

QUINTANA ROO. LA AGENDA DE FIN DE SIGLO

Saúl Vargas Paredes

Resumen

A partir del concepto de Estado —como una organización o conjunto de organizaciones que ejercen la autoridad política suprema dentro de un territorio geográficamente definido— de Max Weber, se analizan los debates en torno a la toma de decisiones y se destacan tres que los califica como administrativos: la reforma del Estado, el estudio de las políticas públicas y la gerencia pública. Se realiza una reseña de lo que implica cada una de ellas y se sugiere para considerarlas en la agenda decisoria de Quintana Roo. Para ello, se necesita un diagnóstico del Estado, el cual se realiza en la investigación. Asimismo, se llama la atención sobre la importancia de la Administración Pública como instrumento para contribuir a resolver los problemas públicos de la entidad.

Abstract

From Max Webers' concept of State —an organization or a set of organizations that exerts supreme political authority within a geographically defined territory— debates regarding decision-making are analyzed. Out of these, three are emphasized which he qualifies as administrative: State reform, analysis of public policies and public management. A review of what each one implies is accomplished and it is proposed to include them as part of Quintana Roos' political agenda. In order to achieve this, a diagnosis of the State is needed, which is detailed in this research. It also outlines the importance of Public Administration as an instrument for solving public problems of this entity.

Introducción

Quintana Roo, como todo México, ha vivido bajo una dominación patrimonialista,¹ situación que ha generado un proceso administrativo y una cultura política poco dependientes de las leyes. Es decir, ha prevalecido un escenario en donde la política tiende a no estar legalizada y la ley a estar politizada.

Por consecuencia, la legitimidad descansa en las tradiciones, y la distribución del poder en el juego establecido por reglas no escritas. En otras palabras, por la cultura de la *línea* en donde el *que se mueve no sale en la foto*, apuntaría la cultura política tradicional mexicana.

Así, el comportamiento racional y la democracia no son elementos primordiales del poder político. La responsabilidad pública es casi inexistente, no triunfa el más capaz, sino el más servil. La racionalidad cede a las creencias y a las tradiciones, la competencia a la incompetencia, la eficiencia a los arreglos oscuros y a las prebendas que otorga el gobernante (*el señor*). La evaluación de la autoridad no la hace el ciudadano y, en su caso, los tribunales, sino los *juicios de la historia*, como si las tareas de gobierno fueran meras abstracciones y no hechos concretos realizados con fondos públicos y por funcionarios gubernamentales en periodos específicos.

Sin embargo, ese Estado patrimonialista que se legitimaba por las prebendas que distribuía entre su personal político, las tierras que repartía o los empleos que creaba para sus gobernados, parece estar en descenso. En su lugar, la democracia política parece empezar a diseñar un nuevo régimen basado en una racionalidad legal que anuncia el ascenso de la dominación burocrática.²

¹ Este concepto fue tomado de Max Weber, *Economía y sociedad*, 1979. Significa una forma de dominación basada originalmente en la tradición (costumbres), pero ejercida como un derecho privado, es decir, la legitimidad del poder público descansa en las tradiciones, pero se ejerce como asunto privado.

² Un signo alentador de la naciente democracia mexicana puede ser que en el debate de los asuntos públicos, la *inteligentsia* mexicana ha transitado de la discusión de la

Max Weber, de quien he tomado los conceptos anteriores, consideraba que el futuro de las naciones no dependía tanto del desenlace de la lucha de clases, sino de las formas de racionalización que adquiriera la sociedad. En este sentido observó que el devenir social se desarrollaría al mismo tiempo que una burocracia en donde la racionalidad formal tendría predominio, es decir, la eficiencia y la eficacia serían las pautas fundamentales de la sociedad moderna. Esto supondría una legalidad abstracta que se justificaría a sí misma y que se alejaría cada vez más de los significados personales.

El siglo XX ha mostrado los aciertos de Weber. El desarrollo del capitalismo ha visto crecer también a la democracia y a la burocracia. Przeworki, por ejemplo, observa que la mayoría de los análisis del Estado capitalista se concentran en tres nudos principales: preferencias de los ciudadanos, preferencias e intereses de los oficiales gubernamentales y requerimientos del capitalismo e intereses de la clase económica dominante. Alford y Frieland presentan una diferencia similar tripartita en *Powers of Theory* (1985) cuando se refieren al capitalismo, burocracia y democracia como los tres procesos definidos de trabajo en la sociedad moderna y como procesos y estructuras del Estado.

Las ventajas de la definición weberiana del Estado, desde una perspectiva de racionalidad administrativa, descansa en que éste se observa como una organización o conjunto de organizaciones que ejercen la autoridad política suprema dentro de un territorio geográficamente definido. Esta autoridad implica un monopolio de coerción legítima, administración sobre un territorio dado y capacidad para recaudar impuestos con el fin de dar sustento a las actividades del Estado.

Estas ideas condujeron en el terreno de la administración pública a analizar la toma de decisiones, teniendo en cuenta escenarios en donde los actores racionales intentan maximizar sus beneficios y minimizar sus costos. Simon fue uno de los pioneros en este ámbito. Más tarde, en la

reforma de la revolución a las formas de la reforma. Esto significa que la intelectualidad mexicana parece ya no discutir herejías, como la de reformar un régimen revolucionario, sino la de rediseñar un nuevo régimen político basado en la democracia.

década de los años cincuenta, Harold Laswell propuso un nuevo cuerpo de conocimientos conocido hoy como la ciencia de las políticas (*policy science*) como un instrumento fundamental integrador de las ciencias para analizar las políticas públicas.

