que éstas se llevan a cabo de la mejor manera posible, su previsibilidad y, finalmente, su calidad, para que pueda contar con cierto grado de confianza y de aceptación por parte de la sociedad.

Acceso a la justicia.

El acceso a la justicia y el fortalecimiento del Estado de Derecho son piedra angular de la relación entre gobernantes y gobernados. Ningún Estado puede proclamarse democrático sin ser justo, ni desarrollarse económica, política y socialmente sin resguardar los bienes jurídicos tutelados por el derecho, que la sociedad le ha encomendado.

Pastor Santos, señala que el principio de acceso a la justicia, “es aquél que establece las diversas formas en que las instituciones de justicia deben permanecer al alcance de la sociedad en su conjunto, y no sólo de ciertos grupos privilegiados”¹⁰².

Para el Estado, el derecho a la justicia implica también una de las variantes de su función soberana, ya que así como tiene derecho de exigir el sometimiento a su jurisdicción la ventilación de los litigios, tiene a su vez, el deber de cumplir el servicio público jurisdiccional a toda persona que lo necesite, o simplemente lo desee.

No es suficiente la existencia de la norma jurídica o de instituciones jurisdiccionales para hacer valer los derechos ante un tribunal, sino que en un

¹⁰² Pastor, Santos, (1993). *¡Ah de la justicia!*, En política y economía. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia-Civitas, p. 223.

Estado social de derecho, ante la existencia de desigualdades socioeconómicas y barreras culturales que obstaculizan el acceso a la justicia pronta y efectiva, debe el Estado responsabilizarse por la procuración existencial de su impartición, mediante políticas públicas y técnicas eficaces.

Como lo señala Cappelletti y Garth, “el derecho a un efectivo acceso a la justicia debe considerarse como un derecho humano de importancia primordial, por lo que el aliviar la pobreza legal (es decir, la incapacidad de muchas personas para hacer cabal uso de la ley y de sus instituciones) debe ser una de las preocupaciones del poder público”¹⁰³.

Así mismo, instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han señalado que, “el acceso a la justicia es un elemento clave para el desarrollo con equidad de los países de la región de América Latina. Se ha reconocido expresamente que un mejor acceso a la justicia es fundamental para poder ofrecer los servicios básicos a la sociedad y cumplir con las metas mencionadas de democratización e institucionalización y redefinición de la relación entre sociedad y Estado”¹⁰⁴.

En Quintana Roo, la preocupación por el acceso a la justicia se expresa Constitucionalmente en su marco normativo e institucional; mediante el sistema de Justicia Alternativa, Defensoría de Oficio y Asistencia Jurídica.

El Tribunal Superior de Justicia del Estado, a través del Centro de Asistencia Jurídica, organismo desconcentrado del Poder Judicial tiene la obligación de brindar servicios de mediación, conciliación, arbitraje, defensoría de oficio y asistencia jurídica a los sectores sociales más desprotegidos.

La Defensoría de Oficio es una herramienta que permite garantizar el adecuado acceso de la ciudadanía más desprotegida a la administración de justicia y de proveer a los ciudadanos de la asistencia legal que requieran.

Para hacerle frente a la creciente demanda ciudadana de asistencia jurídica y defensoría de oficio, en Quintana Roo existen 28 abogados que prestan este servicio público en todo el Estado, lo que significa que existen 2.5 abogados por cada 100 mil habitantes, cifra que esta muy por debajo de los estándares internacionales.

La falta de defensores de oficio en el Estado se traduce en un aumento en el número de casos que deben gestionar. Cada defensor de oficio debe atender entre 100 y 120 casos en promedio al año, lo que redundará negativamente en la eficiencia y calidad de la defensa.

A pesar de los esfuerzos institucionales de este tipo de prestaciones y a los sistemas de seguimiento y evaluación de las actuaciones judiciales, los escasos medios de que se dispone conllevan a que los sectores más marginales y

¹⁰³ Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, (1996). *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México, Fondo de Cultura Económica, p. 11.

¹⁰⁴ Dakolais, María. (1997). *El sector judicial en América Latina y el Caribe. Elementos de reforma*. Washington, Banco Mundial (documento técnico número 319S), p. 42 ss.

excluidos de la sociedad, en su mayoría pobres e indígenas, vean frustradas sus expectativas a la hora de acceder a la justicia.

Parte del vacío en términos de asistencia legal es suplida por instituciones u organizaciones de la sociedad civil, que cuentan con centros de asistencia legal gratuita, como: la Universidad de Quintana Roo, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Quintanarroense de la Mujer, el Colegio de Abogados, entre otros, que asumen parte de estas funciones y se han encargado, por ejemplo, del auxilio jurídico a mujeres con escasos recursos que han sido objeto de violencia doméstica y que aspiran a cobrar pensiones alimenticias u otro tipo de prestaciones sociales de su ex cónyuge.

Sin embargo, a pesar de su contribución meritoria, este colectivo carece de experiencia práctica y, por tanto, la representación que puedan proporcionar está lejos de ser la más adecuada.

En el caso concreto de la población indígena, la utilización de intérpretes constituye un impedimento adicional a la hora de recurrir a la justicia ordinaria. La barrera lingüística para aquellos indígenas que no dominan o conocen la lengua castellana es un elemento más que significativo, que conduce a estos individuos a decantarse por otras formas o medios alternativos de resolución de conflictos o ceñirse a la administración de justicia indígena.

Para el ciudadano común, y más entre los pobres e indígenas, no existe una percepción generalizada de que la aplicación de la ley es imparcial o igual para todos, sino más bien, todo lo contrario. Por lo que puede concluirse que aquellos individuos que disponen de más rentas dispondrán, a su vez, de más posibilidades de inclinar la balanza de la justicia a su favor.

Otra de las causas por las que no llega la justicia a los ciudadanos o no se tiene acceso a ella, es la falta de conocimiento del derecho que hace que ciertos individuos o grupos actúen inconscientemente al margen de la normas jurídicas, desconociendo sus derechos y obligaciones y de las facultades que la ley les reconoce para realizar determinados actos en satisfacción de sus intereses.

El desconocimiento del derecho es una de las barreras culturales que impiden el acceso al sistema de impartición de justicia, y no solamente esto, sino que también un desconocimiento del derecho como sistema de convivencia u orden social es lo que provoca, en gran medida, conceptos e imágenes radicalmente erróneas y desvirtuadas de la justicia.

A pesar de que Quintana Roo cuenta con modernos medios de comunicación social, el Estado no ha implementado un programa integral de difusión del derecho que busque brindar orientación jurídica a sus ciudadanos, prevenga delitos y fortalezca una cultura de la legalidad, con objeto de engendrar confianza en el sistema judicial y en las instituciones del Estado.

Por tanto, el acceso a la justicia ordinaria se ve limitada para grandes sectores de la sociedad quintanarroense dados los altos costos, el desconocimiento de sus derechos y obligaciones enmarcados en la ley, la tardanza de los procesos judiciales, la corrupción y la inflexibilidad de normas y procedimientos en la

solución de las controversias, que hacen que exista una baja confianza ciudadana en las instituciones del Estado y en particular en el sistema judicial.

Con el propósito de brindar un mejor acceso a la justicia, flexibilizar los procedimientos judiciales y reducir tiempos en la resolución de conflictos, en 1999 se expidió la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Quintana Roo, que tiene por objeto resolver las controversias de los particulares a través de procedimientos no jurisdiccionales como: la mediación, la conciliación o el arbitraje, acercando a las partes para que ellos mismos, con la intervención de un mediador y con procedimientos legales establecidos den fin a sus controversias.

El sistema de Justicia Alternativa se concibe como un medio eficiente y expedito, para que por medio de órganos y procedimientos no jurisdiccionales, el ciudadano tenga un medio de resolver sus diferencias jurídicas.

Los ciudadanos quintanarroenses tienen hoy la posibilidad de elegir, según sus propios intereses, entre acudir al juez o al árbitro, pero tienen una certidumbre: la decisión final que ambos profieran será una sentencia inmutable, obligatoria y vinculante para ambas partes.

La Mediación es una técnica consensual de solución de conflictos, cuyas decisiones alcanzan, frecuentemente, óptimos resultados. Se trata de una intervención destinada a producir un acuerdo. Ofrece a las partes la posibilidad de resolver la disputa de conformidad con sus necesidades objetivas.

Así mismo, la mediación es ampliamente utilizada en los países avanzados, mediante la cual las partes involucradas en los mismos recurren a un tercero que no es parte de la controversia, para obtener en un corto espacio de tiempo, una solución consensual y, por tanto, plenamente satisfactoria.

La Conciliación aparece también como un método consensual de solución de controversias entre dos o más personas físicas o jurídicas, resultante en un armónico acuerdo a menudo transaccional. La Conciliación no sólo aproxima a las partes, sino también, realiza actividades de control de las negociaciones, haciendo sugerencias de acuerdos, propuestas o propiciando la presentación de soluciones, resaltando las ventajas o desventajas, buscando siempre facilitar y alcanzar las soluciones.

El Arbitraje se presenta como un tipo de justicia alternativa no conflictual que se propone la solución de conflictos y que refuta el solemne formalismo del procedimiento judicial, alcanzando con rapidez la satisfacción de intereses encontrados, con sentencias dictadas por árbitros especialistas en el área sobre la que versa el conflicto y que tienen la misma validez de las decisiones pronunciadas por el Poder Judicial, no estando sujetas a recurso ante sus órganos competentes y, aun cuando sean condenatorias, son detentoras de fuerza ejecutiva.

El arbitraje representa para el ciudadano varias ventajas: un costo accesible; se fundamenta en la confianza entre las partes; y en la confianza de ellas en lo que se refiere a la decisión e integridad intelectual del árbitro elegido; predispone a las partes en conflicto a la aceptación y al cumplimiento de la sentencia; el árbitro

decide la controversia basándose en las reglas de derecho. En definitiva, el arbitraje se diferencia de los demás métodos de resolución de litigios, principalmente por la autonomía de que dispone el árbitro.

En Quintana Roo existen 4 Centros de Asistencia Jurídica, en Chetumal, Benito Juárez (Cancún), Cozumel y Solidaridad (Playa del Carmen). Durante los últimos tres años éstos centros han conocido más de 12,516 asuntos, lo que nos indica una gran aceptación por parte de la sociedad quintanarroense para resolver sus controversias por esta vía no jurisdiccional.

Respecto al comportamiento de los asuntos radicados en el 2006, 1,429 fueron radicados en conciliación y, de éstos, 793 fueron conciliados, 233 no llegaron a una conciliación, 247 fueron diferidos y 643 asuntos correspondieron al área de asistencia jurídica.

A la luz de los datos proporcionados, se puede fácilmente deducir que el Poder Judicial a tenido una mejoría en la eficiencia en la administración de justicia, dada la reducción de asuntos que tendrían que haberse ventilado por los medios jurisdiccionales ordinarios, pero además, a tenido una repercusión positiva para el ciudadano, permitiendo que éste tenga un mayor acceso a la justicia, reduzca el tiempo en la resolución de sus controversias y tenga una disminución importante en los costos.

La administración de justicia en Quintana Roo es imposible sin tener en cuenta la considerable población indígena presente en el Estado. Cerca de 171 mil indígenas mantienen sus mecanismos tradicionales de gobierno interno, en más de las 17 comunidades indígenas asentadas en cuatro municipios de nuestra entidad.

Los usos y costumbres por los cuales se tramitan y resuelven los conflictos en las comunidades indígenas, han sido objeto de reconocimiento normativo por el Estado quintanarroense y hoy son conocidos institucionalmente como "Justicia Indígena".

En el actual texto del artículo 4º de la Constitución General de la República, se reconoce la pluriculturalidad, la multietnicidad y la multinacionalidad de México.

La legitimación constitucional de formas indígenas de administración de justicia se enmarca, pues, dentro de este proceso de reconocimiento de la diversidad cultural existente en el país.

La Constitución Local señala,

“La Ley protegerá, regulará y validará el desarrollo y ejercicio de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, actos, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”¹⁰⁵.

Así mismo, en el párrafo cuarto del mismo artículo señala,

¹⁰⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Art. 13. 2007

“los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones de las etnias”¹⁰⁶.

La ley de Justicia Indígena promulgada en 1997 dispone que,

“todos los miembros de las comunidades indígenas podrán someter sus controversias de carácter jurídico al conocimiento de los órganos del Sistema de Justicia Indígena.....Los jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas aplicarán las normas de derecho consuetudinario indígena, respetando las garantías consagradas en la Constitución General de la República y la Constitución Política del Estado. Para tal efecto actuarán con estricto apego a los Derechos Humanos, así como con respeto a la dignidad e integridad de las mujeres”¹⁰⁷.

También señala que,

“El Sistema de Justicia Indígena, es el conjunto de disposiciones, órganos jurisdiccionales y procedimientos que garantizan a los integrantes de las comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en materia de justicia, sustentado en el respeto a los usos, costumbres y tradiciones propios de su etnia.

La justicia indígena es alternativa a la vía jurisdiccional ordinaria y al fuero de los jueces del orden común, jurisdicción que siempre estará expedita en los términos y condiciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y las leyes ordinarias que la reglamentan”¹⁰⁸.

El sistema de justicia indígena cuenta con 17 juzgados en comunidades ubicadas en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José Ma. Morelos, Lázaro Cárdenas y Solidaridad. En los últimos tres años se llevaron a cabo 17 conciliaciones de índole familiar, 52 penales y 6 civiles, lo que hace un total de 75 conciliaciones. Igualmente conforme a sus usos y costumbres, se han realizado matrimonios y bautizos mayas, con más de 92 audiencias.

El Tribunal Unitario y el Consejo de la Judicatura de Asuntos Indígenas realizan una labor permanente para difundir la Ley de Derechos Indígenas, así como, atender las demandas y necesidades de los jueces tradicionales, para que ellos cuenten con las mejores condiciones para impartir esta justicia especial, la cual busca preservar los usos, costumbres y tradiciones de la cultura Maya en nuestra entidad.

Así pues, en Quintana Roo se han institucionalizado formalmente diversos sistemas de justicia donde coexisten, por un lado, el sistema jurídico formal y por otro, el sistema de justicia alternativa y el sistema de justicia indígena en sus diferentes manifestaciones.

¹⁰⁶ Ibid. Art. 13. 2007

¹⁰⁷ Ley de Justicia Indígena del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Art.4 y 10. 2007

¹⁰⁸ Ibid. Art. 6. 2007

Finalmente, el establecimiento de una auténtica política jurídica en materia de acceso a la justicia requiere incrementar significativamente los índices de eficiencia y eficacia en la administración y organización de la justicia, mejorar la capacidad institucional de los diferentes sistemas alternativos, mejorar la calidad de los servicios de defensoría de oficio y asistencia legal que se prestan a los ciudadanos, elevar la capacitación y profesionalización de magistrados, jueces, mediadores, personal técnico y administrativo, y atender con prontitud los diferentes tipos de conflictos sociales en coordinación con los otros poderes del Estado.

En última instancia, el acceso a la justicia es una de las condiciones para profundizar en la gobernabilidad democrática de la sociedad quintanarroense.

En busca de la independencia judicial.

La independencia de jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales es uno de los pilares básicos de la gobernabilidad democrática y del Estado de Derecho. Sin independencia judicial, la imparcialidad de este poder público queda, por un lado, absolutamente mermada y, por otro, posibilita episodios de impunidad.

José Ramón Cossío, señala que el principio de independencia judicial establece, “una separación indispensable entre la función judicial (administrar justicia lato sensu) y cualquier otra actividad gubernamental o actor político, para poder proveer imparcialidad o neutralidad a dicha función”¹⁰⁹.

En este mismo sentido, el Maestro Melgar, señala que, “El Poder Judicial tiene como misión central ser el contrapeso de los demás poderes y, por ello, el juez debe tener garantizadas su libertad, autonomía e independencia. El equilibrio y paz social se consolidan a partir de reglas y principios de convivencia que permitan la solución justa y pronta de las controversias. La función jurisdiccional es por ello de la mayor relevancia política y social”¹¹⁰.

Por tanto, la organización para administrar justicia y para ejercer políticamente el control que le confiere la Constitución requiere independencia personal, política y también administrativa.

La independencia judicial implica, en su aspecto externo, la no subordinación del Poder Judicial y sus instituciones a ningún otro de los Poderes constituidos (Ejecutivo y Legislativo) de forma alguna o, al menos, en forma tal que establezca un obstáculo para la neutralidad de la labor jurisdiccional. En los últimos años las reformas implementadas en Quintana Roo respecto al Poder Judicial, han

¹⁰⁹ Cossío, Díaz José Ramón. (1996). *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos para la reforma de la justicia, num. 4. p.17.

¹¹⁰ Melgar, Adalid Mario. coord. (1995). *Reformas al Poder Judicial*. UNAM. Coordinación de Humanidades. p. 64.

buscado en lo general una mayor independencia y una mayor autonomía frente a otros poderes públicos y sociales que tradicionalmente han tenido una fuerte injerencia sobre éste.

La búsqueda en la consolidación de la independencia y autonomía del Poder Judicial del Estado se ha expresado de distintas manera, en general las estrategias observadas son: participación en los procesos legislativos y la relación con el Ejecutivo.

Participación en los procesos legislativos. De conformidad a las reformas introducidas a la Constitución Política del Estado en 1998 se le otorgó al Poder Judicial la facultad o derecho de iniciar leyes ante el Poder Legislativo, el Art. 68 fracción V, dispone que al Tribunal Superior de Justicia del Estado tiene el derecho de iniciar leyes y decretos en materia de legislación civil, penal, familiar, procesal de estas materias y en la legislación relativa a la organización y administración de justicia.

Derivada de esta facultad legislativa del Poder Judicial del Estado, el Tribunal Superior de Justicia promovió en el año 2003 una Controversia Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitando la nulidad a las reformas al capítulo IV de la Constitución Política del Estado, relativo a la organización y competencia del Poder Judicial, aprobadas por el H. Congreso del Estado el 23 de septiembre de 2003, “por considerar que no provinieron del Tribunal Superior de Justicia y, por ende, son contrarias a nuestra Carta Magna Local, siendo inconstitucionales¹¹¹”.

En este aspecto, se percibe un aumento de la presencia del personal del Poder Judicial en las discusiones parlamentarias. En ese sentido, el Poder Judicial empieza a ser interlocutor. Lo anterior es digno de resaltarse, toda vez que, es un indicador del posicionamiento político del Poder Judicial en el Estado.

Así mismo, implica un fortalecimiento de la imagen que los Poderes Legislativo y Ejecutivo tenían del Poder Judicial. De esta manera, el camino hacia la consolidación de la independencia ha empezado a trazarse en la arena política.

Relación con el Ejecutivo. La clara subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo que solía marcar esta interacción, ha dado paso a mecanismos que, si no han eliminado del todo el poder del gobernador sobre la institución jurisdiccional y sobre los juzgadores en lo individual, sí han producido efectos importantes en un nuevo posicionamiento del Poder Judicial.

El área más clara que revela este cambio es el mecanismo de nombramiento de presidente y de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en el que el Ejecutivo no tiene la única o bien la última palabra, ya que la Legislatura interviene directamente, es decir, tiene que aprobar el nombramiento de un funcionario que ha sido propuesto por el Ejecutivo en una terna.