La evolución del estudio de la toma de decisiones en las organizaciones gubernamentales, en ambientes de racionalidad acotada, se convertirán en la década de los años ochenta y más ampliamente en el presente decenio en uno de los temas centrales de discusión de los teóricos de la administración pública.

Otros debates entre los administrativos en la presente década se van a centrar en tres aspectos fundamentales: la reforma del Estado, el estudio de las políticas públicas y más recientemente la gerencia pública, como un nuevo enfoque de la administración.

La primera incluye en su agenda de discusiones las estrategias para llevar a cabo reformas gubernamentales entendidas como los cambios operados en la gestión pública de los gobiernos (federal o central, estatal o departamental, regional, municipal o local)³ en las áreas relacionadas con la prestación de servicios, profesionalización de su personal, disminución de trámites, desregulaciones, descentralización, desconcentración y reorganización de las diferentes agencias públicas, entre otras actividades principales.

La segunda se preocupa, entre otros asuntos, por la eficiencia de los instrumentos, análisis, implementación y modelos de evaluación de las políticas públicas, sus costos y beneficios, y el carácter público de las decisiones que no sólo competen al Estado, sino también a la sociedad. Este último aspecto intenta recuperar para la sociedad el concepto de lo *público*, del cual el Estado benefactor se apropió; es decir, intenta recordar que lo público es más amplio que lo estatal.

Una de las más célebres discusiones sobre este tema fue el protagonizado a fines de la década pasada en las páginas de la *Public Adminis-*

³ Al menos ésa parece ser la tendencia en México. La idea de reforma de gobierno parece restringirse a mejorar la calidad de los servicios y productos públicos e integrar la tarea de gobierno al mercado.

tration Review entre Barry Bozeman y Ronald C. Moe, después que el primero publicó su ya famoso libro *All organizations are public*, donde defendía la provocadora hipótesis de que todas las organizaciones eran públicas. Moe, en oposición al argumento de Bozeman, favoreció la tradición de la administración pública que toma sus decisiones basada en gran medida en fundamentos políticos y recordó el carácter mixto de la economía norteamericana sustentada en tres grandes sectores, el público, el privado y el social, con objetivos diferentes.

Finalmente, la aparición de la gerencia pública ha generado grandes debates entre los administrativistas norteamericanos, quienes se ubican casi por igual en favor o en contra de los nuevos planteamientos que ofrece la gerencia pública. Por un lado, se podría ubicar al propio Ronald C. Moe y, por otro, a Barzelay, Osborne y Gaebler, entre otros.

Esta breve reseña del debate contemporáneo de la administración pública es fundamental para la agenda decisoria de Quintana Roo y de México. La planeación estratégica y el diseño de escenarios para el análisis de políticas públicas, particularmente de desarrollo regional, así como la construcción de gobiernos que trabajen más y cuesten menos al público contribuyente, son asuntos de la agenda contemporánea de las sociedades en cambio.

Así, el presente trabajo se concentra en dos objetivos principales:

1. Intenta establecer un breve diagnóstico del estado de Quintana Roo, señalando sus principales escenarios sociales.
2. Intenta llamar la atención sobre la importancia de la administración pública, con carácter gerencial, como instrumento de primer orden para contribuir a las soluciones de los problemas públicos de la entidad.

Con base en estas ideas, voy a presentar a continuación un breve panorama de Quintana Roo en cifras, en donde haré énfasis en los escenarios demográficos, económicos, sociales y políticos. La información que se incluye en este trabajo se basa en las estadísticas proporcionadas por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

Quintana Roo en cifras

El escenario demográfico del estado de Quintana Roo presenta una tendencia de crecimiento acelerado en las últimas tres décadas, pues ha pasado de 88,150 habitantes en 1970 a 810,675 en 1997; es decir, ha aumentado casi diez veces.

Por regiones, el municipio que crece más desde 1980 es Benito Juárez,⁴ con cabecera en Cancún, que manifestó una tasa de crecimiento anual de población en el decenio de los ochenta de 16.87% (una de las tasas de crecimiento demográfico más altas en América Latina) y de 9.5% en la primera mitad de esta década. Por el contrario, el único municipio que expulsa población es Isla Mujeres, que salvo en la década pasada, presentó tasas de decrecimiento promedio poblacional del orden de 3.66% en 1970-1980 y de 2.04% en la primera mitad de este decenio.

La población mayor de dieciocho años en 1997 representaba poco más de la mitad de habitantes de todo el estado, concentrándose la mayor parte de este sector de la población en el grupo de dieciocho a veintinueve años.

Asimismo, los habitantes menores de dieciocho años (la otra mitad) se concentraba principalmente en el grupo de población de entre cero y once años. Con estos datos se puede concluir que el estado de Quintana Roo posee una población joven, ya que 73.6% de los habitantes tiene veintinueve años o menos, es decir, casi tres de cada cuatro quintanarroenses.

Quintana Roo ha manifestado un paso acelerado de un estado rural a un estado urbano. Mientras en 1970 México se consolidaba como país urbano al tener poco más de tres de cada cinco habitantes viviendo en ciudades, Quintana Roo sólo tenía a poco más de uno de cada tres en esa misma condición. Sin embargo, en 1990 la tendencia en los órdenes federal y estatal eran muy semejantes, ya que en el ámbito nacional 71.3% de la población era urbana y en Quintana Roo era de 73.9%.

⁴ No se toma en cuenta el municipio de Solidaridad por no contar con datos históricos suficientes, pues fue creado recientemente.

La población ocupada en Quintana Roo tuvo un crecimiento acelerado de 1970 a 1997. Entre 1970 y 1980 la población ocupada se multiplicó por tres, en la década siguiente se duplicó y en el actual decenio se ha multiplicado por seis.

El escenario económico, por sectores, indica que esta tendencia en el mismo periodo se manifestó en el crecimiento de 2.4 veces del sector primario, 8.5 veces del sector secundario y de 12.6 veces del sector terciario. En 1990, la PEA ocupada fue de 163,190 personas. De ellas, casi una de cada cinco se dedicaba a la ganadería, caza y pesca (19.6%); al servicio de restaurantes, 14.5%, y al comercio 13.6%, en tanto que la administración pública representaba 5.8%.

En 1990, la distribución del ingreso expresaba que poco más de ocho de cada diez personas ocupadas ganaban cinco salarios mínimos o menos (81%), y apenas poco más de uno de cada diez concentraban la mayor parte de los ingresos, pues ganaban cinco salarios mínimos o más (11.8%). El porcentaje del PIB que Quintana Roo aporta al país manifestó un ligero y constante ascenso entre 1975 y 1993, pasando de 0.18% a poco más de 1% en el último año mencionado.

Asimismo, la composición del PIB en ese mismo periodo manifestó cambios fundamentales: mientras en 1970 las actividades agropecuarias, silvicultura, caza y pesca aportaban poco más de la tercera parte del PIB (33.55%) y el comercio poco más de la quinta parte (22.85), en 1993 esta composición había cambiado: las actividades agropecuarias, la silvicultura, caza y pesca sólo generaban 1.7% del producto, y el comercio representaba casi tres de cada cinco partes del PIB; es decir, 58.23%. Una actividad importante y constante en la composición del producto quintanarroense en el periodo estudiado es la referente a los servicios comunales, que mantuvo una tendencia entre 16 y 18% del producto, con excepción de 1988, cuando descendió hasta 13.16%.

El escenario social, basado en los índices de marginalidad (con datos de 1990), observa que el municipio que menos insuficiencias sociales presentaba era el de Benito Juárez y el mayor era el de José María Morelos, representando en la escala nacional los lugares 1131 y 2336 en este ámbito.

En las áreas de educación y vivienda, sólo 2.36% de la población hablaba una lengua indígena, 6.49% de los quintanarroenses eran analfabetas y apenas 4.58% contaban con educación superior. Sin embargo, casi nueve de cada diez viviendas en el estado tenían agua (89.5%) y más de cuatro de cada cinco contaban con electricidad (84%).

Los municipios más representativos del estado, tomando en consideración índices socioeconómicos como ingreso, educación y vivienda se distribuían de la siguiente manera:⁵

- Felipe Carrillo Puerto tenía el mayor número de habitantes analfabetas de quince años o más con 26.32% y Benito Juárez sólo 6.49%.

- José María Morelos tenía la mayor cantidad de población de quince años o más sin primaria con 65.58% y Benito Juárez contaba con 27.89%.

- José María Morelos tenía casi la tercera parte de sus viviendas sin drenaje (31.56%), mientras que Benito Juárez contaba con poco más de uno de cada diez (11.99%).

- Felipe Carrillo Puerto presentaba casi cuatro de cada cinco viviendas con hacinamiento (78.83%), mientras que Benito Juárez presentaba casi tres de cada cinco (57.97%).

- Finalmente, José María Morelos tenía casi la mitad de sus viviendas con piso de tierra (45.14%) y casi cuatro de cada cinco de sus habitantes ganaba menos de dos salarios mínimos (78.46%), mientras que, por el contrario, Benito Juárez arrojaba poco más de uno de cada diez viviendas con piso de tierra y apenas uno de cada tres tenía un ingreso menor a dos salarios mínimos.

En el escenario político, la fuerza de los tres principales partidos, medidos por la votación para presidente de la república en 1994, es muy amplia entre ellos. El PRI venció por casi dos a uno al PAN, la segunda

⁵ La lista de municipios más representativos del estado se mencionará en el siguiente orden: escribiré el municipio con el mayor índice de rezago social y el segundo será su opuesto; es decir, el que representa el menor índice de marginación.

fuerza política en el Estado (52.57%, frente a 28.96%), en tanto que éste obtuvo más del doble que la votación del PRD. Juntos, el PAN y el PRD,⁶ no alcanzaron la votación del PRI para la presidencia de la república en 1994.

Sin embargo, por municipios la votación varía en magnitud, pues en Benito Juárez (Cancún) y Othón P. Blanco (Chetumal), la oposición representó mayor competitividad relativa en comparación con el PRI; de hecho, en Cancún PRD y PAN juntos superaron la votación del PRI para la presidencia de la república en 1994 (la oposición tuvo más de la mitad de la votación en este rubro y el PRI sólo alcanzó 47%). Al contrario, los municipios rurales como Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos expresaron más preferencia electoral en favor del PRI, pues ahí los partidos opositores no significaron gran competencia para éste.