¹¹¹ Ver Controversia Constitucional 101/2003. Poder judicial del Estado VS. Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Quintana Roo.

Otro aspecto importante en la relación con el Ejecutivo es el apoyo que éste presta a través de la Procuraduría General del Estado, para integrar las causas que los jueces deben constituir y que repercuten en la eficacia de las resoluciones judiciales. En ese sentido, todas las mejoras administrativas, de organización y uso de tecnologías en la Procuraduría General del Estado, contribuye de manera positiva en la relación entre estos dos Poderes.

La independencia interna se traduce en la autonomía del juzgador, es decir, cuando los jueces no reciben presiones de otras instancias judiciales y desempeñan sus tareas sometidas, únicamente, al imperio de la ley.

En búsqueda de consolidar la independencia interna se han observado en general las siguientes estrategias: independencia económica, relaciones con la justicia federal, garantías de ingreso y promoción de los servidores públicos, controles y responsabilidad y, finalmente, comunicación e imagen.

Independencia económica. De conformidad a las reformas constitucionales del 2003 se le otorgó al Consejo de la Judicatura la responsabilidad de formular y ejercer el presupuesto de egresos, así como, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con lo que se fortaleció la independencia económica y la eficiencia de los juzgadores.

Sin embargo, en la formulación del presupuesto anual del Poder Judicial, aun existe incertidumbre alrededor de los procesos de negociación de los montos que son aprobados por la Legislatura del Estado. Cada año, los funcionarios judiciales deben emprender largas negociaciones con funcionarios del Poder Ejecutivo o con los miembros de la Legislatura.

Las propuestas para el establecimiento de disposiciones que regulen la forma en que se provee de fondos a los Poderes Judiciales en el país, cada vez tienen más partidarios. Sin lugar a dudas, es posible afirmar que un mecanismo predecible de asignación de recursos (como el de asignar un porcentaje fijo de los ingresos del Estado), contribuiría al fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial.

Las percepciones de los funcionarios judiciales son un aspecto que también influye en su independencia. El Poder Judicial del Estado se ha esforzado por fortalecer el poder adquisitivo de los juzgadores. Sin embargo, todavía quedan muchas cuestiones que requieren atención en este rubro. Entre éstas, destacan la forma en que se integran las percepciones de los servidores jurisdiccionales, así como, el otorgamiento de bonos periódicos y extraordinarios por el desempeño.

Por lo que en ambos casos, debe ser el resultado de un proceso de asignación transparente y no sobre criterios eminentemente subjetivos que pueden generar incertidumbre en los servidores judiciales.

Relaciones con la justicia federal. El sistema federal mexicano contiene vicios en su diseño que convierten a la justicia local en subordinada, debido a la forma en que opera el juicio de amparo.

Se trata de un problema complejo de urgente atención, ante la sobrecarga de trabajo de la justicia federal, la debilidad del sistema de distribución de competencias, y el difícil y caro acceso a la justicia.

Es necesario mejorar la comunicación entre los dos ámbitos jurisdiccionales para lograr una mejor relación y consecuentemente, una mejor comprensión de los problemas a que se enfrentan unos y otros juzgadores.

Garantías de ingreso y promoción de los servidores públicos. Al igual que en el caso de la independencia institucional del Poder Judicial, en el Estado se han emprendido medidas para fortalecer la autonomía de los juzgadores. Entre las que caben destacar la adopción de un sistema competencial para el ingreso al Poder Judicial y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional mediante la implementación de la carrera judicial.

Es de destacar, que se ha implementado en el Estado un sistema de selección de personal basado en principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia, honorabilidad, competencia, experiencia en la rama judicial y en la antigüedad, en su caso.

La operación de los concursos de oposición ha generado certidumbre en la sociedad y sobre todo para los concursantes, toda vez que, el desarrollo de las fases del concurso se realizan con transparencia, dejando con ello prácticas clientelares y de nepotismo.

Entre los factores que contribuyen de forma indirecta a la consolidación de la autonomía de los juzgadores, destaca la capacitación. La capacitación contribuye a la formación y a la especialización de los servidores judiciales. En este sentido, el Poder Judicial ha implementado programas integrales de capacitación que han contribuido a fortalecer la capacidad y confianza de los juzgadores, para asumir la función que desempeñan y ser menos vulnerables a la presión externa.

Las anteriores consideraciones revelan, que, si bien la independencia de los juzgadores se ha fortalecido, queda todavía mucho por hacer. Los jueces, en general, requieren un mayor fortalecimiento dentro de las instituciones judiciales, al igual que el personal técnico y administrativo.

Controles y responsabilidad. Ante la necesidad de responder a los reclamos que le plantea la sociedad al Poder Judicial, mediante la emisión de resoluciones imparciales, de alta calidad y de forma expedita, se han implementado mecanismos para controlar la actividad que realizan los juzgadores, permitiendo en su caso, iniciar procedimientos para determinar si los funcionarios judiciales han incurrido en responsabilidad administrativa, disciplinaria o penal.

En este sentido, debemos señalar que todavía falta mucho camino por recorrer ya que aun existen procesos que requieren de una mayor definición y cuya tramitación es todavía poco transparente. Los mecanismos de control y para la determinación de responsabilidades de los servidores públicos judiciales, no siempre se encuentra claramente reglamentada. Además, en ocasiones, el inicio de estos procesos depende de decisiones subjetivas.

Esta situación puede terminar por producir un amplio margen de discrecionalidad en la toma de decisiones en esta materia.

No puede dejar de subrayarse que la independencia efectiva del Poder Judicial no sólo se basa en la no injerencia de otros poderes en sus funciones, sino que

también es necesario que el Poder Judicial, en general, y los funcionarios, en particular, rindan cuentas de su actividad.

Comunicación e imagen. Un aspecto especialmente importante para la consolidación del Poder Judicial, como un Poder independiente capaz de ofrecer soluciones imparciales a los conflictos que se le plantean, es la imagen de la institución. En ese sentido, el Poder Judicial ha emprendido una intensa campaña para la dignificación de los espacios que ocupan las unidades jurisdiccionales.

Se han construido nuevos edificios y se han remodelado los existentes. En el 2006 se inauguró en la ciudad de Chetumal el edificio que alberga al Consejo de la Judicatura, la Dirección de Recursos Humanos, Materiales y Financieros, la Contraloría Interna del Poder Judicial, así como, el Juzgado para Adolescentes y el Tribunal Unitario para Adolescentes.

También se han mejorados los espacios físicos de los Juzgados Civil y Penal de Primera Instancia en Playa del Carmen y el Juzgado Cuarto Penal y Juzgado Segundo Familiar en Cancún, entre otros. De esta manera, proporcionan una mejor imagen de la institución y permiten que la sociedad los identifique con facilidad.

Otro aspecto que aparece estrechamente relacionado con la independencia del Poder Judicial es el relativo a la forma en que la institución se comunica con el exterior. En ese sentido, se percibe una incipiente política de medios para fortalecer la imagen institucional del Poder Judicial. También, se han fortalecido las áreas de información y transparencia de la información pública judicial y se han puesto en operación servicios en la página de internet.

Sin duda, una de los aspectos que han contribuido de manera positiva para alcanzar una mayor independencia judicial es una plena conciencia política, tanto de la clase política, como de la sociedad civil en su conjunto, sobre la importancia y conveniencia de respetar la independencia judicial.

Existe un consenso y convencimiento serio de la sociedad quintanarroense, sobre la importancia y efectos del respeto a la independencia judicial. Un Poder Judicial eficiente, independiente y accesible es un requisito central del Estado de Derecho y un factor clave para la estabilidad y gobernabilidad del Estado, pero además, una condición institucional con efectos en el crecimiento económico y humano.

3. Actores estratégicos, conflictos e inestabilidad social.

En Quintana Roo, los intereses económicos representados por una cúpula empresarial y por la otra, una clase política nativa regionalizada, han definido el rumbo político y social del Estado.

Durante más de 32 años el Partido Revolucionario Institucional se ha mantenido en el poder y del cual han surgido los 6 gobernadores elegidos desde su conformación como Estado Soberano, ha conservado una mayoría relativa en el Congreso del Estado y en la mayoría de las Presidencias Municipales.

Sin embargo, desde la década de los 90's han surgido diferentes movimientos sociales que se han expresado de manera más o menos intensa, en función de la coyuntura política, económica y social de cada momento, y que han puesto en riesgo la estabilidad y gobernabilidad política del Estado.

Esta situación se ha expresado en manifestaciones organizadas, en la movilización de los diferentes actores políticos, sociales, empresariales y gremiales impulsados por las diversas corrientes de oposición, los distintos intereses económicos en juego y los diferentes partidos políticos que han puesto en evidencia la falta de credibilidad en los poderes del Estado y el amplio descontento popular existente.

El rasgo más destacado de este hecho, es que en los últimos años la sociedad quintanarroense se ha expresado por diferentes ofertas políticas a las del gobierno en turno y que han dado paso a una nueva conformación de actores políticos y a la alternancia política, y que dicha composición - del Legislativo y de las Presidencias Municipales - pesa sobre el actual gobierno de Félix Arturo González Canto.

Las causas de esta conflictividad se encuentran en la multiplicidad de actores e intereses que se expresan en el Estado y en el diseño institucional que favorece la fragmentación política, la ausencia de mayorías en el legislativo y la fragilidad de los partidos políticos.

En el Norte del Estado, específicamente en Cancún, Cozumel, Solidaridad e Isla Mujeres, en donde se desarrolla prácticamente toda la actividad turística, los grupos empresariales y los organismos sindicales adquieren una importancia y presencia superlativa.

En esa región se mueven e influyen las cúpulas empresariales, principalmente los hoteleros, a través de organismos como la Asociación de Hoteles de Quintana Roo, que controla alrededor de 30,000 cuartos, además, de otros prestadores de servicios turísticos como: restauranteros, náuticos, plazas comerciales y de entretenimiento que constituyen juntos una importantísima fuerza política y económica.

Se mueven además, otras fuerzas sociales como las asociaciones de colonos representados por el FUC, la ACINQROO y la UCI, que traducen su potencial político en el activismo y gestoría a favor de amplios grupos sociales de las zonas urbanas de Cancún, Isla Mujeres y en Solidaridad, principalmente, en la Colonia Luis Donaldo Colosio para obtener terrenos y apoyos gubernamentales, y que ponen su capacidad de movilización a disposición de grupos políticos o de poder.

Al margen de su natural antagonismo, los grupos sindicales como los taxistas que en todos los municipios, pero especialmente en Cancún por su número, son una fuerza insoslayable de poder, y las agrupaciones obreras como la CROC -

asociada al PRI- y que concentra la mayor parte de los contratos colectivos de trabajo, tanto de construcción como de operación, de casi toda la industria turística, se han mantenido en una línea media de disciplina para con el desarrollo de Quintana Roo, al punto de que los problemas de índole laboral en el Estado en los últimos años han sido escasos y de carácter individual cuando se han presentado.

Basado en una innegable presencia territorial y orgánica el SNTE, negocia posiciones y mantiene espacios de poder al interior de organismos partidarios e instituciones públicas. Su peso específico, como el de otros grupos sociales, verbigracia: cañeros, centrales obreras, colonos y otras organizaciones productivas, se articulan en una red de poder que se establece y expresa principalmente a través de los partidos políticos.

En la Zona Sur se encuentra una sociedad ya conformada al menos por dos o tres generaciones de antiguos colonizadores, que llegaron antes de la creación del Estado Soberano. Por su origen e historia, a la capital Chetumal le ha correspondido la conducción de la vida política del Estado, por lo que su principal característica es una alta dependencia de las actividades políticas, gubernamentales y docentes.

Así mismo, se expresa una clase hasta cierto punto disciplinada, cerrada y con un peso poblacional menor, pero con vocación para la lucha y el ejercicio del poder, con agrupaciones sociales, empresariales, de colonos, ecologistas y un conglomerado burocrático que trabaja para las instituciones, pero que incuba una permanente inconformidad por sus condiciones salariales y laborales. Sin embargo, la dependencia del sector público como proveedor de rentas que permiten mantener la estabilidad social ha llegado a su límite.

En el centro del Estado, la población indígena se ha convertido en un actor estratégico clave para la gobernabilidad del Estado. Este nuevo actor político tiene una clara localización geográfica en la Zona Maya, pero además, presenta un marcado carácter socioeconómico caracterizado por la pobreza, lo rural y lo campesino. El movimiento indígena ha ejercido su acción política combinando canales convencionales, con levantamientos y manifestaciones, logrando éxitos notables y forzando al gobierno a negociar con él de manera directa.

En este sentido, el gobierno se ha mostrado reactivo a los problemas sociales, económicos y políticos de esta zona, careciendo de instituciones políticas capaces de atender las demandas ciudadanas antes de su estallamiento y conflicto.

Esta falta de instituciones para la atención de los problemas, sienta graves precedentes en la sociedad y conforma una cultura política contraria a los principios democráticos, ya que las protestas y manifestaciones casi siempre se acompañan con toma de carreteras, toma de instalaciones y ha llegado el caso de secuestro de personas para lograr la respuesta gubernamental.

En los últimos procesos electorales la Zona Maya se ha expresado por una fuerza política distinta a la que se encuentra actualmente en el poder, indicios que señalan una mayor conciencia política, una creciente insatisfacción y una menor subordinación y dependencia de las estructuras tradicionales de poder.

Otro factor añadido que dificulta la construcción de un estado plural, incluyente y democrático ha sido la exclusión de la mayoría de la población del proceso político por motivo de su origen étnico o de nacimiento. La superación de esta exclusión, con la configuración de un fuerte movimiento civil constituye un destacado punto de ruptura con las pautas históricas de la política quintanarroense.

En ese contexto se desarrolla la vida política de Quintana Roo y esas mismas circunstancias condicionan las redes de poder que se establecen entre los distintos actores de la vida comunitaria.

Conflictos e inestabilidad social.

El desenvolvimiento de todas las sociedades y, Quintana Roo no es una excepción, se da en base a la existencia de conflictos entre los distintos actores y las demandas en competencia. Es decir, el conflicto se da entre actores que operan tanto en la estructura social, como política y económica, tratando cada uno de ellos de maximizar sus expectativas.

Como ha señalado Norberto Bobbio, “La vida política se desarrolla a través de conflictos jamás definitivamente resueltos cuya resolución se consigue mediante acuerdos momentáneos, treguas y tratados”¹¹².

Ninguna sociedad subsiste sin mecanismos eficaces de solución de conflictos, es decir, deben existir formulas de gobernabilidad institucionalizadas que permitan que todos los actores se den y acepten reglas y procedimientos mínimos para la solución de conflictos. Sin embargo, tanto mayor será el conflicto en una sociedad, cuanto mayor sean las asimetrías de poder existentes y el grado de desigualdad social.

El conflicto puede resolverse positivamente, cuando se dan nuevas reglas de juego mediante los cambios institucionales necesarios, o negativamente, manteniendo el estatus quo sin alterar la institucionalidad, dando paso a la ingobernabilidad o desintegración social.

Entre los conflictos que incidieron negativamente en la estabilidad y la gobernabilidad de Quintana Roo entre 1998 y 2005, se pueden destacar los siguientes: el complicado fin de sexenio del Gobernador, Mario Villanueva Madrid y la pérdida para el PRI del Ayuntamiento de Benito Juárez a manos de Ignacio García Zalvidea “el Chacho”.

¹¹² Bobbio, Norberto. (1984). *El futuro de la Democracia*. FCE, México, p. 123.

El factor Villanueva.

Mario Villanueva Madrid, fue uno de tantos gobernadores priístas que durante décadas, se han visto envueltos en escándalos de corrupción y narcotráfico. Desde que inició su militancia en el PRI en 1968, hasta llegar a la gubernatura de Quintana Roo en 1993, Villanueva fue la viva estampa del sistema político mexicano: autoritario, populista¹¹³, corrupto, envuelto en una red de complicidades y la impunidad como una constante.

Villanueva fue miembro destacado del llamado "sindicato de gobernadores salinistas" que estaba integrado por: Víctor Cervera Pacheco, de Yucatán; Manuel Cavazos Lerma, de Tamaulipas; Otto Granados Chiapa, de Aguascalientes; Diódoro Carrasco, de Oaxaca; Rogelio Montemayor, de Coahuila y de Roberto Madrazo Pintado, de Tabasco. Todos ellos encabezados por Manuel Bartlett Díaz, desde Puebla.

Su relación con Víctor Cervera Pacheco desde que fue su subalterno en la Confederación Nacional Campesina, entre 1986 y 1989 y, posteriormente, con la de Luis Donald Colosio, en el Senado de la República, le valió ser impulsado a la gubernatura de Quintana Roo.

Villanueva se convirtió en gobernador de Quintana Roo en 1993 y pronto dilapidó su capital político. De carácter "impulsivo y compulsivo", amagó a empresarios, sometió toda oposición local y persiguió a sus enemigos, entre ellos, al que fuera su sucesor, Joaquín Hendricks Díaz, quien en su administración ocupó brevemente los cargos de Procurador de Justicia y Secretario de Desarrollo Económico. Sus relaciones, tanto con aliados como con rivales, siempre se rigieron por la venganza política.

El periodista Luis A. Cabañas señala que, "Una de las mayores controversias en torno a la figura de Mario Villanueva no solo fue sobre su persona en sí, sino también a su manera de actuar, al grado tal que no pocos le tenían pánico por su espíritu vengativo.....Tampoco fueron pocos los que sufrieron en carne propia esa que marcó una de las principales características de su gobierno, donde, como era de suponerse, lo que tampoco le faltaron fueron enemigos"¹¹⁴.

Con apenas dos años en el poder, Villanueva llegó al borde del enfrentamiento con el presidente Ernesto Zedillo: Primero, contrató deuda externa en Estados Unidos, ofreciendo como garantía reservas territoriales de la entidad, lo que provocó una fuerte discusión con el entonces secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez, quien echó abajo esa negociación financiera y le recordó que los estados del país, si bien son autónomos, "no son independientes".

¹¹³ El populismo, remite al intercambio de privilegios por parte de los gobiernos, a cambio del apoyo de los trabajadores, o gobernados.

¹¹⁴ Los manejos de un exgobernante. Luis A. Cabañas Basulto, periódico De Peso del 30 julio 2007.

Luego, amenazó con declarar a Quintana Roo en moratoria, si el gobierno federal no asumía la deuda pública del Estado.

En 1995 cuando se abrió el proceso electoral del Estado de Yucatán, Villanueva apoyó la candidatura de Víctor Cervera Pacheco (pese a haber ocupado ya el cargo en forma interina), obligando al priísmo quintanarroense a firmar un desplegado, junto con correligionarios de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Yucatán, en el que advertían "enérgicamente" que no tolerarían concertaciones en las elecciones del 28 de mayo en ese estado vecino. A Cervera se le hizo volver al poder en Yucatán.

En 1996 se enfrentó a la dirigencia de su partido el PRI, encabezado por Humberto Roque Villanueva, al que acusó de practicar una dirigencia errática y sin rumbo y pronosticó la derrota priísta en las elecciones legislativas de 1997. A finales de ese mismo año, Villanueva sostenía un enconado pleito con el gobernador de Campeche, Jorge Salomón Azar García, por la creación del Municipio de Kalalmun, que invadía tierras quintanarroenses, hoy en disputa.