El comportamiento electoral respecto a los votos emitidos para diputados y senadores observó una tendencia semejante al de la presidencia de la república, pues en el primer caso el PRI obtuvo 53.94% de los sufragios, el PAN 26.69% y el PRD 11.82%. En el segundo caso, el PRI tuvo 54.04% de la votación, el PAN 26.55% y el PRD 11.99%.

Benito Juárez fue el municipio que más sufragios emitió al aportar casi dos de cada cinco votos del total estatal en las elecciones federales mencionadas, mientras que Isla Mujeres fue el que menos votó, pues sólo representó 1.75% de los sufragios emitidos.

En la votación para senador y diputados federales, los resultados fueron semejantes: el PRI tuvo el doble de votos que el PAN y éste a su vez poco más del doble que el PRD.

Sin embargo, en la competencia electoral de febrero de 1999, las tendencias indicaban que habría una redistribución de los espacios políticos, pues las oposiciones registraron un avance y el PRI un retroceso importante.⁷ La pluralidad parece que llegará finalmente a Quintana Roo

⁶ A partir de este momento, cuando se hable de oposición se limitará el análisis al PAN y al PRD, pues son los partidos políticos opositores más importantes en la entidad.

⁷ Véase *Novedades de Quintana Roo*, 4 de febrero de 1999, primera plana, que

y el monopolio político comenzará a ser parte de la historia. Basado en estas tendencias, se pueden elaborar algunas aproximaciones:

- Quintana Roo tiene una población joven. Esto significa, en términos económicos, que la demanda de empleos será una presión constante, por lo menos en las próximas dos décadas.

- La economía estatal está terciarizada, es decir, depende del sector servicios y comercio. De tal forma, que casi tres de cada cinco partes del PIB proceden de esas actividades.

- El carácter urbano de Quintana Roo se ha desarrollado de manera acelerada. En tan sólo 25 años, la entidad pasó de ser un estado rural a uno claramente urbano con una economía creciente y sostenida.

- Quintana Roo manifiesta dos fenómenos interesantes por opuestos: tiene un crecimiento notable debido a la alta tasa de inmigración y presenta una tasa de natalidad en ligero descenso. De hecho, entre 1992 y 1997 la tasa de natalidad se redujo de 2.7 a 2.4 (Este último dato fue tomado del V informe de gobierno de Mario Villanueva Madrid).

- La composición urbana de Quintana Roo podrá seguir incrementándose en los próximos años en función del crecimiento económico, teniendo como una gran zona metropolitana a la ciudad de Cancún en las primeras décadas del próximo siglo.

- La zona metropolitana de Cancún, que abarcaría el corredor Playa del Carmen/Cancún, representaría una mancha urbana que alcanzaría una población de casi cuatro millones de habitantes, de mantenerse el actual índice de crecimiento demográfico, en el año 2010. A pesar de que Cancún ha reducido su tasa de crecimiento poblacional, la mancha urbana sigue aumentando debido a que el flujo migratorio se ha desplazado en esta década al municipio de Solidaridad, con cabecera en Playa del Carmen.

publicó una encuesta encargada por *El Universal*. Otra encuesta importante fue la que dio a conocer la empresa Quintana Roo Estudios de Opinión (QREO), de la Universidad de Quintana Roo. Ambas encuestas apuntan que el PRI ganará el gobierno del estado, pero tendrá problemas para retener el municipio de Benito Juárez y Cozumel.

•La entidad presenta un índice ligero de marginalidad pero con bajos ingresos, los cuales están distribuidos de manera desigual. Sólo 4% de la PEA ganaba más de diez salarios y cuatro quintas partes ganaban menos de cinco. La población presenta un bajo índice de educación, pues en 1997 poco menos de 5% tenía educación superior y si se agrega la población con bachillerato, Quintana Roo no llega a uno de cada diez.

•En lo político, los municipios donde pronto se manifestará (incluso podrá observarse en las elecciones de este año) una competencia política dinámica serán Benito Juárez, Cozumel y Othón P. Blanco, pues son los municipios más importantes del estado por su crecimiento económico y demográfico y de bajos índices de marginalidad y mejores indicadores de distribución del ingreso. Solidaridad podría incluirse en este grupo de municipios a pesar de no contar con índices de bienestar similares.

•Se puede prever que en las primeras elecciones del siglo XXI, el gobierno del estado estará en una situación real de alternancia política. Hay dos indicadores principales que pueden influir en esto. La mayor parte de la población en edad de votar es joven, y expresa demandas amplias y diversas de bienestar social, tales como salud, educación y empleo.

Alguna de las oposiciones podría ganar el gobierno estatal basada en las votaciones de Cancún, junto con Othón P. Blanco o Cozumel, bastaría que cualquier partido político ganara dos de los tres municipios importantes del estado, aunque perdiera todos los demás.

•Esto es de suma importancia, debido a que los análisis de la política mexicana contemporánea apuntan algunos indicadores fundamentales: la diversidad política se expresa principalmente en las urbes, donde se encuentra la población con la mayor cantidad de servicios y también de demandas sociales; el PRI pierde votos en la medida que los electores son más jóvenes y más educados; las oposiciones han tenido un crecimiento constante y sostenido en los últimos lustros en las áreas urbanas del país donde se concentra la mayor parte de la población, que es adicionalmente la que más vota en el país. Es decir, en Quintana Roo esta urbanización alcanza el orden de más de siete de cada diez habitantes y los jóvenes (menores de 30 años) representan un porcentaje simi-

lar. Sin embargo, hay un factor que juega en favor del PRI: el escaso índice de educación en la entidad.