A finales de 1997 se pronunció por la candidatura priísta a la Presidencia de la República a favor de Manuel Bartlett Díaz. Este pronunciamiento anticipado, lo volvió a enfrentar con el nuevo dirigente del PRI, Mariano Palacios Alcocer, quien censuró en Cancún a los precipitados. Incluso, calificó de "inexistente" al sindicato de gobernadores, en un acto partidista en el que participaba también Villanueva.

En el 1998 cuando se abrió el proceso de sucesión en Quintana Roo, intentó imponer a su candidato, el Senador Jorge Polanco Zapata. Impedido desde el centro, trató de obstaculizar la candidatura de la Diputada Addy Joaquín Coldwell, perteneciente a una influyente familia política y económica del Estado y terminó apoyando la candidatura de Joaquín Hendricks Díaz, quién heredó un complicado escenario político y con altos índices de conflictividad política.

Derivado de estos acontecimientos, señala el periodista Elías Chávez, "Villanueva protagonizó el pleito más sonado entre un gobernador y el poder real, simbolizado en la figura de los dirigentes priístas"¹¹⁵.

El 9 de octubre de ese año, acusó a Mariano Palacios Alcocer de encabezar un "intervencionismo extremo" en las decisiones priístas quintanarroenses y pidió la renuncia del secretario general del PRI, Carlos Rojas Gutiérrez. Más aún, sostuvo que "hay elementos suficientes, no sólo para destituir a Carlos Rojas de la Secretaría General del partido, sino hasta para expulsarlo en definitiva de nuestras filas". Dos días después, insistió: "*Que el CEN se las arregle*". "*Para mi no existe*".

Al término de su sexenio, fue acusado por la Procuraduría General de la República de narcotráfico y lavado de dinero. Señalado también, como responsable de dar facilidades para el transporte de droga de Colombia a Estados Unidos, a través de Quintana Roo. De hecho, en la administración de Villanueva las costas de Quintana Roo ocuparon el primer lugar nacional en "lanzamientos" de cocaína, según la edición 1989-1994 del compendio "El control de las drogas en México",

¹¹⁵ Chávez, Elías. (1998). *La ruptura de Villanueva, signo de que nadie puede parar al "Sindicato de Gobernadores"*. Revista Proceso No. 1145.

Cancún estaba convertido en campo de batalla callejero y los ajustes de cuentas entre los cárteles de Tijuana, del Golfo y Juárez se hicieron frecuentes.

En 1994 Villanueva estaba bajo la mira del Departamento de Estado Norteamericano, por su prisa en vender un avión, Dassault Falcon 100, matrícula XA-TBL. En octubre de ese mismo año, el diputado federal panista por Quintana Roo, Raúl Ríos Magaña, lo acusó de realizar "operaciones oscuras" con la flota de aviones del gobierno del Estado, incluyendo naves decomisadas por la PGR a narcotraficantes. Así mismo, el 18 de abril de 1995, el Senador Félix Salgado Macedonio, denunció en la tribuna del Senado los nexos del gobernador con el narcotráfico.

Derivado de estos hechos, Mario Villanueva Madrid salió anticipadamente del gobierno dos días antes de que perdiera el fuero constitucional del cargo, evitando con ello su aprehensión y presentación ante la justicia federal. Hecho que aconteció dos años después en el aeropuerto de Cancún.

Estos acontecimientos tuvieron consecuencias graves para la gobernabilidad de Quintana Roo, cuando menos en tres sentidos: uno, los numerosos conflictos con la dirigencia priísta y el Gobierno Federal, fragmentó a la clase política y a grupos de poder en Quintana Roo, así como, al interior del partido político dominante, el PRI, provocando deserciones y cambios de partido por parte de muchos correligionarios.

Prueba de ello es que ese mismo año y en los años siguientes, se sucedieron pugnas internas que aun no han sido superadas y que han generado reacomodos y deserciones de los pilares del prisma quintanarroense. Importantes militantes priístas amenazan constantemente abandonar las filas del partido y otros lo han hecho para incorporarse como candidatos de otros partidos emergentes, como es el caso de Convergencia por la Democracia. De este modo tenemos cobijados por este partido emergente, al que fuera el primer Gobernador del Estado, Jesús Martínez Ross, considerado durante muchos años guía moral de un sector del prisma y a la excaldeza priísta de Benito Juárez y lidereza del otrora poderoso Frente Único de Colonos (FUC), Magali Achach.

Dos, dado el proceso para la selección de candidato a la gubernatura del Estado, y a otros cargos de elección, como presidencias municipales y diputados, evidenció la carencia de procedimientos democráticos al interior de los partidos políticos, la inexistencia de debates internos y la nula transparencia en la toma de decisiones.

Y tres, la corrupción evidente en todas las esferas del poder en Quintana Roo, que no sólo incide en la política, sino que tiene su repercusión en la esfera económico-social, ya que en primer lugar se convierte en una limitante para la eficacia económica e inhibe el trabajo honrado como fuente de riqueza y de productividad.

Además, sienta graves precedentes en la sociedad y conforma una cultura política contraria a los principios democráticos.

Todas estas características que se dieron en la figura del gobernador Villanueva, (caudillismo, patrimonialismo, clientelismo, persecución política y corrupción, entre

otros), indican una débil institucionalización democrática tanto al interior de los partidos políticos, como en la estructura misma del Estado, lo que unido al amplio descrédito y desafección de que son objeto hoy día por parte de la ciudadanía, evidencian una situación crítica que en absoluto favorece la creación de condiciones adecuadas para la gobernabilidad democrática en Quintana Roo.

La complicada relación con el “Chacho”.

En la contienda electoral local de 1999 se presentó la primera derrota importante del PRI, en el perder, en los 4 distritos electorales de Benito Juárez. Así mismo, retuvo la presidencia municipal por un cerrado margen, de poco más de 500 votos, después de las impugnaciones realizadas por el Partido de la Revolución Democrática ante Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la elección local intermedia del 2001, el PRI recupera los distritos electorales, pero pierde la presidencia municipal de Benito Juárez a manos del candidato Ignacio García Zalvidea, “El Chacho” del Partido Verde Ecologista de México y con ello una importante presencia en la ciudad de mayor peso económico y demográfico del Estado.

Juan Ignacio García Zalvidea es uno de tantos políticos oportunistas y pragmáticos que existen hoy en día en el espectro político mexicano. Desde que inició su militancia en el PAN, en 1996 hasta llegar a ser candidato a la gubernatura del Estado en 2005, García Zalvidea a transitado en tres partidos diferentes: PAN, PVEM y PRD, evidenciando con ello, no solo una falta de convicción ideológica, sino también, el oportunismo político para acceder al poder.

En julio de 2000 García Zalvidea ganó la diputación federal por el segundo distrito de Quintana Roo, con cabecera en Cancún, con 82 mil 465 votos (casi el doble de votos que sus principales antagonistas juntos, PRI y Alianza por México).

En la contienda electoral del 2002 al no ser presentado como candidato del PAN a alcalde del municipio de Benito Juárez, se marchó entonces de la fracción blanquiazul en San Lázaro (encabezada por Felipe Calderón) y se unió a la del Partido Verde, que ya había denunciado su alianza con Acción Nacional.

El PVEM lo hizo candidato a presidente municipal en la contienda electoral del 2002, ganando la elección con un cerrado margen de apenas 559 votos; obtuvo 25 mil 124 sufragios, contra 24 mil 184 del PRI y 23 mil 510 del PRD.

García Zalvidea, el “Chacho” encabezó un gobierno dispendioso y populista basado en la gran cantidad de adeptos mostrada en las urnas en el 2000 y 2002. Durante toda su administración desplegó en toda la geografía del Estado, un gran activismo político, principalmente en la Zona Maya y áreas rurales del Estado, que lo enfrentaron con el gobierno estatal encabezado por Joaquín Hendricks Díaz.

El gobernador Hendricks, lastimado tras haber perdido el principal municipio de su entidad, desplegó todos los medios políticos y económicos a su alcance para

frenar y detener la carrera política y posible candidatura del "Chacho" a la gubernatura de Quintana Roo, ahora con el apoyo del PRD.

Primero, regateó recursos al ayuntamiento de Benito Juárez, tanto de las participaciones estatales como federales, con el argumento de que no justificaba adecuadamente sus egresos y, provocó, que el órgano fiscalizador realizara auditorias debido a los excesos en el gasto público y a las deudas contraídas por el municipio, a las que el "Chacho" se opuso e interpuso una demanda de controversia constitucional. Hendricks, con apoyo del Congreso del Estado, inició juicio político en contra del alcalde, de la síndica y de otros miembros del ayuntamiento.

Segundo, organizó una campaña de desprestigio aprovechando que su hermano Fernando había sido procesado y encarcelado por delitos contra la salud (de los que finalmente se le exoneró) y abultó la cuantía de las irregularidades financieras, mismas, que se agravaron con el hostigamiento fiscal.

Tercero, operó políticamente para desatar manifestaciones de protesta de los empleados del ayuntamiento, (lastimados por demoras en el pago de sus salarios), de operadores de taxis, minibuses y combis.

Cuarto, aprovechando que 11 regidores del Ayuntamiento opuestos al alcalde, presentaran su renuncia y de tener mayoría en el Congreso del Estado, desconociera al alcalde e integrara un Concejo Municipal, como lo dispone el Artículo 76 de la Constitución Política del Estado, cuando faltan la mayoría de los integrantes del Cabildo. El gobernador Hendricks, expidió el decreto No. 120 por el cual se crea el Consejo Ciudadano.

La veloz designación del concejo y su composición, denotaron el contubernio del que brotaba. La mayoría priísta en la diputación permanente hizo presidenta del nuevo órgano de gobierno a la Diputada Marisol Ávila Lagos, dirigente del PVEM en el Estado y nombró como miembros del concejo a conocidos priístas.

García Zalvidea llamó a los suplentes de los renunciantes, como lo dispone el Artículo 115 de la Constitución General de la República, acudieron cuatro, que con otros tantos propietarios que no dimitieron y con la síndica y él mismo, dieron continuidad al ayuntamiento y amplió el alcance de su demanda de controversia constitucional, para salvaguardar la integridad del poder municipal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la ampliación de la demanda a través de la ministra, Olga Sánchez Cordero, quien otorgó la suspensión para que en ese procedimiento, no se asumiera ninguna medida que significara destitución del alcalde.

"Las autoridades demandadas con relación a los juicios políticos impugnados en contra de algunos integrantes del ayuntamiento del municipio actor, suspenderán la ejecución de cualquier resolución que afecta su actual integración, en aras del derecho constitucional de respeto a dicha integración... además de evitar la intromisión de los poderes estatales en el municipio actor, en tanto se resuelve el fondo del presente asunto".

La ampliación a la demanda de esa controversia constitucional fue también admitida, esta vez por el ministro de la Suprema Corte, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, quien concedió la suspensión,

"...para que no se ejecute lo ordenado en el decreto No. 120... o cualquier otro acto que tenga como consecuencia la afectación en la integración del ayuntamiento de Benito Juárez... o vulnerar el ámbito municipal"...y "también es procedente conceder la medida suspensiva para el efecto de que los recursos federales y estatales que correspondan al municipio actor sean entregados a éste y no al concejo municipal a que se refiere el decreto impugnado en la ampliación de demanda, hasta en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determine la constitucionalidad o no del citado concejo y sus atribuciones... ya que la autoridad municipal se vería afectada al no contar con los recursos económicos que le permitan el ejercicio de sus atribuciones".

Cinco días después de emitida esa resolución, García Zalvidea encabezó una manifestación frente al Palacio Municipal, ocupado por el concejo ciudadano, renuente a admitir la decisión del alto tribunal. Un batallón de granaderos cargó contra el alcalde y sus seguidores con gases lacrimógenos, que provocaron daños personales y su detención. Fue conducido ante el Ministerio Público, retenido en una cárcel estatal y consignado ante un juez penal.

Permaneció así una semana, hasta que el 4 de agosto, la ministra Sánchez Cordero, ordenó que,

"las autoridades demandadas cesen la retención que realizan del presidente municipal... o cualquier otro acto que tenga como consecuencia la afectación total o parcial en la integración del ayuntamiento"... "sin lugar a dudas... Juan Ignacio García Zalvidea es el presidente municipal de Benito Juárez", hasta que el asunto sea resuelto de fondo".

Por eso tuvo eficacia inmediata su orden de liberar al alcalde, porque para iniciar acción penal en su contra hubiera sido necesario primero desafarlo.

Sin embargo, el Concejo Municipal, el Congreso del Estado y el gobernador fingieron no entender el clarísimo e inequívoco sentido de las resoluciones de los ministros de la Corte. Por eso fue necesario que el 5 de agosto ese tribunal pidiera a los gobiernos federal y estatal, a la procuraduría de Quintana Roo, al juez que pretende encausar al alcalde, al concejo municipal y a la policía cancenense que informen sobre su acatamiento a las resoluciones de la ministra y el ministro. Una vez que abandonó la cárcel pública municipal, entre manifestaciones de júbilo de sus seguidores en la plaza de la Reforma, el "Chacho" hizo un llamado al gobernador del estado, Joaquín Hendricks, para que le permita desarrollar sus funciones pacíficamente y reiteró que teme por su integridad física".

Una vez que retomó sus funciones como alcalde de Cancún, el "Chacho" fue postulado como candidato a la gubernatura de Quintana Roo por la alianza PRD – PT "Somos la Verdadera Oposición" y que fue derrotada por la coalición PRI – PVEM, "Quintana Roo es Primero" en las elecciones del 6 de febrero del año 2005.

Tras la derrota electoral, Juan Ignacio García Zalvidea inició una marcha conformada por mujeres, niños, indígenas de la Zona Maya, algunos empresarios y otros líderes hacia la capital del Estado, Chetumal, para protestar por los resultados de las votaciones. Indicó, "nunca los vamos a reconocer... Nunca... ¿por qué? Porque son ilegítimos, nosotros ganamos en las casillas".

Todos estos acontecimientos en la vida política de Quintana Roo, evidenciaron graves fallas institucionales que tuvieron consecuencias para la gobernabilidad democrática del Estado, entre las cuales, cabe destacar las siguientes:

Más allá del estricto reconocimiento de la autonomía municipal, la acción política concreta condiciona su existencia y capacidad de operación.

La utilización de las instituciones con fines políticos, partidarios o personales hace que el poder se convierta en arbitrariedad, violencia instrumental y carga nociva para la sociedad, lo que genera una fuerte desilusión para el proceso democrático.

El mal uso de los mecanismos institucionales y legales, generó una importante inestabilidad política al fomentar la formación y destrucción de coaliciones únicamente por intereses personales y/o estrictamente partidistas, lo que creó una opinión desfavorable entre la población hacia la institución municipal muy pernicioso.

La fuerte polarización social y política, que obstaculizó la generación de coaliciones de poder estable y perdurable entre los actores políticos del Estado.

La falta de independencia del Poder Legislativo, que subordina su acción política a los intereses del Ejecutivo y a fines partidarios, elevando la polarización en la arena parlamentaria y su traslado al comportamiento social y político, lo que propicia una débil calidad democrática.

La ampliación de la brecha que existe entre las fuerzas políticas, que dificulta la adopción de políticas fundamentales de largo plazo (por ejemplo, reformas estructurales básicas necesarias para el desarrollo económico y social del Estado).

El arraigo de los partidos a sus núcleos de fuerza y su actuación está orientada a los intereses de sus respectivas bases, en lugar de servir al interés del conjunto de ciudadanos del Estado.

Todos estos aspectos contribuyeron negativamente a la débil gobernabilidad existente, a la calidad democrática del Estado y generaron una crisis de credibilidad y legitimidad en el gobierno y otras instituciones políticas básicas, especialmente de los partidos políticos. El resultado fue una crisis de gobernabilidad que va más allá de la estricta esfera gubernamental y que afectó al conjunto del sistema político quintanarroense.

De este modo, el Quintana Roo de los últimos años se ha caracterizado por una sucesión de gobiernos ineficaces en un entorno de crisis políticas, sociales y económicas.

En este sentido, la inestabilidad social y política sigue estando presente en la esfera pública del Estado. Esto tiene, sin lugar a dudas, efectos perniciosos sobre

la gobernabilidad y abre la puerta a los arreglos informales que fomentan las estrategias a corto plazo y a los intereses particulares. De manera que uno de los principales desafíos que tiene que afrontar el actual gobierno de Félix González Canto es superar la actual crisis de gobernabilidad.

Como reacción a todos estos hechos de la vida política de Quintana Roo, se constata una creciente presencia de la sociedad civil en la vida pública que presenta, cada vez con mayor fuerza, sus puntos de vista y demandas sin hacer uso de las estructuras existentes de los partidos políticos.

Los movimientos sociales, las organizaciones de base, los sindicatos, las cámaras empresariales, las universidades, los grupos ecologistas, los grupos de mujeres o las organizaciones no gubernamentales (ONGs), plantean propuestas que no sólo se relacionan con demandas particulares de su ámbito de procedencia, sino que también abarcan temas de interés general. Sin embargo, carecen de mecanismos de coordinación y concertación entre los diversos sectores que las conforman.

Cohabitación política.

El nuevo contexto político de cohabitación, tras las elecciones de 2005, representa un cambio importante en la estructura de la gobernabilidad democrática en Quintana Roo.

A raíz del proceso electoral, mediante el cual surge el actual Gobernador del Estado, Félix Arturo González Canto, de la coalición PRI - PVEM "Quintana Roo es primero", el llamado bastión priísta que venía siendo Quintana Roo, donde se mantenía el control político a través de los gobiernos emanados de este instituto político, dejó de serlo. El divisionismo en el PRI, producto primero de la lucha por alcanzar la candidatura a la gubernatura del Estado, enfrentó a grupos políticos claramente identificados con los intereses del sur del Estado y a una ala tradicional del partido, con grupos identificados con empresarios, asociaciones civiles y sindicatos, entre otros, representantes de una corriente más abierta y democrática.

Además, la salida de las filas del tricolor de la Diputada, Addy Joaquín Coldwell, debilitó al partido, provocando una desbandada de militantes priístas hacia su candidatura por el PAN-Convergencia, "Todos somos Quintana Roo".

Adicionalmente, el buen posicionamiento político y la popularidad de Juan Ignacio García Salvidea, el "Chacho", tras haber sido acosado por la administración Hendricks, candidato del PRD-PT "Somos la verdadera oposición", mostró su fortaleza en las urnas, principalmente en Cancún y en la Zona Maya y pasó a ser la segunda fuerza electoral del Estado.

Estas son, entre otras muchas las causas que explican, que el bastión priísta haya dejado de serlo.

Los comicios se caracterizaron sobre todo por su diversidad, patrón que se aprecia en los tres ordenes de gobierno y conforman el nuevo panorama de los cambios políticos que se están dando en todo el país.

Las elecciones de gobernadores siguen siendo el punto de atención de los procesos electorales locales y esta situación no es accidental. Los gobernadores siguen siendo pieza fundamental de estabilidad política, en un contexto político más descentralizado que demanda respuestas institucionales y ya no a las componendas de corto plazo. Es decir, los escenarios de concertación quedaron atrás y la competencia en el plano electoral ha aumentado. Ver tabla 3.1.

Resultados electorales para la elección de gobernador

		
22.76	41.65	35.59

Tabla 3.1. Elaboración propia con datos del Instituto Electoral de Quintana Roo. 2005.