•Por el contrario, los municipios rurales como José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Felipe Carrillo Puerto son los municipios en donde la competencia política podría ser menos dinámica, pues tal parece que hay una correlación entre mayores índices de marginalidad y monopartidismo en Quintana Roo, fenómeno que no es ajeno a lo que sucede en el ámbito nacional.

Apuntes finales

Con base en esta información, es posible observar que Quintana Roo, como México, son escenarios de pirámides sociales del cambio, que anuncian transformaciones fundamentales.

Las pirámides son: la juventud y los bajos ingresos. La primera es demográfica y tiene en la base una amplia población menor a los treinta años; la segunda es económica, que tiene en la base un gran porcentaje de población con ingresos escasos o nulos.

La mayoría de los quintanarroenses son jóvenes y con rentas modestas, es decir, existe una población muy amplia que ante expectativas de cambio tiene poco que perder y mucho que ganar. Una gran parte de la población tiene, por un lado, esperanzas de progreso y, por otro, las oportunidades se reducen.

México ha sido testigo de la presencia y potencial de cambio de estas pirámides en los inicios de los siglos XIX y XX y volverá a serlo al iniciar el próximo siglo.⁸ Quintana Roo no es la excepción en este escenario. Los procesos de modernización y reajustes sociales se harán presentes y necesariamente tendrán que pasar por la educación, como ha sucedido en el pasado.

⁸ Para tener una idea más amplia de esta propuesta, véanse los trabajos de Raymond Vemon, *El dilema del desarrollo económico de México*, 1966; Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, 1971; Luis Villoro, *El proceso ideológico de la revolución de independencia*, 1985; Jean Meyer, *La revolución mexicana*, 1991.

Una de las tareas fundamentales de las universidades de Quintana Roo deberá ser la de contribuir al proceso de modernización del gobierno, mediante la preparación de cuadros profesionales con capacidades intelectuales para administrar el presente y planear el futuro. La ley impersonal finalmente se impondrá, porque también prevalecerán la democracia y la pluralidad de intereses.

En concreto, las universidades locales deberán ser capaces de ofrecer más opciones de estudio acordes con la especialización que impone la modernización y la racionalidad administrativa. Una de esas opciones consistiría en la oferta de estudios en gobierno y gestión pública en la que se formarían profesionales gubernamentales con tres perfiles básicos:

- Analistas de políticas y diseñadores de escenarios y prospectivas.
- Gerentes públicos y planeadores del cambio organizacional.
- Tomadores de decisiones e implementadores de políticas públicas.

El papel de las universidades, en este punto de la agenda pública del siglo XXI quintanarroense, consiste en formar cuadros administrativos eficientes para evitar lo que sucede hoy en el ámbito federal mexicano donde el costo de la ineficiencia burocrática es muy alto, pues representa 5% del PIB, de acuerdo con información publicada por el periódico *El Financiero* del 7 de octubre de 1998. Gran parte de ese personal público se encuentra centralizado, ya que 80% depende del gobierno nacional. Este escenario expresa una diferencia importante en relación con otros países federales que basan sus administraciones en servicios municipales y estatales.

Cuando la alternancia política sea una realidad, las universidades de Quintana Roo podrían convertirse en las proveedoras de cuadros administrativos y formuladoras de proyectos relacionados con el diseño de un servicio civil de carrera y capacitación del personal público. Es importante recordar que los cambios políticos requerirán continuidad administrativa e institucional.

En cuanto a la planeación, las cifras indican que si no se piensa en

un proyecto de largo plazo para Quintana Roo, la entidad tendrá serios problemas debido a su dinámica de crecimiento presente y su expansión demográfica producida por la inmigración. Adicionalmente, la dependencia de la entidad respecto al turismo es notable y peligrosa. México, en el inicio del decenio de los ochenta, aprendió lo insano de ser dependiente de una actividad económica.

Estos fenómenos pueden producir varios problemas futuros que, de no preverse, serán difíciles de controlar en poco tiempo; gran parte de la población inmigrante es joven y, en consecuencia, demandan empleos y servicios públicos. Hoy, el gobierno es incapaz de construir suficientes escuelas al mismo ritmo en que la población crece, lo cual es grave en una entidad que ofrece empleos especializados y que requiere personal con habilidades específicas que sólo se pueden adquirir por medio de la educación y la capacitación.

Otro problema futuro consistirá en encontrar estrategias para diversificar la economía local, pues la entidad enfrentará serios problemas cuando el auge turístico se detenga, la población siga creciendo y demandando empleos. Varias entidades del país han enfrentado el problema de depender de una actividad. Una de ellas fue Yucatán,⁹ cuya economía se basaba en la agroindustria del henequén y al entrar en severa crisis este sector, el gobierno local se vio obligado a ensayar políticas de diversificación en la década de los años ochenta, que tuvieron resultados poco alentadores: más pobreza rural, más inmigración del campo a la ciudad, más desempleo y subempleo y un escaso incremento en los sectores secundario y terciario.¹⁰

Así, en la agenda decisorio del estado de Quintana Roo debe

⁹ Menciono este ejemplo por tener esta entidad algunas semejanzas culturales con Quintana Roo, además de un pasado común hasta el inicio de este siglo y cercanía geográfica.