A la luz de los resultados electorales se advierte un contexto de fraccionización del voto, debido fundamentalmente a que los grupos de poder perciben claramente que su abanico de opciones o canales para alcanzar el poder se han ampliado. En otras palabras, el PRI ya no cuenta con el monopolio de acceso a los puestos de elección pública. Los demás partidos representan una alternativa viable y competitiva para alcanzar el poder a nivel local. Ante las distintas ofertas políticas, los grupos políticos locales que cuentan con organización y bases de apoyo hacen un cálculo donde miden sus posibilidades de éxito y actúan en consecuencia.

El Congreso del Estado, es un espacio dividido, un espacio de diálogo, negociación y acuerdo entre las distintas fracciones ahí representadas, con objeto de no caer en un inmovilismo parlamentario que frene el desarrollo político, económico o social del Estado.

En este sentido, el incremento significativo en la representación política en el Congreso de Estado, tiene efectos distintos en términos de representatividad y efectividad política. El incremento de proporcionalidad hace aumentar la representatividad política, pero a su vez, hace aumentar los costos de transacción entre los actores políticos, lo que restringe la efectividad política. Ciertamente, en la medida en que hay más actores políticos con capacidad de veto, se torna más costoso e impredecible el proceso de toma de decisiones y su implementación.

Esto se traduce en problemas de gobernabilidad política, principalmente en adoptar acuerdos sobre políticas públicas básicas de mediano y largo plazo, es

decir, la construcción de alianzas y de consensos, sin duda constituye un desafío importante para la efectividad en la toma e implementación de decisiones políticas.

Las ilusiones sobre el nuevo gobierno constituyen el mayor activo, pero que de no concretarse, podrían convertirse en un estímulo para la frustración y la desesperanza. Hay un segmento importante de población que espera todavía y resulta crucial que en el curso de los años venideros de gobierno, se muestren resultados claros de que el Estado camina finalmente hacia algún norte definido.

Si bien se percibe un gobierno de nueva generación que tiene medidas en curso y si el gobernador mantiene cierta popularidad, un razonable margen de maniobra y cierta credibilidad ciudadana para abordar, con decisión y audacia, los temas sensibles y empiezan a verse resultados en el corto plazo, la situación podría estabilizarse e iniciar un ciclo virtuoso.

Hay señales de cambio y aunque débiles, pueden potenciarse con las acciones adecuadas. Cuesta verlas no sólo por lo frágiles que son, sino porque en un contexto segmentado y signado por la urgencia, la pobreza de grandes mayorías y una desconfianza general, demasiadas gentes continúan atrapadas por la desesperación y si no se logra contrarrestar la sensación de *más de lo mismo*, la gobernabilidad del Estado estará gravemente comprometida.

La complejidad para identificar con nitidez el momento de la actual coyuntura, que tiene algo de turbulencia e inestabilidad política y mucho de impaciencia y frustración, nos sugiere que estamos en un momento crucial. La determinación, lucidez y voluntad de hacer los cambios institucionales que necesita el Estado, adaptando y profundizando las medidas que se requieren con urgencia para abordar graves pendientes, como la poca o nula diversificación económica, la desigualdad existente entre las diferentes regiones del Estado, el tema de la Zona Maya y al mismo tiempo, la necesidad de cautelar la seguridad jurídica, más allá de la presión sectorial que solo tiene en cuenta intereses corporativos, será decisiva si se quiere la reactivación económica, la gobernabilidad del Estado y el avance hacia la democracia.

En los años venideros, la política y las instituciones políticas habrán de adquirir una importancia superlativa para desarrollar los espacios y las capacidades para articular un verdadero diálogo entre el Congreso del Estado, los partidos políticos, los diferentes actores económicos y la sociedad misma, con el propósito de generar confianza, construir consensos e impulsar un proceso en el que verdaderamente nos encaminemos hacia un verdadero desarrollo económico, humano y social.

La secuencia en estos años de seguimiento político, nos muestra el oscuro vértigo que ha vivido el Estado, de la euforia a la apatía y a la desesperanza, para ir luego a ilusiones desmedidas como las de sexenios pasados y caer nuevamente en un tiempo que de no consolidar lo prometido, podría reiniciar un desencantamiento que resulta ya desesperante en la vida democrática de Quintana Roo. Por ello, es imprescindible quebrar ese destino ominoso.

4. Cultura política democrática.

Construir democracia en una sociedad no sólo equivale a instalar instituciones políticas democráticas. Supone también, generar una aceptación e interiorización de los principios y valores propios de una democracia, por parte de los ciudadanos y las élites¹¹⁶ políticas, esto es, una cultura política democrática. “*Sin demócratas no hay democracia*”.

La cultura política contribuye de manera decisiva en la gobernabilidad política del Estado, es decir, en sus tres componentes básicos: legitimidad, estabilidad y eficacia, ya que es el conjunto de creencias, actitudes, valores y sentimientos de los ciudadanos sobre la vida pública.

En virtud de lo anterior y siguiendo a Jacqueline Peschard, “La importancia de la cultura política y su conexión con la estabilidad política y el desempeño gubernamental se hace más que evidente si consideramos que la supervivencia y la eficacia de un gobierno, depende en buena medida de la legitimidad que posea a los ojos de los ciudadanos, es decir, de la coincidencia que haya entre lo que concibe y espera la población de las autoridades y estructuras públicas y el desempeño de éstas”¹¹⁷.

Por tanto, una cultura democrática es pilar fundamental de un sistema democrático estable, en otras palabras, para que éste funcione de manera permanente es necesario que se construya un patrón cultural identificado con los principios democráticos. Es decir, a partir de principios como la libertad, la igualdad ante la ley, división de poderes públicos, tolerancia, libertad de asociación y expresión; así como, el de pluralidad, competencia, transparencia de la actuación pública y responsabilidad política.

Estos valores culturales no solo dan apoyo y consistencia a las instituciones de una sociedad, sino que juegan un papel significativo en el desarrollo económico y político de las mismas.

La consolidación de un sistema democrático exige un aprendizaje permanente de los valores de la participación y la estabilidad, del ejercicio de los derechos y la legalidad, del despliegue de los intereses propios y la autolimitación, de la contienda y la cooperación, y de la tolerancia. Un aprendizaje que lleva a reconocer derechos y obligaciones recíprocos, a asumir el valor de la pluralidad y la diversidad, en la que nadie puede colocarse por encima de la legalidad y en la que nadie puede pretender tener privilegios contra la mayoría¹¹⁸.

¹¹⁶ Por el término de “Elite” se asume por la politología moderna a los grupos y sectores que se dedican y viven de la política y se apoderan o mejor se “empoderan” de la representatividad ciudadana. En determinada literatura especializada se le denomina “clase política”.

¹¹⁷ Peschard, Jacqueline. (1996). *La Cultura Política Democrática*. Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México, p. 17.

¹¹⁸ Cfr. Villoro, Luis. (2001). *El poder y el valor*. Fundamentos para una ética política. FCE. México.

La profunda transformación política de México y de Quintana Roo de los últimos años han significado un verdadero proceso de renovación de la cultura política, uno de los mayores logros alcanzados es la creciente participación ciudadana en los procesos electorales¹¹⁹ y en la aceptación del pluralismo político, además de que existe una creciente composición de organizaciones civiles de todo tipo. Por ejemplo, en las últimas tres elecciones para gobernador del Estado, la participación de la ciudadanía ha ido en aumento, según información del Instituto Electoral de Quintana Roo: en las elecciones 1993, votó el 53 por ciento del padrón electoral, en 1999 votó el 57 por ciento y en las elecciones de 2005 participó el 59 por ciento del padrón electoral.

Además, como hemos señalado anteriormente, la pluralidad política se advierte en el Congreso del Estado y en la composición de los cabildos y presidencias municipales.

Por otro lado, se observa un crecimiento importante de organizaciones de la sociedad civil y de agrupaciones vecinales, que de manera espontánea surgen para buscar nuevos espacios y nuevas formas de expresión y canalización de sus inquietudes, reivindicaciones y aspiraciones; no sólo en el interés de ser tomadas en cuenta por los dirigentes, sino para poder participar en el diseño, ejecución y control de los programas gubernamentales. Actualmente se tienen registradas más de 200 organizaciones de la sociedad civil en todo el Estado.

Sin embargo, a pesar de los avances democráticos, Quintana Roo evidencia debilidades importantes en la construcción y extensión de una cultura política democrática, especialmente si se atiende a dos cuestiones: desconocimiento de los valores democráticos y la amplia desconfianza social y política existente.

Muchos quintanarroenses no consideran a la democracia como un sistema político que facilita y canaliza la representación¹²⁰ y las demandas de los ciudadanos, sino como un sistema de producción de bienes y servicios.

La democracia no es vista como un hecho que implique participación y acción, control y dominación desde el punto de vista de alternativas, sino como el espacio autoritario y de abuso de poder, o hecho social para tener beneficios económicos y políticos. Esto obedece a que hay una arraigada cultura utilitarista en la sociedad que se expresa en términos de ganar o perder, es decir, los asuntos públicos relacionados con la política, siguen siendo sólo la expresión de la corrupción y el enriquecimiento personal.

Como lo señala el maestro Careaga, “..con el utilitarismo crece la sensación de que las cosas con poder pueden carecer de moralidad y que las cosas con valor pueden carecer de poder”¹²¹.

¹¹⁹ Alexis de Tocqueville, al estudiar el funcionamiento de la democracia norteamericana, constató el hecho de que la participación política del pueblo en las elecciones podía considerarse una verdadera "escuela de la democracia". Que los individuos voten recurrentemente y que con ello participen en la elección de quienes decidirán por ellos, pensaba Tocqueville, implica que estén continuamente enterados de los problemas relativos a la vida en común, más allá de sus intereses meramente privados.

¹²⁰ Cfr. Pitkin, Hanna Fenichel. (1985). *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Es por ello, que a la democracia y en particular a la política se le perciba solo como el medio eficaz para que unos cuantos obtengan beneficios materiales y de escalonamiento social. El ejercicio político revela una actividad de la cual gran parte de la sociedad siente una combinación de cinismo, engaño, escepticismo y desconfianza. Para la mayoría de los ciudadanos, la política es una actividad alejada de su experiencia cotidiana, de la que además posee una percepción negativa.

Como bien lo señala Laura Zazueta, "La relación entre política y ciudadanía se percibe lejana y casi inexistente, con un profundo desprestigio de la política y de las instituciones públicas, con experiencias que alimentan la desconfianza general, a la sombra de crisis y fracasos gubernamentales reiterados, y desacuerdo de los actores políticos y su ejercicio. Hay una crisis de legitimidad que consiste en que, basta que el gobierno afirme algo para que la gente espere que ocurra lo contrario, ante el aplastante descrédito del político, marcado por la constante sorpresa y por la incertidumbre para alcanzar la meta deseada, por la pobreza, el desempleo, la falta de esperanza y la corrupción ilimitada"¹²².

Así mismo, hay un desconocimiento de la función legislativa, el ciudadano común no percibe a la Cámara de Diputados como el espacio que lo representa en el entramado político, ni sabe concretamente que en esa esfera de poder se pueden operar los grandes cambios sociales que pueden transformar su realidad cotidiana. De hecho, solo advierten al Poder Legislativo como el espacio para los enfrentamientos entre las diferentes fuerzas políticas o de los partidos políticos, y lo ven como un estorbo para la acción del gobierno.

En suma, se advierte una baja apreciación a la democracia y a las instituciones que derivan de ella, particularmente de los partidos y la clase política, ya que la mayoría de la población considera a la política como una actividad poco honrosa y cree que no sería grave la desaparición de los partidos para el funcionamiento de la democracia.

Como señaló hace veinte años, Macpherson, "Lo que cree la gente acerca de un sistema político no es ajeno a él sino que forma parte de él""Esas creencias, cualquiera que sea la manera en que se formen, determinan efectivamente los límites y las posibilidades de evolución del sistema, determina lo que la gente puede aceptar y lo que va a exigir...si la percepción es que los actores democráticos no pueden hacer mejor las cosas, ese será ya el primer límite del nuevo sistema, y un primer triunfo del pasado"¹²³.

El asunto se revela como preocupante porque no hay democracia que se sostenga con firmeza sin una base ciudadana bien enterada de "la cosa pública", entendida ésta, como el estado actual de la vida política de la sociedad, sus instituciones, su

¹²¹ Careaga, Gabriel. (1974). *Mitos y fantasías de la clase media en México*. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, p.212.

¹²² Zazueta, Carrillo Laura Wendy. (2003) *Revocación de poder*. En, *Las Entidades Federativas y el Derecho Constitucional. Democracia y regulación electoral un verdadero federalismo*. Máximo, N. Gámiz Parral (coor.). UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 486.

¹²³ Macpherson, Crawford Brough. (1982). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial. p. 162.

funcionamiento, sus actores, los grandes problemas comunes que se presentan, la discusión de las distintas propuestas y alternativas para enfrentarlos.

Es por ello indispensable que el Estado instrumente programas educativos que permitan ampliar el conocimiento democrático, que contribuyan a que la democracia en términos generales tenga una alta estima en la ciudadanía. La cultura cívica, la asimilación de las prácticas y las actitudes ciudadanas propias de la democracia se fortalecen sobre todo en el espacio escolar, ya que las instituciones del sistema educativo son el espacio fundamental de la socialización ciudadana. En la escuela, más que en ningún otro ámbito de la vida social, aprendemos a convivir y a relacionarnos con individuos de orígenes y posiciones sociales diferentes. En ella se forman y arraigan los valores de la convivencia social y de ella depende, más que de cualquier otra institución el aprendizaje y asimilación de las prácticas democráticas. En la experiencia cotidiana de las instituciones educativas existen las mejores condiciones para asimilar las ventajas de la práctica democrática. En ella adquieren significado vital los valores de reconocimiento a la libertad de los demás, de tolerancia ante las diferencias y de respeto a la ley.

Desconfianza social y política.

La mayoría de los ciudadanos quintanarroense no perciben que sus inquietudes, necesidades y reivindicaciones económicas, políticas, sociales y ético-espirituales sean recepcionadas y atendidas dentro de las instituciones políticas del Estado, ya que encuentran diferencias importantes entre la retórica programática y la práctica política.

Se percibe una decepción creciente debido al desgaste que sufren tanto las instituciones como los partidos políticos, debido al divorcio existente entre sus programas, sus discursos y la "Real Politik", que genera un incumplimiento de las promesas contraídas y con ello un notable sentimiento de decepción y desaliento de la sociedad.

Como ejemplo de lo anterior, podemos señalar el caso más reciente en la vida política de los quintanarroenses, el del ex gobernador Hendricks, por citar un ejemplo entre muchos otros, aun hoy después de tres años de haber terminado su gestión, salen a la luz pública todas las deficiencias en el ejercicio del poder, los malos manejos de los recursos públicos, la falta de cumplimiento de los programas gubernamentales, la corrupción existente, los favoritismos otorgados durante su administración (amigos y familiares), etc., que dan testimonio de un alejamiento entre la realidad y la palabra empeñada¹²⁴.

¹²⁴ Los clásicos veían la mala política como corrupción. Señalan que cuando hay mala política es porque las instituciones se han corrompido o se han establecido inapropiadamente, o porque se han corrompido también las virtudes públicas.

La falsa ilusión de un cambio político, económico y social que se hacen durante las campañas electorales para abrir una expectativa, es otro de los fenómenos que regularmente se presentan y que una vez en el gobierno, comienza con bastante frecuencia un proceso de decepción, por no poder cubrir las expectativas que fueron prometidas.

Debido a lo anterior, existe una tendencia generalizada por parte de los ciudadanos a la desafiliación dentro de los partidos políticos existentes en el Estado, los cuales habían logrado un rol protagónico en un momento determinado de la historia política de Quintana Roo y que a la luz de los cambios producidos en la sociedad quintanarroense se ha visto interrumpido el crecimiento de su influencia y de su espacio político, debido fundamentalmente a la falta de nuevas ofertas políticas y económicas y a la incapacidad para incorporar nuevas inquietudes y reclamos sociales.

El ciudadano promedio ha comenzado a dejar atrás su confianza y esperanza en el sistema político y comienza a cuestionarse sobre la legitimidad de los procesos electorales, convertidos en verdaderas maquinarias propagandísticas, que incluyen hoy día los más avanzados métodos y técnicas de los medios masivos de comunicación, que conducen a la utilización y la manipulación de los sentimientos de una considerable porción de la sociedad y, sobre todo, con un derroche de recursos públicos que sufragaría una parte de los proyectos contenidos en los programas.

Es por ello, que entre las tendencias que más se destacan hoy en día, se observa el crecimiento de la vertiente personalista, puesto que en una cantidad considerable de elecciones en todos los niveles, se vota más por la simpatía hacia un político que por los elementos de atracción y convencimiento que proyecta el programa de un partido a través de su candidato, como ha quedado demostrado en las últimas elecciones federales del 2000 y 2006.

Un fenómeno que se ha convertido en común denominador de la clase política dentro del sistema político y que va en detrimento del libre ejercicio de la democracia, lo constituye la cadena de escándalos por corrupción y la voracidad en el enriquecimiento ilícito durante el ejercicio del mandato de poder de estos tiempos y que ya viene siendo un síndrome generalizado de la "Cultura Política" que se ha extendido por todos los confines del Estado.

Hoy día, no constituye una sorpresa política hablar de corrupción en todas las esferas de la sociedad, porque los escándalos por corrupción forman parte integrante de la vida política y ésta deformación ha pasado a ser la peor secuela de la cultura política, dada su incidencia directa en la gobernabilidad del sistema político.

El Diccionario Político define a la corrupción como "el comportamiento ilegal de un funcionario público con el fin de favorecer sus intereses particulares". El acto de corrupción siempre conlleva una recompensa a cambio y constituye un modo particular de ejercer la influencia ilícita.

La corrupción incluye la práctica del cohecho (soborno), el nepotismo (protección a parientes y amigos) y el peculado (hurto de caudales del erario público). Además

de fraude, estafa y financiamiento de campañas electorales con "dinero público", síntomas todos ellos, que ponen de manifiesto la existencia de una profunda corrupción dentro del sistema político quintanarroense.

Este fenómeno de corrupción no sólo incide en la política, sino que tiene su repercusión en la esfera económico-social, ya que en primer lugar se convierte en una limitante para la eficacia económica e inhibe el trabajo honrado como fuente de riqueza y de productividad.

Todos estos fenómenos se han presentado con más frecuencia en los últimos años y en los tres órdenes de gobierno y han contribuido de manera importante a forjar en la sociedad quintanarroense, una cultura política basada en la desconfianza y en la desilusión del sistema político y de los políticos.

Como lo señala el Dr. Campos, "El desprestigio de los sistemas políticos y sociales es producto de prácticas distantes a la ética pública. Cuando se pervierte la cultura institucional se provoca el deterioro y la decadencia del orden político y social"¹²⁵.

Esta problemática incide directamente sobre el sistema político de manera global y dada su extensión y expansión hacia todas las áreas geográficas, y a su manifestación en gobiernos diferentes, independientemente de la corriente política que esté en el poder, se ha convertido en una de las irregularidades de la cultura política quintanarroense.

A lo que la ciudadanía quintanarroense aspira, es a la transparencia política, a la rendición de cuentas, al manejo responsable de los recursos públicos, a la participación en el poder y al establecimiento de controles sobre la actuación de los gobernantes. Aun y cuando existen diversos controles que pretenden disminuir la corrupción e impunidad de servidores públicos, con la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con las contralorías, con diversos controles legislativos y jurisdiccionales, su aplicación sigue siendo selectiva o se utiliza como instrumento de control político.

Por ello es indispensable revalorar a la política y a los políticos, asociándolos al cumplimiento honesto y eficiente de su representación y ejercicio público, no se debe perder de vista, que el indicador relevante de los niveles de gobernabilidad y legitimidad de un régimen es la satisfacción ciudadana, que solo se logra en función al desempeño y actuación de sus representantes políticos en el conjunto del sistema político.

¹²⁵ Campos, R. Op. Cit. p.1.

Capítulo IV

Consideraciones para una estrategia de desarrollo institucional: fortalezas, debilidades y desafíos

En el presente capítulo se expondrán algunas reflexiones que resultan del estudio, Gobernabilidad, Administración Pública y Desarrollo en Quintana Roo. Tras el análisis del contexto y las instituciones políticas, económicas y jurídicas se determinan algunas de las fortalezas institucionales del Estado, así como, las debilidades que están en la base del sistema de gobernabilidad y señalar los principales desafíos que debe enfrentar -sociedad y gobierno- para mejorar los índices de gobernabilidad democrática.

Lo importante aquí es destacar como podemos convertir las dificultades y déficit del proceso –en tanto desafíos-, en oportunidades.

Como lo hemos señalado en el transcurso de este trabajo, la gobernabilidad es una condición necesaria para el desarrollo humano. Es decir, debe producir un resultado positivo en términos de desarrollo económico, social y político. No hay gobernabilidad buena o mala, una sociedad es o no gobernable y solo se considera que lo es, en la medida en que alcanza las metas buscadas. Dependiendo de ese resultado se podrá decir, entonces, que una sociedad es más o menos gobernable.

En éste trabajo de investigación, hemos señalado muchos de los buenos resultados que en los últimos años ha experimentado el desarrollo de Quintana Roo y que se constituyen en sus principales fortalezas, pero también, hemos señalado muchas de las cosas que se han dejado de hacer o que muchas veces se ocultan y que no se sinceran, y que pueden traducirse en los fantasmas que acechan nuestra democracia y que amenazan en forma cada vez más progresiva la gobernabilidad democrática en Quintana Roo.

Estas debilidades presentes en el sistema de gobernabilidad, en mucho tienen que ver con un número no menor de tensiones y desafíos que debe afrontar en materia de gobernabilidad. Estos ‘cuellos de botella’, explican en cierto modo muchos de los problemas de calidad de nuestra democracia y de las instituciones políticas, económicas, jurídicas y sociales existentes en el Estado.

El esfuerzo por mapear algunos de los desafíos que se tendrán que sortear en el futuro inmediato, pueden aportar algunos elementos que contribuyan a avanzar en

el proceso de consolidación y superación del déficit de gobernabilidad democrática en Quintana Roo.

Las líneas que siguen, intentan identificar algunas de los que en nuestra opinión se constituyen como los principales desafíos a la gobernabilidad de Quintana Roo, y de paso en esta perspectiva, contribuir a la discusión acerca de cómo elevar los niveles de gobernabilidad en el Estado.

Es importante señalar que lo que se intenta aquí es un primer avance en torno a revelar la importancia de delinear las tensiones y retos del modelo de gobernabilidad. Más que ofrecer un estado de articulación, o determinar el grado de avance de estos, lo que interesa es aportar a la discusión sobre cuales desafíos son los que debieran incorporarse a una agenda sobre retos del modelo de gobernabilidad en Quintana Roo.

Es necesario consignar que los desafíos que a continuación revisamos –entorno económico, entorno democrático, entorno judicial y entorno social– remiten a un conjunto de cuestiones prioritarias percibidas por este trabajo de investigación. Partimos por cierto del supuesto que dichas cuestiones son las que los miembros de la comunidad política y los actores sociales perciben como merecedoras de atención pública.

1. El desafío económico: diversificación económica y equilibrio desde el punto de vista espacial.

Como sabemos, las respuestas acerca del establecimiento de un orden económico en cuanto a sistema, cuyos elementos establecen un marco de referencia claro y confiable para los cuatros actores económicos: los individuos, las empresas, las asociaciones y el Estado han estado caracterizadas durante la historia reciente de Quintana Roo, por la alternancia básicamente de dos modelos: el modelo basado en el sector primario, en una combinación de explotación forestal, pesquera y agricultura, y el modelo basado en el sector terciario fundado en los servicios, teniendo como principal motor de la economía al turismo.

En la década de los 70's el producto interno bruto (PIB) del Estado estaba dominado por el sector primario, principalmente por la explotación forestal de maderas preciosas y tropicales, una agricultura básicamente de autoconsumo, la explotación de la caña de azúcar y una pesquería de langosta y camarón. Se desarrollaba una incipiente ganadería y apicultura que intentaban posicionarse como actividades alternativas en el sector primario.

El modelo, que en un principio resulto favorable y contribuyo ciertamente a superar y corregir en buena parte las deficiencias de nuestra economía dependiente, al

poco tiempo comenzó a evidenciar muestras de agotamiento y no logró consolidar un liderazgo de desarrollo regional.

La reacción a la crisis de estos primeros años se plasmó en una suerte de rediseño del modelo económico, que con variantes significativas, se desplegaría en las décadas siguientes: el desarrollo turístico. Este planteaba una doble salida a la encrucijada en que se encontraba la economía quintanarroense a) diseño y ejecución de políticas de generación de empleos y, b) desarrollo económico, basado en los servicios que implicaba un modelo de sociedad y de redefinición de la inserción de Quintana Roo en México y en el mundo.

Este cambio de estrategia basado en el turismo le ha permitido a la economía quintanarroense gozar de altas tasas de crecimiento económico y estar dentro de los cuatro primeros lugares a nivel nacional en cuanto a ingreso per-capita y ser el principal generador de empleos y de divisas turísticas en el país, y posicionarse como el principal destino turístico internacional de México y el Caribe.

Así mismo, la población quintanarroense ha experimentado durante la última década importantes avances en materia de educación, salud y servicios básicos, alcanzando un índice de desarrollo humano calificado como alto según el PDNU.

A pesar de que los indicadores de desarrollo humano han experimentado mejoras durante los últimos años, lo cierto es que las condiciones de vida y los resultados en la lucha contra la superación de la pobreza y a favor de una mayor equidad no son muy alentadores, y todavía se requiere trabajar más persistentemente sobre ellos, ya que son un reto serio para la gobernabilidad.

El modelo económico e institucional quintanarroense ha operado en un entorno histórico y socioeconómico caracterizado por las diferencias regionales, la fuerte dependencia económica de un solo sector de la economía, la escasa o nula diversificación económica y los diferentes niveles de pobreza y desigualdad. Ver grafica, 4.1.

Los resultados obtenidos muestran un marcado desequilibrio regional y una escasa articulación económica con el sector preponderante de la economía el turismo, donde las necesidades de abasto del Estado por su creciente industria turística y su demografía atípica, hacen que la producción del campo y las manufacturas sean insuficiente para satisfacer la demanda en producto, sea por cantidad, por calidad o precio, existiendo la necesidad de incrementar la introducción de producto de otras latitudes.

La falta de recursos humanos, los altos costos para el cumplimiento de la legislación laboral, la inequidad en el régimen regulatorio, el limitado acceso al financiamiento y a la tecnología, así como, las limitaciones respecto al acceso a los mercados, son todos ellos factores que obstaculizan el desarrollo empresarial productivo y repercuten negativamente en la competitividad del Estado.

Por tanto, puede afirmarse que la diversidad territorial no ha encontrado su traslación en la configuración de instituciones económicas regionales bien articuladas, siendo en cambio, una fuente histórica de constante confrontación.

De este modo, las instituciones sociales, económicas y políticas existentes en el Estado, han sido incapaces de traducir el buen desempeño económico derivado del turismo, en oportunidades económicas para amplios sectores de la sociedad y de trasladar las oportunidades de desarrollo económico, social y político a las diferentes regiones del Estado.

Deficiencias Estructurales y Regionales



Componentes de PIB Estatal según sector productivo

Primario 1% Secundario 5.5% Terciario 93.5%

Grafica 4.1 Elaboración propia con datos de la SEPLADER 2005.

Si bien el discurso y los publicistas de este modelo de desarrollo, auguraban un futuro auspicioso, pronto la realidad de los hechos han comenzado a evidenciar las serias consecuencias de la adopción de este modelo, o en todo caso, la estrategia seguida en la implementación del mismo.

El análisis acerca de los cuestionamientos que hoy se plantean sobre el mismo y también, particularmente sobre esa suerte de ‘contradicción vital’ puede esquematizarse en la siguiente dicotomía: por una parte, está la aceptación tacita del ‘modelo’ como un proceso irreversible en el marco de los procesos crecientes de globalización. Pero de otra, encontramos la contradicción entre el ‘deber’ y el ‘ser’ en relación con el mismo.

En este sentido, hay quienes sostienen que el modelo económico –exitoso en sí mismo– va a ir resolviendo todos los problemas y que Quintana Roo está en muy buena posición para enfrentar el futuro. Y por la otra, aquellos que sostienen que a pesar del crecimiento económico, las cosas andan muy mal en términos políticos, en términos de integración de la sociedad, en términos de pobreza.

A este respecto Octavio Paz, (1993) en Itinerario, sentencia una fuerte crítica al modelo neoliberal y sus defensores a ultranzas cuando señala que “aceptar el mercado no significa dejar de criticar hacia dónde este nos está conduciendo: esto

es, hacia una sociedad con una uniformidad de las conciencias, los gustos y las ideas, unida al culto a un individualismo egoísta y desenfrenado”. Según Paz, es necesario detenerse y afirmar que “la idea de la libertad absoluta del mercado es un mito...necesitamos encontrar métodos que humanicen el mercado; de lo contrario nos devorará. Y devorará el planeta”.

Por lo que es de significar que no basta mantener el ritmo de crecimiento económico, hay que tomar decisiones sobre el tipo de desarrollo que Quintana Roo necesita, acogiendo las demandas más sentidas de la población. En ese sentido, existe la necesidad de un papel económico más activo del Estado, en tres dimensiones: regulación del correcto funcionamiento de los mercados, desde el punto de vista de su eficiencia competitiva; corrección de las desigualdades extremas en la distribución del ingreso; y la reducción de las diferencias de desarrollo productivo entre sectores por actividad, tipos de empresas y regiones.

Lo que está en el fondo es la necesidad de revisar audazmente el funcionamiento de la economía quintanarroense. El desafío que ahora se tiene es cómo revertir las distorsiones y debilidades de este modelo de desarrollo económico-social. Hay que construir a partir de lo bueno que se ha conseguido, por ejemplo altas tasas de crecimiento y la generación de empleos. Pero ciertamente esto no es condición suficiente y única.

El papel del Estado con un rol activo y selectivo, es una premisa esencial para la implementación de una nueva estrategia de desarrollo que coloquen simultáneamente el acento en el crecimiento y la equidad social a mediano y largo plazo.

Varias son las razones que justifican el cambio –en la medida de lo posible– a partir de una redefinición de las estrategias, entendidas estas como la forma concreta de implementación de los componentes esenciales que caracterizan al modelo. Ello, porque de lo que no cabe duda que para enfrentar las inequidades que amenazan la gobernabilidad, se precisa rectificar el modelo. Este parece ser un imperativo que hoy está a la base de la consolidación y profundización de la democracia en Quintana Roo.

Básicamente esto es así, por que como muestra buena parte de la evidencia disponible, el modelo produce desigualdad y no igualdad, es por ello que se requiere entonces de políticas públicas activas que superen esta distorsión y que posibiliten mayores grados de gobernabilidad en el Estado.

De esta forma, más que cambiar el modelo, de lo que se trata pareciera ser es de tener nuevas estrategias para ampliarlo. Esto implica ampliarlo hacia los ámbitos que hasta ahora han sido postergados. Hay que crear instituciones e introducir políticas que aseguren que el actual crecimiento económico sea sostenible y que sus frutos lleguen a todas las regiones y a todos los quintanarroenses.

De manera general podemos señalar como los principales retos del Estado: equilibrar la economía tanto desde el punto de vista espacial como de la diversificación de las actividades productivas e incorporando a la Zona Maya al desarrollo con pleno respeto a su cultura y tradiciones y a las demás zonas rurales

y marginales del Estado. El desafío consiste en reducir la marginación de esa población y ofrecerles alternativas de desarrollo.

Un segundo reto es dotar a aquellas regiones que muestran un notorio rezago económico, de más recursos financieros, de una mayor infraestructura y de una mejor calidad de vida, todo bajo un esquema de políticas públicas competitivas que permitan generar los empleos productivos y bien remunerados que se necesitan. Es decir, el gobierno debe de ser más responsable frente a los mercados y frente a los votantes, debe de convertirse en un proveedor de bienes públicos más eficaz, más eficiente y más transparente.

Y finalmente, un tercer reto es integrar al sector agropecuario, pesquero e industrial, en cadenas de valor que hagan posible aumentar la inversión, elevar la creación de empleos y salarios y conformar un ciclo de producción y comercialización completo que sea útil y efectivo para todos los quintanarroenses, con el fin de aprovechar cabalmente las oportunidades de negocio.

2. El desafío político: la difícil consolidación de la democracia.

Los desafíos referidos a su dimensión política, remiten sin duda, al conjunto de los problemas que se derivan de las deficiencias político-institucionales y a la carencia de una cultura política democrática fuertemente asentada en la población. Tanto la debilidad institucional, como la baja densidad de la tradición democrática, se han expresado, como señalan Fuentes y Rojas en la “recurrencia de crisis, la falta de respeto por las garantías básicas y derechos políticos y civiles, altos índices de corrupción, y la violencia institucionalizada”¹²⁶.

Una lectura realista hace pensar que a pesar de los logros alcanzados en más de tres décadas de democracia en Quintana Roo, expresados en protección y revalorización de los derechos humanos y libertades políticas individuales y del estímulo dado a la participación ciudadana en la toma de decisiones, sobre distintos aspectos de la vida pública, existen aún razones para el desencanto respecto al proceso de gobernabilidad democrática y sus resultados.

En la última década se ha logrado la consolidación de un sistema institucional que, formalmente, cumple con las exigencias elementales de un régimen democrático que garantiza un acceso, un ejercicio y un control del poder político. Se ha logrado establecer una sana competencia, entre las diferentes opciones políticas que se expresan en el Estado para elegir a sus dirigentes políticos por la ciudadanía, de tal forma, que hoy se goza de un mayor pluralismo, representatividad e inclusividad que se expresa en el Congreso del Estado y en los distintos

¹²⁶ Fuentes, C. y F. Rojas (2004) “*Gobernabilidad en América Latina*”. FLACSO. Santiago de Chile. p 19.

municipios. Sin embargo, la existencia de una frágil gobernabilidad -expresada en la incapacidad para enfrentar los problemas económicos y sociales- y de una baja calidad democrática ha estado presente durante los últimos tiempos.

Si bien, el Estado muestra avances sustantivos en lo que se refiere a un estado de derecho y libertades públicas, no es menos cierto que subsisten todavía ciertos déficits que imposibilitan que el régimen democrático quintanarroense, pueda serlo también de fondo y no solo de forma.

Como señala Carretón, podrá decirse que “es un régimen democrático con enclaves autoritarios heredados o un régimen autoritario con enclaves democráticos, pero en esta ocasión la denominación carece de importancia, ya que el verdadero desafío lo constituye la tarea de reformar el sistema heredado de manera de transformar una democracia de mala calidad, poco representativa, dominada por los poderes fácticos, en una verdadera democracia política”¹²⁷.

Profundizar y consolidar un sistema democrático no se refiere solamente a transformaciones político institucionales, que permitan perfeccionar la representatividad y capacidad de fiscalización de las instituciones públicas. Por el contrario, se refiere a un conjunto de procesos políticos y sociales que al actuar en forma simultánea, permiten ampliar la capacidad de los individuos, en tantos ciudadanos, de controlar y dirigir sus vidas y la de su comunidad hacia estadios mejores de bienestar y desarrollo. Es decir, el desafío por construir un sistema democrático, legítimo, representativo y eficaz es algo que no puede soslayarse en el camino hacia el desarrollo.

Ciertamente el deterioro de la democracia es multicausal, pero la incidencia de la variable económica y la poca eficacia del gobierno para diseñar e implementar políticas públicas, destinadas a resolver los graves problemas que aquejan a las diferentes regiones del Estado, redundan en la débil y baja calidad de la gobernabilidad en el Estado.

Como señala O'Donnell, “El funcionamiento adecuado de una democracia es una condición indispensable para fortalecer las instituciones que permitan diseñar e implementar políticas públicas eficientes y duraderas que posibiliten a su vez el desarrollo. Para avanzar tras este objetivo se plantea como necesario, que existan ciertos requisitos básicos tanto de orden político institucional, como económico y social, para que un régimen político pueda iniciar un proceso de profundización y consolidación democrática”¹²⁸.

Diversos estudios, artículos de prensa e innumerables opiniones constituyen la evidencia empírica de la preocupación en relación con el avance de la democracia en Quintana Roo. Temas como los escándalos por actos de corrupción, las vinculaciones de sectores del *establishment* político con el narcotráfico, los procesos políticos altamente cuestionados, las prácticas clientelares, el sistema de

¹²⁷ Carretón, M. A. (2005) “Logros, límites tareas pendientes de la democratización política chilena” [Ponencia presentada al seminario ‘Governance and Social Justice in Cuba: Past, Present, and Future’. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México]. pp. 1-2.

¹²⁸ O'Donnell, G. (1997) “¿Democracia delegativa?”. *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós. pp. 287-304.

prebendas prevaleciente, los movimientos sociales producto de la marginación y la inseguridad prevaleciente, son tomados a diario por los medios de comunicación como indicadores que permiten analizar, cómo avanzan estos procesos que inciden negativamente en la consolidación de la democracia y que se expresa entre otras cosas, en la creciente desafección hacia la misma, crisis de credibilidad en las instituciones públicas y en una negativa percepción de la política y de los políticos.

La falta de eficacia política, gubernamental y de capacidad institucional, así como, la falta de eficiencia en la implementación de políticas pública y una baja cultura política ciudadana, unidos a la existencia de enclaves autoritarios, conforman el cuadro de un proceso de consolidación inconcluso.

Leonardo Morlino, señala que la consolidación democrática constituye, “el proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis”. También ha indicado que la consolidación de la democracia es “la ampliación progresiva de la aceptación de aquellas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos, un conocimiento cada vez mayor en la aceptación y el apoyo al compromiso institucional, el reconocimiento de la bondad de la fórmula de la ‘incertidumbre limitada’, o bien, en una palabra, progresiva ampliación de la legitimidad del régimen”¹²⁹.

Más allá del análisis que ofrecen las distintas tipologías para observar la consolidación de la democracia, parece existir un cierto consenso fundamental sobre el tema: una democracia se consolida cuando las reglas del juego político se institucionalizan, esto es, cuando son internalizadas por los diferentes actores, quienes actuando en el marco institucional, las vuelven más sólidas y estables. Consolidación democrática, luego implica el proceso mediante el cual las instituciones democráticas permanecen en el tiempo y en el espacio de un contexto político y económico determinado. La consolidación democrática, parece no solo suponer la conservación de la democracia, sino también, la acumulación de reglas capaces de evitar la fractura y resquebrajamiento de la democracia, pero sobre todo, una correspondencia entre instituciones y la práctica democrática.