¹⁰ Véase, entre otros trabajos y documentos, *X Censo general de población y vivienda del Estado de Yucatán 1980*, INEGI, 1986; y Conapo, *México demográfico*, Breviario 1988, México, Conapo, 1989. Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y Gobierno del Estado de Yucatán, *Programa de Reordenación Henequenera*

incluirse como un asunto primordial a la administración pública y la reforma de gobierno. De manera más puntual deberán empezarse a discutir asuntos relacionados con las políticas de diversificación económica, de desarrollo sustentable, desarrollo regional, planeación urbana, profesionalización del servicio público, estrategias para brindar servicios públicos más eficientes y de mayor alcance social, y mecanismos para que las autoridades locales y estatales colaboren con las federales para administrar mejor la migración, pues éste es un fenómeno que de no manejarse adecuadamente se estará comprando un problema de gran magnitud en el futuro.

En relación con los asuntos políticos, el escenario actual presenta indicios de cambio y tendencias de mayor competencia, sobre todo en la región norte del estado, donde se encuentran las ciudades que tienen más dinamismo económico y demográfico.

En Quintana Roo, la política depende mucho de la improvisación, de las situaciones fortuitas y de las circunstancias, debido en —gran medida— a la reciente formación y reclutamiento de sus élites y personal político. Esta entidad apenas cumple un cuarto de siglo de existencia como tal.

Las prácticas políticas se basan en las formas más tradicionales del régimen revolucionario y se llevan a cabo como si en esta entidad se hubiera detenido el tiempo a mitad del siglo: autoritarismo, paternalismo, clientelismo, negocios privados con fondos públicos, identidad entre gobierno y partido, caciquismo, arbitrariedad, nepotismo, improvisación en las políticas públicas, falta de planeación son parte de la vida cotidiana de la política quintanarroense.¹¹

Este escenario, caracterizado por la improvisación de los grupos

y *Desarrollo Integral de Yucatán*, Mérida, 1984. Gobierno de Yucatán, *Programa de Desarrollo Regional de la Zona Henequenera*, Mérida, 1993. Eric Villanueva Mukui y Manuel Martín Castillo, "El primer año del PRODEZOH", en *Por esto!*, 1993, p. 3.

¹¹ Sin duda alguna habrá políticos que se caractericen por su honestidad. Sin embargo, son las excepciones que confirman la regla.

políticos, podría parecerse al que describe Octavio Paz en *El laberinto de la soledad*, cuando habla del fin del periodo militar de la revolución mexicana, en donde señala que una vez que los grupos triunfantes se convierten en gobierno, la improvisación es la característica fundamental de los dirigentes: así, “el intelectual se convirtió en el consejero, secreto o público, del general analfabeto, del líder campesino o sindical, del caudillo en el poder”.¹²

Adicionalmente, los medios de comunicación se encuentran limitados y se carece de una *intelligentsia* local, capaz de interpretar y ser voz de una sociedad que parece no tener aún identidad. Esta identidad, por cierto, se podría ubicar en la diferencia. El origen heterogéneo de sus habitantes puede apoyar esta hipótesis.

Sin embargo, esta diversidad parece no aceptarse por un sector de la sociedad quintanarroense, quienes reclaman su derecho de antigüedad y autenticidad. Este reclamo parece repetirse con más frecuencia en el sur de la entidad (donde se encuentra Chetumal), que en el norte (donde se encuentra Cancún).

Esta situación ha generado incluso la organización de un sector de las élites políticas locales, que se conocen como los nativistas, quienes hacen énfasis en su calidad de nativos, es decir, de no inmigrantes.

Así se observan varios escenarios, algunos destacando las necesidades locales y otros el cambio social: la necesidad de fomentar la educación para reclutar no sólo cuadros para los sectores productivos, sino también para formar a los sectores intelectuales, es uno de ellos. La improvisación de la política puede traer serios problemas a un estado con un ritmo dinámico de crecimiento. La necesidad de personal público profesional se convierte en una tarea impostergable.

Otro escenario es el relacionado con la transición de una sociedad cerrada a otra abierta, es decir, el paso de una comunidad basada en el monopolio y la homogeneidad, a otro de competencia (económica, política, electoral, etcétera) y pluralidad.

Este escenario de cambio se acelera debido al crecimiento de la

¹² Véase Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, 1993, p. 170.

población urbana. El cambio social de Quintana Roo parece tener un reloj que camina más rápido que el nacional, después de estar aparentemente detenido. Por ejemplo, México invirtió poco más de la mitad de este siglo para evolucionar de una sociedad agraria a otra urbana, como apunté líneas arriba. México ha invertido casi un siglo y medio para construir un Estado democrático. Quintana Roo, por su parte, se convirtió en una sociedad urbana en menos de un cuarto de siglo y podría alcanzar la normalidad democrática en el mismo lapso (confieso que soy muy optimista en este último asunto, pues los quintanarroenses podrían quedarse esperando a la democracia tanto tiempo como a Godot —el de la obra de Samuel Beckett).

Como se puede observar, el estado de Quintana Roo ha tenido una transformación tan abrupta como arrolladora. Nacido como territorio al iniciar el presente siglo, en tan sólo veinticinco años evolucionó de sociedad agraria a urbana; de economía primaria a terciaria; de territorio olvidado a estado estratégico; de paraíso con selvas y bosques a conglomerado de urbes y grandes hoteles; de tierra de mayas rebeldes a propiedad de grandes inversionistas. John K. Turner nunca se hubiera imaginado que la Siberia mexicana que describió con precisión dramática como parte del México bárbaro se convertiría en “paraíso turístico del mundo maya de fin de siglo”. Todo esto ha hecho el milagro quintanarroense.

Por estas razones, el estado de Quintana Roo necesita establecer prioridades que le permitan administrar los problemas de hoy y planear las estrategias de mañana. Entre esas prioridades, debe incluirse la educación y la administración pública. La primera, con el fin de preparar sus cuadros profesionales para la producción y la vida intelectual; la segunda, para formular e implementar las reformas de gobierno con criterio gerencial, que incluya el reclutamiento de cuadros gubernamentales que trabajen en función de criterios de eficiencia y eficacia y que respondan ante la ley y no ante juicios de la historia cuando haya desvíos o deficiencias.

La racionalidad legal (la dominación burocrática) y la competencia política (democracia) deberán llegar juntas a Quintana Roo para que la

pluralidad sea compatible con la igualdad. En otras palabras: por el hecho y el derecho a ser diferentes debemos someternos a la misma ley.

Bibliografía

Alford, Robert, y Roger Friedland, *The Powers of Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

Bozeman, Barry, *All Organizations are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories*, San Francisco, Jossey-Bass, 1987.

Conapo, *México Demográfico*, Breviario 1988, México, Conapo, 1989.

INEGI, X *Censo general de población y vivienda del estado de Yucatán 1980*, México, INEGI, 1986.

Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y Gobierno del Estado de Yucatán, *Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán*, Mérida, 1984.

Gobierno de Yucatán, *Programa de Desarrollo Regional de la Zona Henequenera*, Mérida, 1993.

Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, México, ERA, 1971.

Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1979.

Meyer, Jean, *La revolución mexicana*, México, Jus, 1991.

Moe, Ronald, "The Reinventing Government Exercise. Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", en *Public Administration Review*, (54), No. 2, 1994.

——— y Thomas H. Stanton, "Government-Sponsored Enterprises as Federal Instrumentalities. Reconciling Private Management with Public Accountability", en *Public Administration Review* (49), no. 4, 1989.

Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, México, FCE, 1993.

Przeworski, Adam, *Capitalism and Social Democracy*, Studies in Marxism and Social Theory, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

Turner, John K., *México bárbaro*, México, UNAM, 1965.

Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México*, México, Siglo XXI, 1966.

Villanueva Madrid, Mario, *V informe de gobierno*, Chetumal, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 1998

Villanueva Mukul, Erik y Manuel Martín Castillo, "El primer año del PRODEZOH", en *Por esto!*, 1993, p. 3.

Villoro, Luis, *El proceso ideológico de la revolución de independencia*, México, UNAM, 1985.

CUADRO 1
Inmigrantes, emigrantes de las entidades a Quintana Roo
y su saldo (1970)

<i>Entidades</i>	<i>Inmigrante</i>	<i>Emigrante</i>	<i>Saldo</i>
<i>Total nacional</i>	5 736	878	4858
Aguascalientes	5	4	1
Baja California	4	10	-6
Baja California Sur	1	3	-2
Campeche	367	168	199
Coahuila	10	3	7
Colima	1	6	-5
Chiapas	95	9	86
Chihuahua	14	9	5
Distrito Federal	195	119	76
Durango	10	0	10
Guanajuato	16	8	8
Guerrero	51	2	49
Hidalgo	13	6	7
Jalisco	28	33	-5
Estado de México	41	57	-16
Michoacán	95	4	91
Morelos	15	3	12
Nayarit	1	4	-3
Nuevo León	6	4	2
Querétaro	29	32	-3
Puebla	36	35	1
Oaxaca	11	2	9
San Luis Potosí	15	2	13
Sinaloa	7	7	0
Sonora	6	15	-9
Tabasco	55	58	-3
Tamaulipas	30	17	13
Tlaxcala	8	0	8
Veracruz	233	85	148
Yucatán	4293	171	4122
Zacatecas	9	2	7
No especificado	0	0	0
Países extranjeros	36	0	36

CUADRO 2
Inmigrantes, emigrantes de las entidades a Quintana Roo
y su saldo (1980)

<i>Entidades</i>	<i>Inmigrante</i>	<i>Emigrante</i>	<i>Saldo</i>
<i>Total nacional</i>	9993	3792	6201
Aguascalientes	6	5	1
Baja California	28	17	11
Baja California Sur	19	9	10
Campeche	635	352	283
Coahuila	18	31	-13
Colima	23	15	8
Chiapas	187	40	147
Chihuahua	30	8	22
Distrito Federal	786	462	324
Durango	35	38	-3
Guanajuato	39	46	-7
Guerrero	210	49	161
Hidalgo	27	34	-7
Jalisco	119	87	32
Estado de México	216	208	8
Michoacán	105	53	52
Morelos	83	34	49
Nayarit	16	17	-1
Nuevo León	19	25	-6
Querétaro	140	48	92
Puebla	108	77	31
Oaxaca	15	21	-6
San Luis Potosí	10	36	-26
Sinaloa	39	20	19
Sonora	17	33	-16
Tabasco	385	139	246
Tamaulipas	89	34	55
Tlaxcala	10	3	7
Veracruz	877	278	599
Yucatán	4568	1561	3007
Zacatecas	16	12	4
No especificado	957	0	957
Países extranjeros	161	0	161