Lo cierto es que, Quintana Roo es más democrático que nunca, pero existen problemas y dificultades para la práctica democrática. Lo que esta a la base del problema para la consolidación democrática en Quintana Roo, es la “asintonía” entre las reglas institucionales y la realidad que se contrasta en todos los ámbitos de la vida estatal. Esto tiene que ver con la falta de reciprocidad o relación directa entre las necesidades sociales y el escenario de reglas de juego que ofrecen el sistema institucional.

El perfeccionamiento y profundización de la democracia precisa pensar no solo en las condiciones y la arquitectura, sino que también en las prácticas. La agenda democrática tiene que ver con las condiciones para la expresión de derechos, la

¹²⁹ Morlino, L. (1986) “Consolidación democrática: Definición, modelos, hipótesis”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 35:7-61. Madrid.

estructura del régimen político y las prácticas democráticas. Los tres son condiciones necesarias para el desarrollo democrático.

Así las cosas, parece necesario enfrentar estas tensiones y desafíos a partir del sinceramiento acerca de las instituciones democráticas. Se precisa como remedio para hacer frente a estas tensiones una nueva ética política, una nueva política social, partidos y organizaciones políticas fortalecidas, un compromiso mucho más decidido en la lucha contra la pobreza y la marginación.

Esto supone entre otras cosas, abrir los espacios para recoger las demandas de los ciudadanos, de su vida cotidiana, procesándolas debidamente y, haciéndose cargo de los valores, la moral, las normas que orientan nuestros comportamientos y percepciones.

No hay democracia que se sostenga con firmeza sin una base ciudadana bien enterada de "la cosa pública", entendida ésta como el estado actual de la vida política de la sociedad, sus instituciones, su funcionamiento, sus actores, los grandes problemas comunes que se presentan, la discusión de las distintas propuestas y alternativas para enfrentarlos.

Es por ello indispensable que el Estado instrumente políticas públicas que permitan ampliar el conocimiento democrático, para que este contribuya a que la democracia en términos generales tenga una alta estima en la ciudadanía. La cultura cívica, la asimilación de las prácticas y las actitudes ciudadanas propias de la democracia, se fortalecen sobre todo en el espacio escolar, ya que las instituciones del sistema educativo son el espacio fundamental de la socialización ciudadana. En la experiencia cotidiana de las instituciones educativas existen las mejores condiciones para asimilar las ventajas de la práctica democrática. En ella adquieren significado vital los valores de reconocimiento a la libertad de los demás, de tolerancia ante las diferencias y de respeto a la ley.

Así mismo, hay que asumir el reto de crear una cultura democrática en toda la población y en todos los rincones del Estado, que permita mejorar los niveles de convivencia y comunicación, las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos y, sobre todo, que permita la consolidación e integración de la sociedad quintanarroense.

De lo que se precisa es que la democracia hoy se llene de un nuevo contenido, abriéndose para ello al conjunto de la sociedad, creando e innovando con nuevas formas y espacios, para garantizar la participación y rompiendo con el centralismo para tener en cuenta los diferentes niveles posibles de decisiones ciudadanas.

Otro desafío que no puede postergarse es la revalorización de la política y de los políticos, asociándolos al cumplimiento honesto y eficiente de su representación y ejercicio público, no se debe perder de vista, que el indicador relevante de los niveles de gobernabilidad y legitimidad de un régimen es la satisfacción ciudadana, que solo se logra en función al desempeño y actuación de sus representantes en el conjunto del sistema político.

Queda claro, que solamente mediante la aplicación de métodos y procedimientos democráticos y una práctica honesta de la misma, se podrá consolidar un sistema

con niveles aceptables de legitimidad y gobernabilidad en todas las esferas de la vida política del Estado.

En definitiva, los desafíos que plantea la gobernabilidad en Quintana Roo son la renovación de la política; la ampliación de una democracia que permee todos los estratos de la sociedad quintanarroense; y el acceso de todos los ciudadanos a una cierta base material que los haga posibles.

En tal sentido, parece cada vez más necesario discutir abiertamente como sociedad y en un marco de búsqueda de mecanismos de concertación, los problemas que están a la base de la gobernabilidad democrática de Quintana Roo.

3. El desafío de la administración de justicia: independencia y calidad en la resolución de conflictos.

Dentro del conjunto de instituciones políticas, las encargadas de administrar justicia tienen un papel fundamental para la legitimización y estabilidad del Estado, elementos componentes de la gobernabilidad democrática.

Aunque su rol aparentemente se reduce a la mera resolución de conflictos derivados de la interacción social, ya sea entre individuos o bien entre individuos e instituciones, al proveer de medios para la resolución de conflictos, cumplen con la función de canalizar o desplazar los conflictos sociales que pudieran convertirse en problemas de tipo político o de ingobernabilidad. Asimismo, las instituciones judiciales son las encargadas de determinar el alcance y contenido de todo el sistema jurídico.

En los últimos años se han llevado a cabo importantes reformas para consolidar las instituciones encargadas de administrar justicia en el Estado, logrando una mayor independencia del Poder Judicial, un mayor acceso a la justicia y mayores estándares de eficiencia del sistema jurisdiccional.

A pesar de los avances conseguidos en el desarrollo de un marco normativo más acorde con los principios de eficiencia, accesibilidad e independencia judicial y de los esfuerzos destinados a modernizar la administración de justicia, persisten deficiencias que limitan su acceso, la calidad de las resoluciones y el conocimiento de los marcos normativos para gran número de personas, especialmente a los grupos más vulnerables.

El sistema judicial aún se caracteriza por la excesiva demora en la resolución de los litigios, por los innumerables trámites burocráticos que se requieren, y por la precaria prestación de los servicios de asistencia jurídica a los ciudadanos que la solicitan.

Una justicia que resulta distante de la sociedad, ya sea por sus dificultades técnicas, por sus altos costos, o por otros obstáculos de la más variada índole, convierte a un Estado en una organización arbitraria y autoritaria. La justicia es más que un ideal, ya que se convierte en un puente de comunicación constante entre la sociedad y el aparato estatal.

En Quintana Roo, este acceso ha sido buscado, aunque siempre de manera parcial y limitada. Las limitaciones geográficas, lingüísticas, culturales y, sobre todo, económicas, han hecho que haya grupos sociales que se mantienen al margen de los órganos de justicia, aun cuando tienen controversias que resolver.

Por una parte, las clases privilegiadas cuentan con otras formas de defender sus intereses de manera más rápida y confiable. Las clases marginadas, por otro lado, ante su distanciamiento o ignorancia sobre los procesos judiciales, optan por resolver sus conflictos por otras vías no siempre adecuadas ni imparciales.

La defensoría de oficio no ha escapado del problema generalizado de baja preparación y capacitación deficiente por parte de sus integrantes. Si a esta situación se le agrega que los salarios son sumamente reducidos, una vez más estamos frente a una actividad que no cuenta con incentivos para que mejore.

No obstante que la Constitución del Estado garantiza el derecho a ser defendido, este enunciado se ve reducido a un buen deseo, ya que de hecho, en ocasiones, el defensor se ve sobrecargado de trabajo, (cada defensor de oficio debe atender entre 100 y 120 casos en promedio al año) y sin las condiciones necesarias para su desempeño. Éste es sin duda uno de los grandes temas pendientes en el proceso inacabado de reforma judicial.

Otro aspecto a considerar, es que los jueces se enfrentan a una importante sobrecarga de trabajo que les impide realizar su función de forma adecuada y analizar con detenimiento los asuntos, aspecto que redundará negativamente en el tiempo y la calidad de la de respuesta.

Así mismo, la falta de infraestructura o recursos, materiales y humanos, la excesiva tramitación y resolución de disputas que dificultan el desarrollo de los procesos judiciales, la falta de un manejo electrónico de los archivos y del seguimiento de casos, son otros elementos que limitan la eficiencia y la calidad de la labor judicial en el Estado.

Es por ello, que el Poder Judicial debe ser capaz de responder a los retos que le plantea la sociedad, mediante la emisión de resoluciones imparciales, de alta calidad y de forma expedita. Para ello, se asume como un primer desafío el que existan mecanismos que permitan controlar las actividades de los juzgadores y, en su caso, iniciar los procedimientos para determinar si los funcionarios judiciales han incurrido en responsabilidad administrativa, disciplinaria o penal. La independencia efectiva del Poder Judicial no sólo se basa en la no injerencia de otros poderes en sus funciones, sino que también es necesario que el Poder Judicial, en general y los funcionarios, en particular, rindan cuentas de su actividad.

Un segundo desafío es fortalecer el papel de las defensorías de oficio y de la asesoría legal, con el propósito de que el ciudadano común encuentre una defensa profesional y de calidad para la solución de sus controversias. Una cuestión muy cercana a la anterior es aquella que se relaciona con el costo que representa para los particulares acudir a las instancias jurisdiccionales. El Poder Judicial no puede ser insensible ante esta situación, ni pueden permanecer indiferentes a esta cuestión, toda vez que, se encuentra estrechamente relacionada con el servicio que presta.

Un tercer desafío, es elevar la calidad de las resoluciones judiciales. Se deben diseñar mecanismos que permitan analizar la calidad de las sentencias de forma integral, los instrumentos deben considerar cuestiones que van desde la forma en que se redactan las resoluciones, hasta la reconstrucción de las argumentaciones que contiene. No solo se trata de evitar el rezago, se trata de que existan sentencias de calidad que permitan la plena satisfacción de las sentencias.

Un cuarto desafío, que debe asumir el Poder Judicial es desarrollar una clara estrategia de comunicación social y de enlace con los medios de comunicación. Sin convertirse en instituciones políticas que inunden con casos sensacionalistas los medios, es fundamental que se inicie un proceso de divulgación de las actividades que realizan, donde poco a poco los propios medios de comunicación se interesen por cubrir las actividades de esta institución de manera seria y continua. Esta labor contribuye a la creación de una imagen del Poder Judicial como poder público y de la función que desempeña. En este mismo sentido, el Poder Judicial debe asumir un papel más activo en la difusión de sus actividades y la forma en que es posible iniciar procesos jurisdiccionales.

Y un último desafío, es que el Poder Judicial juegue un papel activo en la formación de la cultura jurídica en el Estado. Ésta es quizá el área más delicada y, simultáneamente, más difícil. Se trata de la proyección de una nueva cultura jurídica en Quintana Roo. Hasta que el derecho no sea verdaderamente interiorizado y observado como el mejor medio para actuar en la sociedad, es difícil pensar que las instituciones judiciales van a cumplir cabalmente con sus complejas responsabilidades.

Asegurar una mejor gobernabilidad supone necesariamente profundizar en la revaloración de los principios democráticos, en donde la administración de justicia adquiere una importancia y trascendencia capital para asegurar una convivencia pacífica y darle viabilidad a los conflictos sociales dentro de las instituciones públicas y no fuera de ellas.

4. El desafío social: democracia, pobreza y desigualdad.

Durante los últimos años, la sociedad quintanarroense ha sido protagonista de cambios acelerados que han propiciado transformaciones profundas en la vida política, social y económica del Estado.

En términos generales, las causas que han determinado los cambios son los procesos sociales y económicos que han tenido lugar dentro y fuera de su territorio, el cada vez mayor peso de la opinión pública en el marco de la sociedad quintanarroense, el desarrollo de las expectativas sociales frente a lo público, el cambio en la cultura política y cívica, la configuración de nuevos liderazgos o en la estructura del sistema político y en el pujante desarrollo de la sociedad del conocimiento, la investigación y la tecnología.

Como resultado de todo ello, se conforma una nueva realidad que está abriendo paso a formas novedosas de relación entre el Estado y la sociedad, entre el sector público y el privado, entre los distintos poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como, entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Es decir, entre los diferentes actores que interactúan e impulsan la vida económica, política y social de Quintana Roo.

Estos cambios también han transformado a la sociedad quintanarroense en una sociedad más exigente y crítica que demanda un gobierno eficiente, que funcione y sea fuente de soluciones a los problemas y no motivo de obstáculo a las iniciativas ciudadanas, un gobierno basado en la ética pública que este bajo el escrutinio permanente de la sociedad, que rinda cuentas de los recursos públicos con transparencia, pero que además, reclama un gobierno más democrático, participativo, tolerante ante las diferencias culturales y económicas y sobre todo que la acción pública se nutra con la fuerza de la sociedad civil.

En este contexto de transformaciones y cambios y de un interés creciente por la eficiencia de las instituciones públicas y la vida política, Quintana Roo presenta un escenario caracterizado por una importante dualidad. Por un lado, se conforman un mundo con un alto desarrollo económico que muestra importantes avances en materia de bienestar social, derivado del desarrollo turístico y de sus negocios asociados y por otro, se conforma un mundo rural y urbano con importantes rezagos y marginación social que no encuentra los satisfactores suficientes para su desarrollo.

La consolidación y profundización de la democracia en Quintana Roo, así como la gobernabilidad de su sistema político, depende en gran medida por enfrentar el tema de la pobreza y la desigualdad social.

No cabe duda que el pesimismo y desencanto en relación con la democracia, sus instituciones y el modelo de gobernabilidad, tiene una importante parte de explicación en la existencia de este tipo de vulnerabilidades. Lo cierto es que la relación estrecha entre problemas de tipo socio-económicos y el ambiente social convulsionado que de esta se derivan, ponen de manifiesto el peso de este tipo de

debilidades, que en última instancia se vinculan a la incapacidad del gobierno para generar soluciones efectivas.

Después de más de tres décadas de democracia en Quintana Roo, la marginación y las desigualdades en todas sus dimensiones constituyen el elemento explicativo más poderoso de los problemas de gobernabilidad e inestabilidad en el Estado. El dato que salta a la vista es que parece ser que la democracia, no ha logrado reducir en forma significativa los niveles de desigualdad (económica, política, social), de forma tal, que la gente deje de vivir desesperada en su deseo por algún tipo de solución. Es decir, la democracia no ha alcanzado a la población de manera masiva. Los hechos parecen confirmar esta percepción.

Diferentes estimaciones, señalan que uno de cada cinco quintanarroenses percibe menos de dos salarios mínimos, es decir el 19.73 por ciento de la población económicamente activa. Así mismo, entre el 15 y el 20 por ciento de la población se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación y en consecuencia, no consigue alcanzar los recursos monetarios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. Ver tablas 4.1.

POBLACION Y GRADO DE MARGINACIÓN DEL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE QUINTANA ROO

Entidad Federativa/ Municipio	Población	Grado de marginación por número de habitantes				
		Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo
Quintana Roo	1,127,879	9,863	139,254	33,217	185,155	759,890
Cozumel	72,811		918	415	29	71,449
Felipe Carrillo Puerto	65,014	3,369	37,967	2,148	21,530	
Isla Mujeres	12,873	307	973	33	63	11,497
Othón Pompeyo blanco	218,135	1,620	44,636	9,196	25,762	136,191
Benito Juárez	571,482	1,750	16,635	1,924	20,645	530,528
José María Morelos	32,567	1,076	20,181	11,310		
Lázaro Cárdenas	22,143	286	13,321	7,338		1,198
Solidaridad	132,854	1,455	4,623	1,353	117,126	8,297

Tabla 4.1 Elaboración propia con estimaciones del CONAPO 2005 con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

Los datos de desigualdad y pobreza como se ha señalado y, las dificultades que esas circunstancias conllevan para la consolidación de los derechos políticos y sociales, pueden conducir como lo señala Burchardt, a dos consecuencias graves para la gobernabilidad: “la primera, ignorar la necesidad de la viabilidad económica de la democracia y la segunda, desconocer la viabilidad política de los programas

económicos”¹³⁰. El primer error implica que la democracia no puede olvidar ser el cimiento para una economía que ataque de manera decidida a la pobreza y a la desigualdad. El segundo error sucede cuando se aplican medidas económicas como si la democracia no existiera, en otras palabras, como si los procesos económicos fuesen neutrales.

Por tanto el desafío por construir un sistema democrático, legítimo, eficaz y estable es algo que no puede soslayarse en el camino hacia el desarrollo.

De esta manera y desde una aproximación política, no se trata de analizar la existencia de la pobreza –cuestión respecto de la cual existe un amplio consenso y ya nadie seriamente pone en duda–, sino de cómo la pobreza deviene un fenómeno que cuestiona la gobernabilidad y exige al Estado una respuesta cada vez más efectiva para los problemas sociales. Desde este punto de vista, interesa destacar aquí particularmente, la idea acerca de que las desigualdades económicas son preocupantes porque tienen poderosas consecuencias políticas.

Desde esta perspectiva de análisis, Carrillo Flores, señalan que “la ‘mala política’ y las ‘malas políticas públicas’ multiplican la desigualdad; y que el mercado no va a generar oportunidades de manera automática, correspondiéndole al Estado entonces garantizar la igualdad de oportunidades para romper el círculo de la falta de democracia y la desigualdad, así como para evitar la fatiga con la democracia y la propensión a desconfiar de sus instituciones políticas”¹³¹.

Por tanto el desafío más importante que tiene que resolver el Estado es el cambio de las condiciones actuales en amplios sectores sociales, particularmente de la Zona Maya y rurales del Estado, mediante la articulación eficiente entre la política económica y la política social que rompa el círculo de la pobreza y posibiliten avanzar hacia la cohesión social.

Para asumir este desafío de manera eficaz, necesariamente se debe pasar por una mayor profundización de la participación social y por más empoderamiento de la ciudadanía. Lo anterior se refuerza en el hecho que la experiencia internacional muestra, que los países con menos desigualdades tienen un entramado institucional con una distribución más pluralista del poder, con organizaciones de empresarios y de trabajadores que tienen poder similar, que les permita articular sus respectivos intereses en un plano de igualdad y no de desigualdad como es el caso de Quintana Roo.

De lo que se trata entonces es de reducir la mencionada brecha de la desigualdad para que la política no sólo vuelva a tener un anclaje en la sociedad, sino que logre encauzar los procesos sociales hacia un desarrollo sustentable socialmente.

Por tanto es posible concluir que enfrentando la pobreza y la desigualdad social se fortalece la gobernabilidad democrática en Quintana Roo.

¹³⁰ Burchardt, H. (2004) “El nuevo combate internacional contra la pobreza. ¿Perspectivas para América Latina?”. *Revista Nueva Sociedad* 193: 119-131.

¹³¹ Carrillo, F. (2001) “Democracia en déficit: Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe”. Washington DC: BID. p. 121.

Conclusiones.

En primer lugar es preciso destacar la importancia que tiene la gobernabilidad como categoría de análisis en la práctica política, ya que hace referencia a la capacidad de las instituciones políticas, jurídicas, económicas y sociales para avanzar a mejores estadios de desarrollo, resolver los conflictos y satisfacer las necesidades sociales en un contexto democrático. Lo anterior encuentra su explicación en que la gobernabilidad toca aspectos altamente sensibles del funcionamiento y organización de un país o estado.

Como hemos señalado en el transcurso de este trabajo, la gobernabilidad se compone de tres elementos básicos: legitimidad, eficacia y estabilidad en el ejercicio del poder político. Estos tres elementos componentes de la gobernabilidad se interrelacionan entre sí y su grado de optimización nos refieren a una sociedad y gobierno con altos índices de gobernabilidad.

Hoy en día el fundamento de la legitimidad que se ha generalizado en la cultura política mundial, a finales del siglo XX, reside en el principio democrático representativo universal y en la regulación constitucional del Estado, pues las alternativas de tipo totalitario y autoritario están desprestigiadas en todos los sentidos.

La eficacia es entendida como la capacidad de traducir las decisiones en hechos para satisfacer las demandas de la población. Es decir, es la capacidad de encontrar soluciones a los problemas básicos con que se enfrenta todo sistema político y que son percibidos como satisfactorios por los ciudadanos.

La estabilidad depende de la legitimidad y de la eficacia, es decir del consenso y el rendimiento funcional. Mientras que el examen de la legitimidad es de naturaleza normativa y su justificación es moral, el juicio de la estabilidad es descriptivo y su verdad/falsedad depende de la existencia de características empíricamente comprobables.

Por tanto, la legitimidad en la toma de decisiones (entorno democrático), la estabilidad política y social que otorgue seguridad y certidumbre a los diferentes actores sociales (entorno jurídico), y la aplicación de las políticas públicas para dotar a la sociedad de bienes y servicios necesarios para la vida, (entorno económico-administrativo), se convierten así, en las capacidades básicas del gobierno para la toma de decisiones públicas.

Estas tres variables o principios que hemos reseñado están en la base del modelo de gobernabilidad democrática en Quintana Roo. Y sirven a su vez como los principales instrumentos de evaluación.

Los resultados de esta práctica de gobernabilidad 'políticamente correcta' en el Estado cuyo sustrato normativo se construye sobre los principios señalados de estabilidad, legitimidad y eficacia parecen estar mostrando sin embargo resultados dispares.

No cabe duda, que en Quintana Roo se ha generado un notable grado de estabilidad de sus instituciones democráticas, más allá incluso de los efectos provocados por omisiones y prácticas políticas contrarias a los principios democráticos que han afectado su funcionamiento, su credibilidad y eficacia. También se ha creado un contexto favorable al desarrollo de la economía. Por último, se ha contribuido, sin duda, al proceso de modernización de las instituciones, de las prácticas sociales y de la infraestructura disponible. Pero también y, de manera paradójica, parece estar mostrando sin embargo resultados dispares, por lo que existe una percepción bastante generalizada acerca de la fragilidad de la gobernabilidad existente.

Asegurar una mejor gobernabilidad supone necesariamente revertir la lógica de 'asintonía' que las instituciones políticas, económicas, jurídicas y sociales quintanarroenses vienen evidenciando. Como ha quedado demostrado a lo largo de este trabajo, la desigualdad de ingresos, la marginación y la pobreza no solo entre personas o grupos sociales, sino también entre las diferentes regiones del Estado, mantienen a gran número de quintanarroenses alejados de las posibilidades de desarrollo, lo que se expresa en definitiva en los déficits de accesibilidad de sus demandas en la agenda política e institucional. Esta percepción de la desigualdad también se extiende al sistema político, y a una de sus principales manifestaciones: la igualdad ante la ley.

Esto tiene claras consecuencias políticas que se expresan en amenazas al modelo de gobernabilidad. De lo que se trata entonces es de reducir la mencionada brecha de la desigualdad, para que la política no sólo vuelva a tener un anclaje en la sociedad, sino que logre encauzar los procesos sociales hacia un desarrollo sustentable socialmente.

No cabe duda que enfrentando la pobreza y la desigualdad social se fortalece la gobernabilidad democrática. Es necesario avanzar entonces en una relación menos asimétrica entre subjetividad y orden institucional.

¿Por qué es necesario para Quintana Roo desarrollar una nueva estrategia de desarrollo institucional? Simplemente porque las reformas institucionales emprendidas en las dos últimas décadas han producido resultados insatisfactorios.

Debemos reconocer que para enfrentar estos cambios institucionales y afrontar con éxitos los desafíos que hemos planteados a lo largo de este trabajo, es necesario resignificar la democracia.

Por más importante que sea la formalidad normativa de la democracia, es indispensable llenarla de contenido socioeconómico. Hay que sacarla de la esfera puramente política, para llevarla al campo económico y social, que son, dimensiones vitales de la actividad humana. Y es precisamente aquí donde parece radicar el gran desafío social para el modelo de gobernabilidad en Quintana Roo.

En definitiva de lo que se precisa es que la democracia hoy se llene de un nuevo contenido, abriéndose para ello al conjunto de la sociedad, creando e innovando con nuevas formas y espacios para garantizar la participación y tener en cuenta los diferentes niveles posibles de decisiones ciudadanas. De lo que se trata es de

convertir a los ciudadanos en sujetos de las decisiones políticas y no solo como objetos de políticas públicas.

Es decir, hay que empoderar a los ciudadanos para que estos se conviertan en ciudadanos dinámicos, emprendedores, educados y competitivos, autogeneradores de sus propias propuestas y decisiones, para que Quintana Roo sea un Estado ganador para muchos y no solo para unos cuantos.

Como lo hemos señalado en el desarrollo de este trabajo, no hay una verdadera democracia sin ciudadanos, por eso el Estado debe cambiar de paradigma y dejar de producir “personas acostumbradas a recibir en vez de participar, personas que son vasos y tasas, ciudadanos vasijas, ciudadanos hoyas, recipientes en vez de participantes, resignados ante lo poco que se vacía dentro de ellos”¹³², como lo señala la maestra Denisse Dresser.

Por eso se precisa el promover y fortalecer los puentes que ayuden a disminuir la brecha existente entre los diferentes actores sociales: indígenas, campesinos, obreros y empresarios. Romper con las asimetrías regionales para que estas puedan desarrollar sus capacidades productivas, y sirvan de mediaciones en la tensión entre demandas sociales de autodeterminación e institucionalización del orden democrático. Medidas eficientes para romper con la tendencia hacia la inequidad endémica y, mejorar por tanto, la distribución del ingreso. El resultado de esto sería una profundización de la democracia con un arraigo mucho más firme en la sociedad.

Pero esto solo será posible si desarrollamos una verdadera estrategia de desarrollo institucional, basada en una nueva ética política, en una nueva política social, en partidos y organizaciones políticas fortalecidas y, sobre todo, con un compromiso mucho más decidido en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social.

Ello exige un Poder Judicial independiente, transparente, competente y sujeto a responsabilidad y control; un Poder Ejecutivo que se someta a la ley en el ejercicio de su potestad reglamentaria, de contratación y administrativa, y que responda por sus actos; una burocracia profesionalizada, sometida a la ley, confiable, competente y exenta de corrupción; un Poder Legislativo que se someta a la Constitución, que produzca leyes de calidad y vigile su cumplimiento efectivo y controle eficazmente al Poder Ejecutivo; unos poderes públicos que se sientan servidores de una ciudadanía étnica y culturalmente plural, respetuosos de todas las identidades que integran el Estado de Quintana Roo y deben constituir su orgullo.

El gran reto es alentar los mecanismos de gobernabilidad de tal manera que tanto el gobierno, como las demás instituciones políticas, económicas, jurídicas, sociales y privadas, encuentren un sistema que provea de un marco de referencia basado en la confianza y en esfuerzos colaborativos para resolver los problemas que están a la base de la gobernabilidad democrática de Quintana Roo.

¹³² Dresser, Denisses. “*De la Sumisión a la Participación Ciudadana*”. Encuentro Empresarial Coparmex, Cd. Juárez. 12 de octubre de 2007.

Pero como lo hemos venido sosteniendo, esta búsqueda debe ser sincera. Los eufemismos para no intervenir abiertamente en relación con estos temas, suelen presentarse como obstáculos que poco ayudan.

Cabe reconocer que en ninguno de los casos las soluciones son de corto plazo, porque la situación actual es producto de una compleja serie de circunstancias concurrentes, derivadas de decisiones que se tomaron a lo largo de la vida de Quintana Roo, incluso antes y después de su erección en Estado de la República.

Es claro que todas estas acciones sólo podrán ser adecuadamente conducidas en un clima de gobernabilidad democrática, que impulse la participación social y sea incluyente y plural, ese es el reto de los tres órdenes de gobierno y de las futuras generaciones de quintanarroenses.

Cualquiera que sea la perspectiva teórica desde donde nos coloquemos. Sea cual sea el punto de partida de nuestro análisis, lo cierto es que la cuestión relativa a la pobreza, la desigualdad social, los problemas de la consolidación de la democracia y la búsqueda de un modelo económico y de desarrollo más equilibrado que permitan avanzar en las pistas para abordarlos, siguen siendo los desafíos centrales que amenazan la gobernabilidad en Quintana Roo.

Bibliografía.

Acuña, C. y M. Tommassi (1999) “*Reflexiones sobre las reformas institucionales requeridas para América latina*”. [Trabajo presentado en la Conferencia Reformas institucionales, crecimiento y desarrollo humano] [En línea] [http://](http://www.capacitacion.mencon.gov.ar/manuales/reglas%20macro%20fiscales/r12-1.html)

www.capacitacion.mencon.gov.ar/manuales/reglas%20macro%20fiscales/r12-1.html.

Achard, D. y M. Flores. (1997) “*Gobernabilidad: reportaje de América Latina*”. Ed. FCE, México.

Aguilar, Villanueva Luis F. (2000) “*Antología de la política pública*” (4 volúmenes) [Presentación del volumen 1] Porrúa Editores, México.

_____ (2007) “*El estudio de las Políticas Públicas*”. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

Alcántara, Sáenz Manuel. (1995) “*Gobernabilidad, crisis de cambio*”. Ed. FCE, México.

_____ (1998) “*Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana. Una segunda aproximación*”. Revista Mexicana de Sociología. 50(2): 147-164, México.

Alcántara, M. y Freidenberg, F. (2000) “*Los partidos políticos en América Latina*”. Biblioteca del Observatorio Electoral Latinoamericano. [En línea].

<http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=2>.

_____ (1999) “*Sistemas políticos de América Latina*”. Ed. Tecnos, Madrid.

Altman, David y Castiglioni, Rossana. (2000) “*¿De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad Democrática?*” DHIAL. VOL.9. [En línea].

<http://www.iigov.org>

_____ (2001) “*Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura*”. IIG. Instituciones y Desarrollo. Vol. 8-9. Barcelona.

Angelelli, P y Solís, A. (2002) “*Políticas de apoyo a la pequeña empresa en 13 países de América Latina*”. BID, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington D.C.

Ángeles, Luis. (1993) “*México, horizonte de cambio*”. Colegio Nacional de Economistas, A. C. Instituto de Investigaciones Legislativas, México.

Anuario Estadístico de Quintana Roo 1990-2006.

Arbós, X. y Giner, S. (1993) “*La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*”. Ed. Siglo XXI, Madrid.

Arnaiz, Burne Stella Maris. (1991) “*Transición en la frontera: El desarrollo turístico*”. En Frontera Sur: Historia y Perspectivas. Centro de Investigaciones de Quintana Roo.

AUSAID. (1997) “*Promoting Good Governance and Human Rights through the Aid Program*”. [En línea]. http://www.usaid.gov/our_work/keyaid/governance

Banco Interamericano de Desarrollo. (1998). “*Desarrollo Más Allá de la Política*”. BID. Washington D.C.

_____ (1998). “*América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina: Informe 1998-1999*”. BID. Washington D.C.

Banco Mundial. (2000) “*World Development Indicators*” on CD-ROM. Washington, D.C. [En línea]. www.worldbank.org.

_____ (2002) “*Discurso pronunciado en las reuniones anuales de 2002*”, James D. Wolfensohn. Presidente del Banco Mundial. Washington, D.C., [En línea]. <http://www.worldbank.org>

_____ (2002) “*Gobernabilidad para el empoderamiento de los pobres*”. II Foro Temático Regional. Memoria Preliminar. Lima-Perú, 30 de Octubre al 1° de Noviembre 2002. [En línea]. <http://www.bancomundial.org/foros/sdadcivil/web/resultados.htm>

_____ (1997) “*Rule of Law*”. [En línea]

http://www.worldbank.org/wbi/governance/bolivia/pdf/bol_rol_jun01.pdf

Barraza, Beatriz. (1995) “*Gobernabilidad y desarrollo: La visión del Banco Mundial y del BID*”. *Revista PRISMA N° 13* septiembre-octubre, [En línea]

<http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-87/RedBancos.html>.

Barreda, M. y A. Costafreda. (2003) “*La democracia importa pero no basta para la igualdad: informalidad y debilidad institucionales en América Latina*”. En Carlo Benetti y Fernando Carrillo-Flórez (eds.) *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, pp. 115-141. BID. Washington D.C.

Bauer, A. J. (1999). “*La cultura material*”. Para una Historia de América I. Las estructuras. Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas. Ed. FCE, México.

Bobbio, Norberto. (1976) “*La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*”. Ed. FCE, México.

_____ (1884). “*El futuro de la Democracia*”. Ed. FCE, México.

_____ (1987) “*Estado, gobierno y sociedad*”. Ed. Plaza & Janés, Barcelona.

Burchardt, H. (2004) “*El nuevo combate internacional contra la pobreza. ¿Perspectivas para América Latina?*”. *Revista Nueva Sociedad* 193: 119-131. [En línea]

http://www.nuso.org/upload/articulos/3222_1.pdf

Burgos, Germán. (2001) “*Estado de Derecho y Desarrollo Humano: más allá del derecho y el desarrollo económico*”. IIG. Instituciones y Desarrollo. Vol. 8-9. Barcelona.

_____ (2002). “*¿Hacia el Estado de Derecho? Relato de un viaje inconcluso*”. En el desarrollo posible, las instituciones necesarias. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.

Caballero, José Luis (2000). “*Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes*”. *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana No. 30: 32-103, México.

Camou, Antonio. (1993) “*Gobernabilidad y democracia en México. Avatares de una transición incierta*”. *Revista Nueva Sociedad* 128: 103-119. México.

_____ (1995). “*Gobernabilidad y Democracia*”. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE No. 6. México.

_____ (1997) “*América Latina: una democracia toda por hacerse*”. Revista Metapolítica. 1(4):556-576. México.

_____ (2001) “*Los desafíos de la gobernabilidad: estudio premilitar*”. Ed. Plaza y Valdés, México.

Campos, Ricardo. (1999). “*Gobernación y Ética Pública*”. Ed. Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V., México.

Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, (1996). “*El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*”. Ed. FCE, México.

Cárdenas, García Jaime. (1992). “*Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*”. Ed. FCE. México.

Careaga, Gabriel. (1974). “*Mitos y fantasías de la clase media en México*”. Ed. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México.

Careaga, Viliesid Lorena. (1998). “*Hierofaina combatiente. Lucha, simbolismo y religiosidad en la Guerra de castas*”. CONACYT-UQROO, México.

Carrillo, F. (2001) “*Democracia en déficit: Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*”. BID. Washington, D.C.

Castel, R. (1999) “*Vulnerabilidad social, exclusión: la degradación de la condición salarial*”l. En J. Carpio, I. Vovacovsky (eds.) De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales, pp.25-29. Ed. FCE, FLACSO, SIEMPRO. Río de Janeiro.

Castelazo, R. José. (2004). “*Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática*”. Revista de Administración Pública No. 110 enero-abril. INAP, México.

Censos INEGI. 2000-2005.

Cerrillo, A. (2001). “*La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad*”. IIG. Instituciones y Desarrollo. Vol. 8-9, Barcelona.

Concha, Cantú Hugo Alejandro y Caballero, Juárez José Antonio. (2001) “*Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*”. Un estudio institucional sobre la justicia local en México. National Center for State Courts. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México.

Coppedge, M. (1994) “*Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina*”. Revista Síntesis, 22:61-88. Madrid.

_____ (1996) “*El concepto de la gobernabilidad: Modelos positivos y negativos*”. [Seminario Internacional: Ecuador un problema de gobernabilidad]: CORDES, PNUD., Quito.

_____ (2001) “*Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina*”. En Camou A (ed.) Los desafíos de la gobernabilidad: estudio premilitar, pp. 211-240. Ed. Plaza y Valdés, S.A. de C.V., México.

Corporación Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org>

- Cossío, Díaz José Ramón. (1996). “*Jurisdicción federal y carrera judicial en México*”. Cuadernos para la reforma de la justicia. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, num. 4, México.
- Crozier, M.J.; Hungtinton, S.P.; Watanuki, J., (1975). “*The Crisis of Democracy*”. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. University Press, New Cork.
- Cruz, C. (2001) “*Gobernabilidad y «governance» democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional*”. Magazine N° 22. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Cunill Grau, Nuria. (1995) “*La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad. En búsqueda de nuevos sentidos*”. En Reforma y Democracia, Revista del CLAD. N°. 4, Caracas.
- Dahl, R. (1989) “*La poliarquía*”. Ed. Tecnos, Madrid.
- _____ (1999). “*La democracia. Una guía para los ciudadanos*”. Ed. Taurus, Madrid.
- Dakolais, María. (1997) “*El sector judicial en América Latina y el Caribe*”. Elementos de reforma. Banco Mundial (documento técnico número 319S). Washington, D.C.
- DeFerrari, D. (1996) “*Governance o las tribulaciones de un terminólogo*”. [En línea] <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/40/pyc403.htm>
- Deutsch, K. (1988) “*Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control político*”. Ed. FCE. México.
- Doing Business en México 2007 “*Comparando la Regulación en los 31 Estados y el Distrito Federal*” Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial. Washington. 2006. [En línea]. www.worldbank.org
- Douglass, M. (1996) “*Cómo piensan las Instituciones*”. Ed. Alianza, Madrid.
- Duverger, Maurice. (1981) “*Los Partidos Políticos*”. Ed., FCE, México.
- Enciclopedia de Quintana Roo. Tomo 1, 2, 3 y 4.
- Encuesta Nacional de Empleo. 2004. INEGI.
- Feldman, E. (2000) “*A propósito de la publicación de un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida*”. Revista Instituciones y Desarrollo 7:1-5. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- _____ (2001). “*La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad*”. Revista Instituciones y democracia 8-9:367-384. Instituto Internacional de gobernabilidad, Barcelona.
- Ferrufino, A. (1998). “*Los Partidos Políticos hacia el futuro: sus principales retos*”. Ed. Opiniones y Análisis, La Paz.