CUADRO 3
Inmigrantes, emigrantes de las entidades a Quintana Roo
y su saldo (1990)

<i>Entidades</i>	<i>Inmigrante</i>	<i>Emigrante</i>	<i>Saldo</i>
<i>Total nacional</i>	281378	18969	262409
Aguascalientes	167	31	136
Baja California	322	222	100
Baja California Sur	77	78	-1
Campeche	16037	1549	14488
Coahuila	1102	191	911
Colima	232	75	157
Chiapas	10971	555	10416
Chihuahua	645	165	480
Distrito Federal	20473	1493	18980
Durango	1870	130	1740
Guanajuato	1616	166	1450
Guerrero	8361	356	8005
Hidalgo	1293	92	1201
Jalisco	2117	557	1560
Estado de México	3351	886	2465
Michoacán	3248	321	2927
Morelos	1378	239	1139
Nayarit	307	115	192
Nuevo León	712	252	460
Querétaro	4670	351	4319
Puebla	4526	473	4053
Oaxaca	432	174	258
San Luis Potosí	677	120	557
Sinaloa	877	95	782
Sonora	384	89	295
Tabasco	15318	720	14598
Tamaulipas	1075	226	849
Tlaxcala	475	70	405
Veracruz	26558	1692	24866
Yucatán	143832	7422	36410
Zacatecas	443	64	379
No especificado	65	0	65
Países extranjeros	7767	0	7767

CUADRO 4
Población ocupada según posición en el trabajo
Por municipio, 1990

	<i>Total</i>	<i>Empleados u obreros</i>	<i>Jornaleros o peones</i>	<i>Trabajadores por su cuenta</i>	<i>Patrones</i>	<i>Trabajadores familiares</i>	<i>No especi- ficado</i>
Quintana Roo	163 190	98 142	8 747	39 451	4 582	2 933	9 335
Cozumel (QR)	16 614	11 764	425	2 974	572	194	685
Felipe Carrillo Puerto (QR)	12 529	3 245	865	6 830	88	426	1 075
Isla Mujeres (QR)	4 034	2 841	79	657	192	22	243
Othón P. Blanco (QR)	51 851	27 637	4 366	14 578	1 281	1 323	2 666
Benito Juárez (QR)	67 104	50 369	1 925	8 535	2 341	296	3 638
José María Morelos (QR)	6 639	1 249	648	3 647	48	421	626
Lázaro Cárdenas (QR)	4 419	1 037	439	2 230	60	251	402

Fuente: CEIICH-CIDEF-UNAM. De acuerdo a la base de datos SIMBAD. INEGI.

CUADRO 5
Indicadores de marginalidad por municipios
1990

<i>Municipio</i>	<i>Población total</i>	<i>Población de 15 años o más analfabeta</i> %	<i>Población de 15 años o más sin primaria</i> %	<i>Ocupantes de viviendas sin drenaje</i> %	<i>Ocupantes de viviendas sin electr.</i> %	<i>Ocupantes de viviendas sin agua</i> %	<i>Viviendas con hacinamiento</i> %	<i>Viviendas con piso de tierra</i> %
José María Morelos	251 79	25,93	65,58	31,56	19,07	17,09	76,89	45,14
Felipe Carrillo Puerto	472 34	26,32	57,44	38,3	15,21	17,69	78,83	43,93
Lázaro Cárdenas	159 67	20,63	62,39	17,42	16,35	10,48	74,72	44,94
Othón P. Blanco	172563	12,92	40,64	13,9	12,64	9,06	62,57	25,3
Isla Mujeres	10 666	8,23	33,81	20,56	20,45	29,1	67,31	21,1
Cozumel	44 903	11,52	38,31	19,29	9,81	23,09	62,95	15,87
Benito Juárez	176765	6,49	27,89	11,99	18,77	4,44	57,97	11,87

Fuente: CEIICH-CIDEF. Con datos de la base de datos SIMM90 (Sistema de Información sobre Marginación Municipal), CONAPO.

CUADRO 6
Indicadores de marginalidad por municipios
1990

<i>Municipio</i>	<i>Población con ingreso con menor a dos salarios mínimos</i>	<i>Superficie territorial</i>	<i>Densidad de población (hab./km2)</i>	<i>Índice de marginación</i>	<i>Grado de marginación</i>	<i>Lugar que ocupa a nivel nacional</i>	<i>Lugar que ocupa a nivel estatal</i>
José María Morelos	78,46	4241,54	6	0.07659	Alto	1131	1
Felipe Carrillo Puerto	72,26	10248,63	5	-0.02948	Medio	1217	2
Lázaro Cárdenas	74,27	3989,46	4	-0.12244	Medio	1289	3
Othón P. Blanco	58,76	17189,75	10	-1.08863	Bajo	2036	4
Isla Mujeres	44,6	1153,9	9	-1.1479	Bajo	2075	5
Cozumel	50,67	2413	19	-1.23122	Bajo	2115	6
Benito Juárez	32,81	1663,72	106	-1.80824	Muy bajo	2336	7

Fuente: CEIICH-CIDEF. Con datos de la base de datos SIMM90 (Sistema de Información sobre Marginación Municipal), CONAPO.