- Fix Fierro, Héctor (1995) “*La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos para la reforma de la justicia, núm. 1. UNAM, México.
- FLACSO [Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales] (2005) “*Agenda democrática*”. FLACSO, Santiago.
- Fleury, S. (2004) “*Construcción de ciudadanías en entornos de desigualdad*”. En C. Benetti y F. Carrillo-Flóres (eds.) ¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina, pp. 81-110. BID, Washington, D.C.
- Flifisch, Ángel. (2002) “*Gobernabilidad y Consolidación Democrática*”. Revista Mexicana de Sociología. Año LI Num. 3:113-133, julio-septiembre. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.
- Fuentes, Díaz Vicente (1979) “*Los partidos políticos en México*”. Ed. Altiplano, México.
- Gámiz, Parral Máximo, N. (coor.). (2002) “*El Derecho Constitucional. Democracia y regulación electoral un verdadero federalismo*”. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Gil Rendón, Raymundo. (2000) “¿*Qué son los órganos constitucionales autónomos?*” Revista de la Barra Mexicana, No. 26: 28-48, México.
- González, Campeán Miguel y Bauer, Peter. (2000). “*Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*”. CIDAC. Ed. Cal y Arena, México.
- Guerrero, Omar. (1979) “*La Administración Pública del Estado Capitalista*”. INAP. Ediciones, México.
- Guy Peters, B. (2002) “*Globalization, Institutions and Governance*”. [En línea]. <http://www.iue.it/RSC/Peters.htm>
- Heller, Herman. (1977) “*Teoría General del Estado*”. Ed. FCE, México.
- Hirschmann, A. (1961) “*La Estrategia del Desarrollo Económico*”. Ed. FCE, México.
- Hobbes, Thomas. (1980) “*Leviatán. O la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*”. Ed. FCE, México.
- Hoy, Carlos. (1971) “*Breve historia de Quintana Roo*”. Impresora México, Chetumal.
- Informes de Gobierno, I y II Félix Arturo González Canto 2006-2007.
- Informes de Gobierno, I, II, III, IV, V y VI Joaquín Hendricks Díaz 1999-2005.
- Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. 2005.
- IV Forum Global. Sobre: “*la reivindicación del papel del gobierno*”. [En línea] <http://globalforum.ma/4thglobalforum/sltiiaresples/formato del forum htm>.
- Jarquín, Edmundo. (1992) “*Gobernabilidad y desarrollo: El estado de la discusión*”. Washington D.C.
- Jessop, B. (1999) “*El ascenso del buen gobierno y los riesgos del fracaso: El desarrollo Económico*”. [En línea] <http://www.unesco.org/155j/trics/jessopspa.html>>.

- Johnson, Pierre. (2000) “¿Qué gobernanza mundial para el siglo XXI?”. Alianza N° 6, Cravana: Gobernanza Mundial. [En línea].
<http://www.alliance21.org/caravans/es/6/pg11.htm>
- Kaufmann, Daniel. (2000) “Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo: evidencia para América Latina y el mundo”. Banco Mundial. [En línea].
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgove.pdf>
- _____ (2000) “La Gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción”. Finanzas y Desarrollo del FMI, Vol. 37; Banco Mundial. [En línea].
http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/faudd_spanish.pdf
- _____ (2003) “Repensando Gobernabilidad. Desafiando a la ortodoxia. Evidencia y análisis sobre captura, influencia y corrupción en el mundo”. Presentación en la Serie XII Jornadas Económicas, Guatemala. Banco Mundial. [En línea].
http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/guat_jornadas_kaufpresent
- _____ (2003) “Replanteando la Gobernabilidad: Encrucijadas de Gobernabilidad en el Reporte Global de Competitividad 2002/03”. Foro Económico Mundial. [En línea].
http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/rethink_gov-e.html
- _____ (2003) “Los indicadores de una investigación del Banco Mundial. La "mejor medida" de la calidad de la gobernabilidad a nivel mundial”. Boletín de Prensa del Banco Mundial. [En línea]. <http://web.worldbank.org/website/external/news/o>
- Hoffman, K. y M. A. Centeno (2004) “El continente invertido: desigualdad en América Latina”. Revista Nueva Sociedad 193:97-118. [En línea].
<http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/40/pyc403.htm>
- Huntington, S. (1995) “La ingobernabilidad de la democracia”. En: Espacios, Revista Centroamericana de Cultura política. 3: 71-89. FLACSO, San José.
- _____ (1994) “La tercera ola. La democracia a finales del siglo XX”. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona.
- Huntington, S. M. Crozier, J. Watanuki, J. (1975) “The crisis of democracy: report on the governability of democracy to the trilatetal commission”. New York University Press, New York.
- Insulza, J. M. (2005) “Discurso en la Sesión inaugural del trigésimo quinto período ordinario de sesiones de la asamblea general de la Organización de los Estados Americanos”. 15/12/2005 [En línea].
<http://www.oas.org/speeches/speech.asp?sCodigo=05-0104>
- Karl, T. (1991) “Dilemas de la democratización en América Latina”. En Barba, Carlos, comp. Transiciones a la democracia en Europa y América Latina, pp. 403-444. Editorial Ángel Porrua, México.
- Kliksberg, Bernardo. (comp.) (1993) “Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial”. CLAD/FCE/PNUD, Caracas.

- Lasagna, Marcelo. (2002) “*Gobernabilidad y Desarrollo Humano: una nueva aproximación al desarrollo*”. IIG. Documentos. [En línea]. http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0014
- Lazarte, Jorge. (2002) “*Crisis de los Partidos o Crisis de la Política?*” En: Foro del Desarrollo: La fuerza de las ideas. Perspectivas y temas para el debate sobre la Bolivia del Futuro. Banco Mundial-FES-ILDIS-Instituto Prisma- Maestría para el Desarrollo, La Paz.
- Locke, Johon. (1985) “*Ensayo sobre el Gobierno Civil*”. Ed. Orbis, Barcelona.
- López, Calva Luis F., Rodríguez-Chamussy, Lourdes y Trujillo Francisco. (2004). “*Cada Quién Habla de la Feria...: Características Socioeconómicas de los Hogares y Percepciones sobre la Pobreza y la Política Social*”. Serie: documentos de investigación. SEDESOL. Noviembre No. 16: 28-86, México.
- Macías, Zapata Gabriel Aarón, (coord.) (2004) “*El vacío imaginario: geopolítica de la ocupación territorial en el Caribe oriental mexicano*”. Colección Peninsular/Archipiélago. CIESAS: H. Congreso del Estado de Quintana Roo, X Legislatura, México.
- Macpherson, Crawford Brough. (1982) “*La democracia liberal y su época*”. Alianza Editorial, Madrid.
- Mainwornig, S. (1999) “*La durabilidad de la democracia en América Latina, 1940-1998*”. *Revista Política y gobierno* 2(6): 315-363, México.
- Marín, Marín Lázaro. (2003) “*Cultura, gobierno y sociedad. Huracanes en la Costa Sur de Quintana Roo*”. Tesis, Universidad de Quintana Roo.
- Martínez, Elena. (1999) “*Gobernabilidad: La dimensión institucional del desarrollo humano. El rol del PNUD*”. IIG. Documentos. [En línea]. http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0009
- Mayntz, R. (2000) “*Nuevos desafíos de la teoría de governance*”. Instituciones y Desarrollo. No. 7 Instituto Internacional de gobernabilidad. Barcelona. [En línea]. <http://www.iigov.org/id/index.drt?edi=187626>
- Medellín, P. (2002) “*Gobernabilidad y globalización en América latina. El difícil camino de la gobernabilidad democrática*”. Colección de Documentos N° 92. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Melgar, Adalid Mario. (coord.) (1995) “*Reformas al Poder Judicial*”. UNAM. Coordinación de Humanidades, México.
- Memorias 2003-2007. Tribunal Electoral de Quintana Roo.
- Messick, R. (1999) “*Judicial Reform and Economic Development: A Survey Issues*”. The World Bank Research Observer, Vol. 14, No. 1, Washington D.C.
- Michels Robert, (1978) “*El liderazgo en las organizaciones democráticas*”. Materiales de cultura y divulgación política clásica, Partido Revolucionario Institucional, No. 30, México.
- Morlino, L. (1985) “*Como cambian los regímenes políticos*”. Instrumentos de análisis. Centro Estudios Constitucionales, Madrid.

- _____ (1986) “*Consolidación democrática: Definición, modelos, hipótesis*”. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 35:7-61, Madrid.
- Murillo, Soberanis Manlio Fabio. (1979) “*La reforma política mexicana, y el sistema pluripartidista*”. Ed. Diana, México.
- Naciones Unidas. Asamblea General: “*Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo*”. Resolución 41/128. 4 de diciembre de 1986.
- Naciones Unidas. Asamblea General: Resolución 55/2. “*Declaración del Milenio*”. 13 de septiembre de 2000.
- Naciones Unidas. Asamblea General: Resolución A/RES/57/277. “*Administración Pública y Desarrollo*”. 7 de marzo de 2003.
- Nogueira, H. (2000) “*Estado de derecho, buen gobierno, gobernabilidad o gobernanza*”. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Fundación Konrad Adenauer y Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Montevideo.
- Nolte, D. (1994) “*Sistemas electorales y partidos políticos*”. México. FCE.
- North, D. (1991) “*Institution, Institutional Change and Economic Performance*”. Cambridge University Press, Cambridge.
- Olson, M. (1965) “*The Logic of Collective Action*”. Yale University Press, London.
- Pasquino, G. (1988) “*Gobernabilidad*”. En N. Bobbio et al., Diccionario de Política, pp. 192-199. [Suplemento]. Ed. Siglo XXI, Madrid.
- Pastor, Santos, (1993) “*¡Ah de la justicia!*”. En política y economía. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia-Civitas, Madrid.
- Pérez de Armiño, Karlos. (2000) “*Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*”. ICARIA, editorial, S.A., Barcelona.
- Pérez, A. (2001) “*Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática para América Latina*”. IIG. Instituciones y Desarrollo. Vol. 8-9, Barcelona.
- Pérez, Roberto. (2000) “*Un proceso de democratización: ¿lleva necesariamente a la adopción de una agenda de buen gobierno?*”. IIG. Documentos. [En línea]. http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0075.
- Pharr, S & Putnam, R. (Eds.) (2000) “*Disaffected Democracies. What’s troubling the trilateral countries?*”. Princeton University Press, Princeton.
- Perroux, Francisco. (1993) “*Notas sobre el concepto polos de crecimiento. Lecturas de análisis regional en México y América Latina*”. Universidad Autónoma de Chapingo, México.
- Peschard, Jacqueline. (1996) “*La Cultura Política Democrática*”. Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral, México.
- Pharr, S.; Putnam, R. (2000) “*Disaffected Democracies: What’s Troubling the Trilateral Countries*”. Princeton University Press, Princeton.
- Pintos, J. L. (1994) “*Los imaginarios sociales: la nueva construcción de la realidad social*”. [En línea]. <http://web.usc.es/~jlpintos/articulos/imaginarios.htm>

Pitkin, Hanna Fenichel. (1985) “*El concepto de representación*”. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Plan Básico de Gobierno 1999-2005.

Plan Estatal de Desarrollo 2006-2011.

Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo. 2000-2025.

Powell W. y P. Dimaggio (eds.) (1999) “*El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*”. Ed. FCE, México.

Prats, J. (2000) “*Previendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política*”. *Revista DHIAL* 3 [En línea]. <http://www.iigov.org>

_____ (2001) “*Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*”. *Revista Instituciones y Desarrollo* 11:167-194. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona. [En línea].

http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.pdf

_____ (2003) “*¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para reinventar y revalorizar la política*”. Paper 43 [En línea]. http://www.iigov.org/paper/?p=4_0043.

_____ (2003) “*El concepto y el análisis de gobernabilidad*”. *Instituciones y Desarrollo*. Vol 14-15, Barcelona.

_____ (2003) “*Gobernabilidad y Reforma del Estado: un nuevo estado para un nuevo modelo de desarrollo*”. IIG. [En línea]. <http://www.iigov.org/resenas/?p=0009>

_____ (2003) “*Gobernabilidad: La dimensión institucional del Desarrollo Humano*”. IIG. [En línea]. http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0021

_____ (2004) “*Liderazgos para la gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular*”. [En línea]. IIG. [En línea]. <http://www.iigov.org>

_____ (2005) “*Previendo Crisis de Gobernabilidad Democrática. Un Aspecto Olvidados de la Cooperación Política*”. IIG. DHIAL. [En línea]. http://www.iigov.org/dhial/?p=3_07

Programa de Competitividad y Desarrollo Regional. (2005). “*Quintana Roo Competitivo*” Instituto de Competitividad Sistémica y Desarrollo.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997) “*Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*”. Ediciones Naciones Unidas, Nueva York.

_____ (1997) “*Reconceptualizing Governace*”. PNUD, MDGD-BPP, Discussion Paper No. 2, b. New York.

_____ (1997) “*Gobernabilidad y desarrollo humano. Política del PNUD*”. [En línea]. <http://magnet.undp.org/docs/un98-21.pdf/governa.nce/spanish/bckmat.pdf>

_____ (2000). Palma Luis María. “*Una Propuesta para la Justicia del Siglo XXI*”. [En línea]. www.reformajudicial.jus.gov.ar.

- _____ (2001) “*Gobernabilidad democrática*”. Fondo Fiduciario Temático. PNUD, Dirección de Políticas del Desarrollo. [En línea]. <http://www.undp.org/trustfunds/devgovtff.pdf>
- _____ (2001). *Alianzas contra la pobreza. Gobernabilidad democrática*. Informe anual del PNUD 2001. [En línea]. <http://www.undp.org/spanish/Infoanual2001/gobdem.pdf>
- _____ (2002). “*Apoyo del PNUD a la gobernabilidad democrática*”. [En línea]. <http://www.undp.org/dpa/spanish/publicaciones/inforrapidas/FFdemgov260902.pdf>
- _____ (2003) “*Los Objetivos de desarrollo del Milenio, el desarrollo humano y los derechos humanos comparten una motivación común*”. [En línea]. <http://www.undp.org/hdr2003/espanol>.
- _____ (2004) “*La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*”. [En línea]. www.democracia.undp.org
- _____ Informe sobre Desarrollo Humano 1997-2005.
- Programas sectoriales. Gobierno de Quintana Roo 2005-2011.
- Ramírez Guzmán, José Antonio. (2004) “*Breves consideraciones sobre la ampliación del periodo de los ayuntamientos*. En *Las Entidades Federativas*”. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Rascón, Erica. (2004). Serie. Documentos de investigación. SEDESOL. No. 15, México.
- Rawls, J. (1986) “*Justicia distributiva*”. Revista Estudios Públicos 24:53-90. Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Riveros Serrato, Héctor. “*Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América latina*”. Documento de trabajo. PNUD. [En línea]. http://www.logos.undp.org/agenda_cir.doc
- Saldomando, Ángel. (2002) “*La cooperación en gobernabilidad*”. IIG. Documentos. 20 de agosto de 2002. [En línea]. http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0098
- _____ (2003) “*Gobernabilidad ¿democracia y reformas?*”. IG. Documentos. [En línea]. http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0130
- _____ (2003) “*Medir la Gobernabilidad. ¿Quimera o instrumento de trabajo?*”. IIG. Documentos. [En línea]. http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0117
- Salud: México 2001-2005. “*Información para la rendición de cuentas*”. [En línea]. www.salud.gob.mx
- Santiso, C. (2001) “*Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina*”. IIG. Instituciones y Desarrollo. Vol. 8-9, Barcelona.
- Sartori, G. (1988) “*Teoría de la democracia*”. Tomo 2 Los problemas clásicos, pp. 416-443. Editorial REI, Buenos Aires.
- Sen, Amartya, (1999) “*Democracy as a Universal Value*”. en *Jornal of Democracy*, [En línea]. <http://muse.jhu.edu/demo/jod/10.3sen.html>
- _____ (2000) “*El Desarrollo como Libertad*”. Ed. Paidós, Barcelona.

- Sherwood, R., Shepherd, F y de Souza, C. (1998) “*Judicial Systems and Economic Performance. Respecto a una reflexión de orden político*”. En O’Donnell G. “Polyarchies and the (un) Rule of Law in Latin America”. [En línea]. <http://darkwing.uoregon.edu/~caguirre/odonnell1pr.htm>
- Solá, A. (2000) “*La traducción de governance*”. Punto y Coma Vol. 65. [En línea]. <http://www.europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>
- Székely, Miguel (2004) “*Reducción de la Pobreza con Estabilidad y Expansión de Programas Sociales*”. México. (2000-2002). Serie: documentos de investigación. SEDESOL.
- Tercera Encuesta Nacional sobre la Inseguridad. INEGI, 2005.
- Tomassini, L. (2001) “*Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina*”. En Carrillo-Flores F. Eds. Democracia en Déficit. Banco Interamericano de Desarrollo. p. 49 Washington, D.C.
- Tocqueville, Alexis. (1984) “*La democracia en América*”. Ed. SARPE. Serie los Grandes Pensadores, Madrid.
- Torrijos, Vicente. (2001) “*La Gobernabilidad reluctante*”. IIG. Documentos. [En línea]. http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0090.
- Transparencia Mexicana, A.C. “*El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. 2005*”.
- Tratados de límites entre los Estados Unidos Mexicanos y Honduras Británicas, edición oficial, México, Tipografía y Litografía la Europea de J. Aguilar Vera, 1897.
- UNESCO. (1987) Programa “*El hombre y la biosfera*”.
- Universidad la Salle, Cancún. “*Análisis de la estructura oferta y demanda de insumos y productos para el turismo*”. C.D.
- USAID. (1999) “*Democracy and Governance: a conceptual framework*”. Center for Democracy and Governance”. [En línea]. <http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/pnac395.pdf>
- Uvalle, Ricardo. (1993) “*La teoría de la razón de Estado y la administración pública*”. Ed. Plaza y Valdéz, México.
- Valadés, Diego. (2005) “*Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*”. UNAM, México.
- Valls, Hernández, Sergio. (2001) “*Consejo de la Judicatura Federal y modernidad en la impartición de justicia*”. Gama sucesores, México.
- Ventura, Adriana. (2006) “*Gobernabilidad para el desarrollo*”. Revista Latinoamericana de Derecho. Año III, No. 6 julio-diciembre, México.
- Villoro, Luis. (2001) “*El poder y el valor. Fundamentos para una ética política*”. Ed. FCE, México.
- Weber, Max. (1977) “*Economía y Sociedad*”. Ed. FCE, México.

Wolfe, A. (1980) *“Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo”*. Ed. Siglo XXI, México.

Zapata, Subyaga Pablo. (2003) *“El futuro del sistema judicial, Reforma Judicial”*. Revista Mexicana de Justicia, No. 1, México.

Zevallos, E. (2003) *“Micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina”*. Revista de la CEPAL. Núm. 79.

Zazueta, Carrillo Laura Wendy. (2003) *“Revocación de poder. En las Entidades Federativas y el Derecho Constitucional”*. En Democracia y regulación electoral un verdadero federalismo. Máximo, N. Gámiz Parral (coord.). UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Ziccardi, Alicia. (coord.) (1995) *“La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas”*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel Ángel Porrúa. México.

Zumbado, F. (1997) *“Introducción: Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Político: el caso del PNUD en América Latina y el Caribe”*. En PNUD Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe. Ediciones Naciones Unidas, Nueva York.

Periódicos y revistas.

Diario de Quintana Roo.

Novedades de Quintana Roo.

Por Esto de Quintana Roo.

De Peso

El Crítico.

El Universal.

Revista Enlace Legislativo.

Revista Desarrollo Económico.

Revista Proceso.

Revista Río Hondo.

Revista Puntual. Regional.

Revista Luces del Siglo.

Revista Mexicana de Justicia. Reforma Judicial.

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo.

Ley de Desarrollo Económico del Estado de Quintana Roo.

Ley de Justicia Alternativa del Estado de Quintana Roo.

Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo.

Ley de los Municipios de Quintana Roo.

Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Quintana Roo.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo.

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo.

Ley de Servicio Público de Carrera del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.

Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Quintana Roo.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo.

Ley Orgánica del Instituto Estatal Electoral de Quintana Roo.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo.