



Turismo y Sociedad

ISSN: 2346-206X

ISSN: 0120-7555

Universidad Externado de Colombia

Cárdenas Gómez, Erika Patricia
MUNICIPIOS TURISTICOS EN QUINTANA ROO: ORIGEN Y PROBLEMÁTICAS*
Turismo y Sociedad, vol. 26, 2020, Enero-Junio, pp. 89-110
Universidad Externado de Colombia

DOI: 10.18601/01207555.n26.04

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576262996004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



MUNICIPIOS TURÍSTICOS EN QUINTANA ROO: ORIGEN Y PROBLEMÁTICAS¹

TOURIST MUNICIPALITIES IN QUINTANA ROO: ORIGIN AND ISSUES

1 Para citar el artículo: Cárdenas, E. (2020). Municipios turísticos en Quintana Roo: origen y problemáticas. *Turismo y Sociedad*, xxvi, pp. 89-110. DOI: <https://doi.org/10.18601/01207555.n26.04>

Fecha de recepción: 5 de febrero de 2019
Fecha de modificación: 14 de abril de 2019
Fecha de aceptación: 15 de mayo de 2019

Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar la relación que guarda la actividad turística en México con el proceso de creación de municipios en el estado de Quintana Roo. Por cuestiones de espacio, únicamente se estudiaron en profundidad los municipios de reciente constitución, los cuales son Solidaridad (1993), Tulum (2008), Bacalar (2011) y Puerto Morelos (2015). La presente investigación corresponde a un estudio exploratorio; para llevarla a cabo fue necesario hacer una revisión bibliográfica, documental y hemerográfica, así mismo, se solicitó información vía Infomex a los municipios estudiados. Entre los hallazgos se enfatiza que la actividad turística en Quintana Roo ha dado origen a la constitución de nuevos municipios.

Palabras clave: Municipio, turismo, Quintana Roo, servicios públicos.

Abstract

The objective of this article is to analyze the relationship that tourist activity in Mexico has with the process of creating municipalities in the state of Quintana Roo. Due to space issues, the recently constituted municipalities were studied in-depth: Solidaridad (1993), Tulum (2008), Bacalar (2011) and Puerto Morelos (2015). The present research corresponds to an exploratory study. For this, it was necessary to do a review of the literature, documents and newspaper articles. Likewise, information was requested via infomex on the municipalities studied. Among the findings, it is emphasized that tourist activity in Quintana Roo has given rise to the creation of new municipalities.

Keywords: Municipality, tourism, Quintana Roo, public services.

Introducción

Por una serie de elementos, se observa que el turismo se posicionó como una de las actividades económicas más dinámicas en los últimos años del siglo xx y principios del siglo xxi (Clancy, 2001; De Kadt, 1984; Everitt, Massam, Cháñez-Dagostino, Espinosa y Andrade, 2008; Pié y Rosa, 2013). Ello también lo testifican algunos entes internacionales, como la Organización Mundial del Turismo (OMT), que informa que el número de turistas internacionales a escala mundial pasó de 25 millones en 1950 a 1.326 millones en 2017 (OMT, 2018). Así mismo, se han incrementado los ingresos por turismo, pues pasaron de USD 2.000 millones en 1950 a USD 134 billones en 2017 (OMT, 2018).

México es uno de los países donde la actividad turística juega un papel importante en su economía. Para ejemplificar lo antes dicho, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportó que “el turismo aportó 8,7 de cada 100 pesos producidos por la economía nacional” en 2016 (INEGI, 2018). Por su parte, el Banco Mundial informó que México recibió 39 millones de turistas internacionales en 2017, año en el que ingresaron a sus arcas más de USD 22.000 millones por dicho concepto (Banco Mundial, 2017).

Ahora bien, sin duda alguna, se debe plantear que el turismo trae consigo varios impactos, tales como económicos, culturales, políticos, socioterritoriales, entre otros. Respecto a los cambios en el territorio, llama la atención la creación de los municipios; ello obedece a que los actores y los procesos relacionados con la actividad turística demandan una mayor eficiencia en los procesos gubernamentales locales, sobre todo los que tienen que ver con el uso del suelo, facultad exclusiva del municipio, de acuerdo con las reformas al artículo 115 constitucional.

Por esta razón, con dicho fin, en los últimos años ha proliferado el nacimiento de municipios. Los casos más emblemáticos son los municipios de Solidaridad, Tulum, Bacalar y Puerto Morelos, en el estado de Quintana Roo². Indagar cómo ha sido la constitución jurídica de cada uno de estos municipios, así como presentar algunos datos socioeconómicos, políticos y financieros, es el objetivo de este artículo.

Para una mejor organización el artículo, este se divide en cuatro apartados. En el primero se explica, *grosso modo*, qué es un municipio y cuáles son sus principales funciones; así mismo, se exponen varias de las razones de por qué en los últimos años se ha incrementado el número de municipios en México. En la segunda, se presenta una breve historia del estado de Quintana Roo. En el tercer acápite se explican las razones de gestación de los municipios seleccionados. En la cuarta sección se analizan algunos datos sociodemográficos, políticos y financieros de los municipios estudiados.

1. Algunos aspectos básicos del municipio en México

El municipio se define como “conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento” (RAE, 1984, p. 938), en el que convergen tres elementos: población, territorio y una autoridad administrativa (Salmerón, 1987, p. 38). No obstante, “estos componentes no son términos neutros, sino que están cargados de relaciones sociales de poder” (Preciado, 1994, p. 18); ello se observará de manera detallada cuando se expongan los intereses que impulsaron el proceso de gestación de los municipios seleccionados.

2 Existen otras experiencias en el país, como la de Bahía de Banderas, en Nayarit (Cárdenas, 2017), o Playas de Rosarito, en Baja California.

Ziccardi (2003) enumera las características que tiene el municipio mexicano: “a) personalidad jurídica propia, b) patrimonio propio, c) no tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del estado, d) administra libremente su hacienda, e) tiene facultades reglamentarias ejecutivas y judiciales y f) su gobierno es electo popularmente” (p. 332).

Ahora bien, respecto a otras características que presentan los municipios en México, se destacan las siguientes: a) los 2.457 municipios son diversos; b) muchos de ellos son pobres, tanto económicamente como en capital humano; y c) cuentan con diferente vocación económica; por dichas razones, la mayoría de ellos no pueden cumplir las mismas funciones ni seguir las mismas políticas (Merino, 2005, p. 287). En cuanto al último planteamiento, Ziccardi (2003) y Girardo (2018b) también concuerdan; la primera de las autoras comenta: “La pertinencia de un municipio a una región, rural, urbana, metropolitana, indígena, fronteriza, es un dato de fundamental importancia para conocer cuál es su vocación económica y su integración en la vida política nacional” (Ziccardi, 2003, p. 330). Por su parte, Girardo (2018b) agrega: “La legislación municipal no reconoce estatutos diferentes para los distintos tipos de municipios. Esto dificulta la planeación urbana y no permite flexibilidad para realizar inversión pública y privada en proyectos urbanos” (p. 31).

Para ejemplificar lo antes señalado, así como para recalcar la cuestión turística, Boullón (2009) reconoce catorce características de dichos municipios: 1) tienen dos tipos de población; 2) actúan como las unidades productivas del sistema turístico; 3) su importancia depende de la jerarquía de los atractivos turísticos y de su distancia con respecto a las plazas de mercado emisor (PME); 4) son productores de servicios; 5) son economías de aglomeración y especia-

lización; 6) reciben fondos exógenos; 7) son la sede principal de las pequeñas y medianas empresas turísticas (pymes turísticas); 8) generan empleos estables; 9) la distribución de los ingresos es amplia y equilibrada; 10) todos los servicios son complementarios; 11) el principio de armonía es clave para su funcionamiento; 12) son ciudades-empresa; 13) actúan como productos finales; 14) son marcas (p. 45). Habría que matizar algunas de estas peculiaridades, como la 8 y la 9.

Es importante enfatizar que la vida y obra del municipio se rige básicamente por el artículo 115 constitucional, que tuvo reformas en los años 1983 y 1999 (Arellano, 2011, p. 65). Estos cambios se debieron, en gran medida, al contexto de descentralización que imperaba en la arena internacional y que permeó después a nivel nacional. Cabe advertir que estas modificaciones han hecho que la situación del municipio mexicano sea paradójica, pues es rico en atribuciones, pero carece de la suficiente dotación de recursos económicos para su cumplimiento (Arellano, 2011).

Al respecto, Cabrero (2004) propone:

Los gobiernos subnacionales deben desarrollar o consolidar en el corto plazo mayores capacidades administrativas y profesionales para llevar a cabo la tarea de la hacienda local; de nada servirían más recursos si las estructuras locales no pueden hacer el mejor uso de ellos y generar el mayor impacto posible en el bienestar regional y local. (p. 773).

Una de las funciones básicas que debe cumplir el municipio es la prestación de los servicios públicos. Sobre este aspecto, la Constitución Política de México, en su artículo 115, fracción III, establece:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c)

Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública... (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011, p. 170).

Respecto a la prestación de servicios públicos, se deben enfatizar algunas características: “1. Generalidad, también llamada universalidad, consiste en la posibilidad [de] que toda persona lo use; 2. Igualdad, también llamada uniformidad; el servicio debe prestarse de manera indiscriminada a los usuarios; 3. Regularidad y 4. Continuidad, no debe tener interrupciones” (Fernández, citado por García y Gómez, 2011, p. 162). Otras peculiaridades que señalan dichos autores sobre la prestación de los servicios públicos son su “obligatoriedad, adaptabilidad, permanencia y gratuidad” (Fernández, citado por García y Gómez, 2011, p. 162).

Ahora bien, actualmente, el punto medular en el desarrollo y vida del municipio radica en su poder para moldear y dirigir el uso de su espacio. Al respecto, en la fracción v del artículo 115 se exponen las siguientes funciones:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y [los] planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regionales, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para

construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011, pp. 172-173).

Para Ziccardi (2003), el gobierno municipal debe cumplir las siguientes funciones:

- La promoción de un desarrollo económico sustentable.
- El cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.
- La preservación de la identidad cultural y étnica.
- La conservación del patrimonio histórico.
- El suministro de los servicios públicos básicos.
- La promoción de participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, a fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local. (p. 334).

Así pues, los temas presentes en las agendas públicas municipales son lograr el desarrollo de sus habitantes, proporcionar los servicios públicos de manera eficiente, ordenar su territorio, propiciar la democracia, entre otros. De igual manera, otros autores destacan que “la gestión del espacio público municipal constituye una de las mayores preocupaciones en los estudios actuales sobre políticas públicas” (Girardo, 2018a, p. 9).

Ahora bien, un aspecto que se debe subrayar es la serie de iniciativas presentadas ante la Cámara de Senadores para “establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años” (Quintana, 2018, pp. 108-109). Ello abre la posibilidad para que el municipio no se reinvente cada tres años, sino que haya continuidad en sus planes de acción.

Este era un aspecto que se debía subsanar, pues uno de los principales obstáculos del municipio era la falta de tiempo para concretizar objetivos, acciones y metas, debido a que el primer año de la Administración se empleaba en entender y comprender sus tareas, mientras que en el segundo año se trataba de cumplir las promesas de campaña, y el tercer año se dedicaba a buscar otro puesto público.

Otra de las problemáticas planteadas en los municipios es la falta de recursos económicos, como ya se indicó. Sin embargo, Boullón (2009) agrega el hecho de que “un alto porcentaje del presupuesto se gasta en sueldos y salarios, una pequeña parte en promoción, y muy poco (o nada) en financiar obras de infraestructura o en líneas de crédito para promover la participación empresarial” (p. 14).

Esta es otra problemática identificada:

La mayor parte de los municipios [sic] de México no llevan a cabo políticas de promoción económica, por lo que su impacto en el nivel de desarrollo de sus municipios está relacionado con las políticas asistencialistas contra la marginación y la pobreza, así como con las de prestación de servicios públicos. (Arroyo y Sánchez, 2007, pp. 122 y 123).

Cabe recalcar que en el contexto internacional –específicamente en España– se identifican tres problemáticas que afectan a los municipios turísticos: 1) las de tipo económico, 2) las sociales y 3) las medioambientales (Román, citado por Gil, 2015, p. 322), que, sin duda, también estarán presentes en México.

Aparte de lo anteriormente expuesto, se debe subrayar el hecho de que, en México, en los últimos años ha habido un incremento del número de demandas de comunidades para formar nuevos municipios, y muchas de ellas han prosperado, pues en los últimos cincuenta años se han creado más de setenta municipios (Martínez, Ramírez, Solís y Valenzuela, 2007, p. 11). Son varias las razones que explican dicha tendencia, por ejemplo: a) la valorización del concepto de autonomía en los pueblos antiguos de México, b) los procesos de descentralización y c) la importancia que se le ha dado al municipio para lograr el desarrollo (Martínez et al., 2007, pp. 11-14), aunque se debe agregar una más, y se trata de “responder a los intereses que guardan varios actores relacionados con el ramo del turismo” (Cárdenas, 2017, p. 26).

Pero antes de enumerar cómo ha sido el proceso de conformación de municipios en Quintana Roo, resulta necesario contextualizar brevemente la historia de dicha entidad federativa, que se caracteriza por ser corta y aislada si se compara con los hechos que han trastocado a la capital del país, aunque, sin duda alguna, ello cambió tras el impulso y el fomento del turismo en el territorio estudiado.

2. Breve historia de Quintana Roo

Por principio de cuenta, se debe enfatizar que anteriormente el estado de Quintana Roo “formaba parte del estado de Yucatán, que desde la época colonial hasta fines del siglo XIX se mantuvo como reducto de indígenas

mayas reticentes al dominio español y mestizo ejercido a lo largo y ancho de la península” (Bracamontes, citado por Marín, 2008, p. 99).

En el año de 1902, el entonces presidente, Porfirio Díaz, constituyó a Quintana Roo como un territorio nacional, situación que molestó al Gobierno de Yucatán, sin embargo, una vez más se sobrepusieron los intereses y deseos del presidente de turno (Arnaiz y César, 2009, p. 145). En el siglo XIX y a principios del siglo XX, fueron dos los elementos que influyeron en el moldeado del territorio de Quintana Roo. El primero fue la guerra de castas, que sucedió en el año de 1847, cuando se sublevaron un grupo de mayas en contra de las autoridades yucatecas y del gobierno federal (Marín, 2008, p. 99)³. En dicho conflicto, muchas personas de la élite yucateca se vieron en la necesidad de dejar sus lugares de origen y buscar otros espacios donde vivir, lo que dio origen al poblamiento de Cozumel y de Isla Mujeres (Arnaiz y César, 2009, p. 329).

El segundo elemento se trata de los mandatos y las acciones de Porfirio Díaz, pues ahí instauró su “principal presidio político, aprovechando lo inhóspito y poco poblado de la región” (García, 1979, p. 46). Así mismo, “repartió la totalidad del territorio entre sus principales lugartenientes, surgieron aproximadamente diez enormes latifundios” (García, 1979, p. 46). Un ejemplo de ello fue “Olegario Molina, exgobernador del estado y secretario de Fomento de México. Sus propiedades, tanto en Yucatán como en Quintana Roo, abarcan más de seis millones de hectáreas: un pequeño reino” (Turner, 2004, p. 12)⁴.

3 Ana García (1979) refiere que lo elementos que detonaron la guerra de castas fueron la falta de tierras para el cultivo individual, la reducción de tierras comunales, el pago de diezmos a la iglesia, la discriminación racial contra los indígenas y la explotación en las haciendas (p. 43).

4 Otro ejemplo es el caso de Faustino Martínez, a quien en 1889 se le otorgó el permiso para deslindar y colonizar los

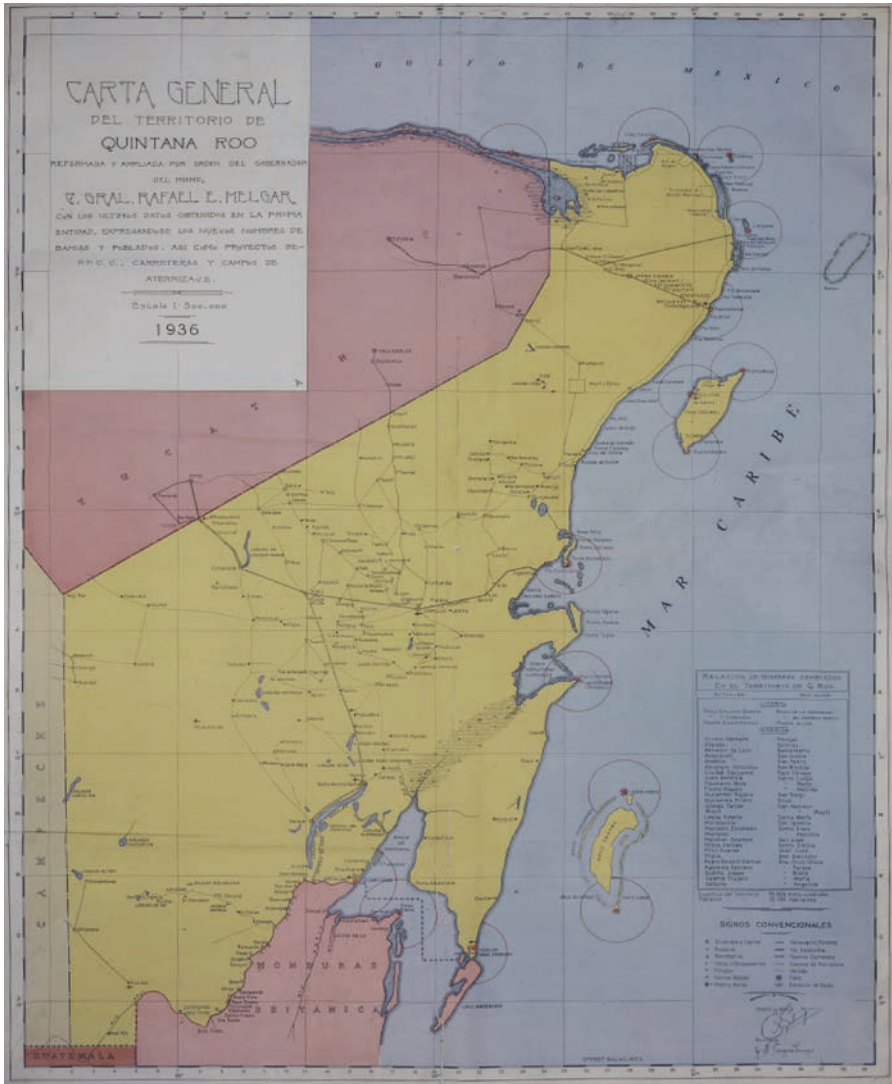
Después del porfiriato, la historia de Quintana Roo mostró vaivenes, pues en varias ocasiones dejó de ser territorio federal para formar parte de otras entidades federativas, o viceversa, ello a solicitud de los presidentes mexicanos, lo cual refleja el gran poder que tenían para moldear a su antojo el territorio nacional (INEGI, 1997). Para ejemplificar, en el año de 1913 Quintana Roo dejó de ser territorio federal para ser parte de Yucatán, pero un año más tarde se restituyó como territorio federal. En el año de 1931, una vez más el estado estudiado pasó a formar parte de las entidades federativas de Yucatán y Campeche por la razón de que generaba gastos y la federación se veía imposibilitada para cumplirlos. Pero en el año de 1935, el entonces presidente de México, Lázaro Cárdenas, lo declaró territorio federal, con la extensión y los límites que siempre había tenido (INEGI, 1997, p. 57).

No obstante, uno de los hechos significativos que han dejado huella en el ordenamiento territorial de Quintana Roo desde 1970 hasta la actualidad ha sido el fomento e impulso de la actividad turística. Esto acaeció cuando el gobierno federal planeó y construyó el Centro Integralmente Planificado de Cancún. Ello obedeció básicamente a dos razones: 1) la urgente necesidad de contar con divisas y 2) por consideraciones geoestratégicas, pues el gobierno temía el resurgimiento de la izquierda (Hiernaux, 1999, p. 129). Para ello, fue necesario implementar varias medidas, tales como la constitución jurídica de Quintana Roo como entidad federativa, en 1974⁵, así como la división política del

terrenos baldíos que se encontraban en el norte de la costa oriental, desde Yalahua (Holbox) hasta Tulum. En compensación por los gastos que el concesionario hizo por el deslinde, en 1891 Porfirio Díaz le otorgó el derecho para obtener los títulos de propiedad de una tercera parte de la superficie deslindada (241.083 ha), mientras que el resto pasó a ser dominio de la nación (Villalobos, citado en Marín, 2008, p. 105).

5 Fernando Martí (1985) hizo un recuento de cómo fue el proceso de nacimiento de Quintana Roo como entidad, el cual es el siguiente: “El presidente Echeverría juzgó conveniente

Figura 1. Carta general del territorio de Quintana Roo (1936)



Fuente: El Colegio de Jalisco. Colección facsimilar de la Mapoteca Manuel Orozco y Berra, del Fondo de "Cartografía Histórica Martín Reyes Vayssade". Negativo n.º 133.

estado en siete municipios; contaba en ese entonces con una población que oscilaba entre los 90.000 y los 100.000 habitantes

acelerar la conversión formal del territorio. Se siguieron los trámites de rigor: el Congreso federal autorizó al gobernador para convocar un Congreso constituyente y la conducción del mismo [sic] fue encomendada a un político cozumeleño extremadamente joven, de escasos 24 años de edad: Pedro Joaquín Coldwell". (p. 55).

(Marín, 2008, p. 101). Cabe mencionar que uno de los municipios recién constituidos es el de Benito Juárez, donde se sitúa Cancún.

Así pues, el municipio de Benito Juárez se constituyó de la desagregación que se hizo a Isla Mujeres, lo cual suscitó malestar entre los habitantes de esta última, porque implicó cercenar su municipio. La situación

se tornó un tanto complicada, hasta el grado que ameritó que el gobernador entablara negociaciones con los moradores (Martí, 1985, p. 55)⁶.

A continuación, se mencionan otros datos interesantes del municipio de Benito Juárez: a) en el nombramiento del presidente municipal intervino el presidente de la república; b) había una fractura del incipiente orden político local, pues “Cancún se convirtió en un estado dentro de otro estado. El que tomaba todas las decisiones era Fonatur” (Martí, 1985, p. 60); c) representó un modelo para todo el país debido a que el gobierno estatal “fue obligado a firmar un convenio por medio del cual cedía al ayuntamiento sus facultades para otorgar permisos de construcción en la ciudad” (Martí, 1985, p. 60); y d) en el caso de la construcción y gestión de Cancún, se observan las ambivalencias del federalismo mexicano en la planeación urbana⁷.

Un aspecto que se debe recalcar es el hecho de la amplia participación que tuvo el Estado en el proyecto de Cancún, pues “asumió la construcción de caminos, del aeropuerto, el saneamiento ambiental, la urbanización, la instalación de servicios públicos e incluso la construcción de inmuebles hoteleros y de atractivos de costo elevado” (García, 1979,

p. 27). Para ello, se requirieron préstamos internacionales, uno de los cuales provino del Banco Interamericano de Desarrollo, por 300 millones de pesos mexicanos (García, 1979, p. 27).

2.1 Municipios de Quintana Roo

En el año de 1930, cuando Quintana Roo era un territorio federal, contaba con cuatro municipios: Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres y Payo Obispo. A mediados del año 1970, ya eran siete los municipios: Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Othón Blanco, como lo señala Marín (2008, p. 107). En 1993 nació el municipio de Solidaridad, y para 2008 se creó Tulum. En 2011 se constituyó jurídicamente Bacalar, y para 2015 nació Puerto Morelos. Así pues, en tan solo 40 años, el estado de Quintana Roo experimentó una organización política interesante: en primer lugar, nació jurídicamente como estado y dio origen a la constitución de siete municipios; en los últimos años se ha observado un considerable incremento de estos, pues en los tres primeros quinquenios del siglo XXI han nacido tres municipios más.

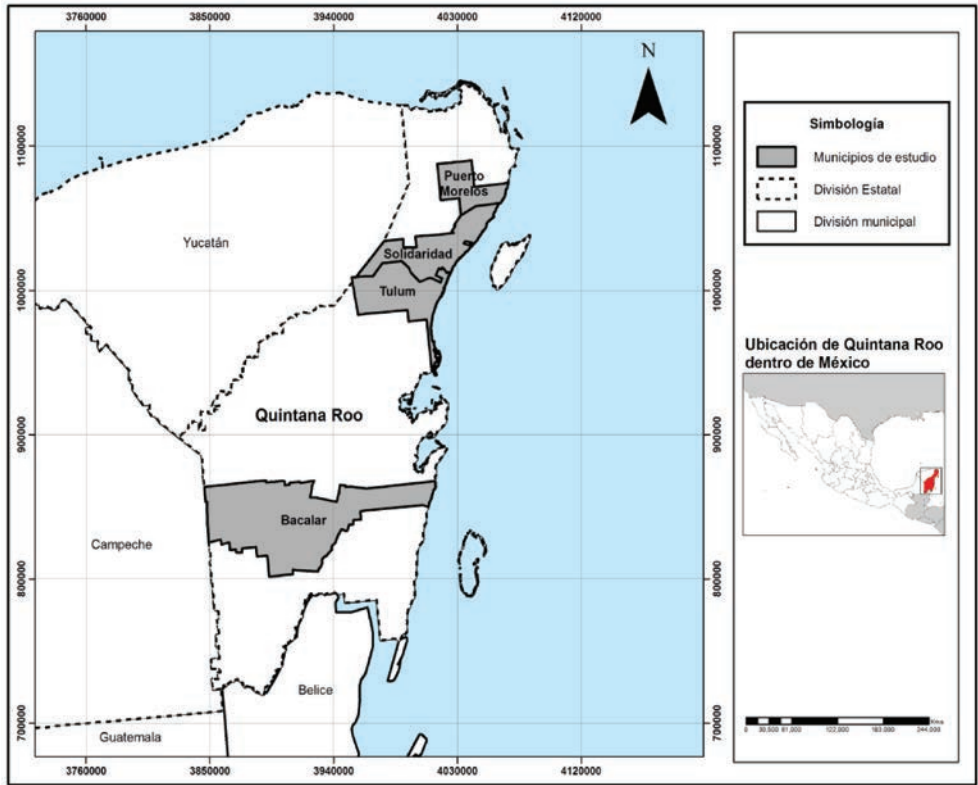
Es importante señalar que los artículos de la Constitución de Quintana Roo encargados de suprimir o crear municipios son el 129 y el 130. El primero sufrió una reforma el 7 de octubre de 2003, según la cual quedó establecido como un requisito la aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Legislatura y la de la mayoría de los ayuntamientos⁸.

6 Martí (1985) refiere: “Se realizó una asamblea en la isla y ahí estaban los importantes, todos en pie de guerra: los Lima, los Pastrana, los Magaña. Pero la verdad es que tenía razón: una buena parte de [los] terrenos continentales eran propiedad de isleños y, en caso de modificarse la división territorial, tendrían que entenderse con un ayuntamiento lejano. La cesión de Cancún la entendían dolorosa, pero inevitable. Lo que peleaban era el resto, así que modificamos el trazo y logramos una partición más coherente”. (p. 56).

7 Martí comenta: “El exceso de dependencias es especialmente notorio en la franja hotelera. Primero el mar, que, como reserva ecológica, es responsabilidad de Sedue. Luego, los 20 metros [sic] de zona federal, encomendados a la Secretaría de Marina. Luego los hoteles, reglamentados por Sectur. La carretera costera [es] controlada por el municipio, pero la jardinería del camellón sigue siendo de Fonatur. Después la laguna, otra vez de Sedue, y a eso habría que agregar el suministro de servicios: agua, el gobierno estatal; luz, la CFE; gas, Pemex en forma directa”. (p. 75).

8 Otros de los requisitos que establece el artículo 129 son los siguientes: “I. Que sea conveniente para satisfacer las necesidades de sus habitantes; II. Que la superficie del territorio del Estado en que se pretenda erigir sea suficiente para cubrir sus necesidades y atender a sus posibilidades de desarrollo futuro; III. Que sus recursos de desarrollo potencial le garanticen posibilidades de autosuficiencia económica; IV. Que su población no sea inferior a treinta mil habitantes; V. Que la comunidad en que se establezca su cabecera cuente

Figura 2. Municipios de reciente creación en Quintana Roo



Fuente: Elaborado por Sagrario Paredes Vargas con base en la cartografía geoestadística incluida en el Marco geoestadístico 2018, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

No cabe duda de que el nacimiento jurídico de Solidaridad, Tulum, Bacalar y Puerto Morelos obedeció a la actividad turística, expresamente para complacer los intereses de importantes empresarios. Para el caso de Solidaridad y Tulum, el contexto fue el siguiente: en la década de los noventa del pasado siglo, Cancún estaba superado; este hecho y la necesidad de ofertar nuevas modalidades de turismo se constituyeron en “el Corredor Cancún-Tulum, que más tarde, por razones de mercadotecnia, se denominaría

Riviera Maya” (Marín, 2008, p. 122), para lo cual se creó un nuevo municipio, y nació el de Solidaridad, de la escisión territorial que se le hizo a Cozumel.

Al respecto, Marín (2008) refiere textualmente:

El origen de este municipio es resultado de la nueva lógica que impone el desarrollo del turismo como organizador del territorio. La intensidad y lógica de crecimiento del turismo en el contexto de Cancún hacia el centro de la costa llevó a un grupo de políticos y empresarios a instituir, en 1992, un nuevo municipio en el estado, con el fin de contar con un dominio territorial

con más de diez mil habitantes; vi. Que la ciudad señalada en la fracción anterior tenga los servicios públicos adecuados para su población; y vii. Que previamente se escuche la opinión de los Ayuntamientos de los municipios que puedan ser afectados en su territorio por la creación del nuevo”.

más eficiente y, sobre todo, disponer de un aparato de administración moderno, organizado bajo parámetros de flexibilidad empresarial, acorde con los intereses de los grandes inversionistas y en provecho de los grupos políticos locales. De esta forma, se constituyó Solidaridad, con una extensión territorial de 4.246 kilómetros [sic], anteriormente pertenecientes al municipio de Cozumel, entre estos más de 95 kilómetros [sic] de litoral –la mayor parte de propiedad federal y estatal– que se convirtieron en recursos fundamentales a través de los cuales los políticos, desde su origen, los presidentes municipales han salido de un grupo de élite local conformado por unas pocas familias de la isla de Cozumel. (p. 124).

Esta idea se corrobora en la exposición de motivos de la VII Legislatura de Quintana Roo para la creación del nuevo municipio, que señala:

La existencia de una estructura administrativa ágil y moderna redundará en una mejor y mayor recaudación de ingresos municipales; facilitará la clarificación y regularización de la tenencia de la tierra, la modernización de catastro y el incremento de los ingresos por concepto de impuestos inmobiliarios. (Congreso del Estado, VII Legislatura de Quintana Roo, 2001).

Pero la Legislatura también advierte que existe un interés de los habitantes de la zona por conformar un nuevo municipio.

Cabe señalar que, por el dinamismo económico que ha alcanzado el municipio de Solidaridad –específicamente su cabecera municipal (Playa del Carmen)–, su territorio se ha vuelto más codiciado, al grado que algunos habitantes de su alrededor han sido desalojados porque no cuentan con la regularización de sus propiedades, como ocurre, por ejemplo, con los pobladores de

la colonia Luis Donaldo Colosio, donde el municipio, junto con las autoridades estatales, ha derrumbado sus viviendas (Revolución, 2017).

Además, en Playa del Carmen, tras la construcción de infraestructura turística en su entorno, se han presentado externalidades negativas tales como:

deforestación y destrucción de selvas, manglares, sabanas, matorral costero y vegetación de duna costera; contaminación del manto freático, lagunas y cuerpos de agua; destrucción de arrecifes por infraestructura portuaria y exceso de turismo; contaminación visual, auditiva y ambiental por el aumento del parque vehicular, etc. (Olivera y Campos, 2007, p. 46).

En esta tesitura, se está de acuerdo con Cantú-Martínez cuando afirma que “se debe permitir que la actividad persista mediante acciones financieramente rentables, pero que al mismo tiempo se constituya de actividades que sean afables con el entorno” (2018, p. 35). En este tema, el municipio juega un papel importante por “a) su legitimidad democrática; b) su relativa permanencia y, por ende, su capacidad para tomar una perspectiva de largo plazo; y c) su responsabilidad política y administrativa en una amplia gama de funciones que pueden influenciar” (Virgen, 2014, p. 208). Pero las tareas del municipio se complican cuando sus administradores no están altamente capacitados y tienen que entrar en negociaciones con actores transnacionales, de ahí la trascendencia de actuar de manera organizada, pensar en el largo plazo, transparentar las decisiones tomadas, así como considerar que el tema de la sustentabilidad no es una cuestión “solamente moral, es también la única racional” (Aguilar, 2002, p. 105).

Se debe subrayar que en la construcción de la Riviera Maya sobresalían dos ciudades:

Playa del Carmen y Tulum. En 1990, esta última contaba con 2.000 habitantes, y en 2006 tenía 14.790 pobladores, además de poseer una zona arqueológica y playas sumamente cotizadas; y ya para esos años se vislumbraba que en un futuro se constituiría en un municipio, ello para cumplir los requisitos que el sector turístico demandaba (Marín, 2008, p. 99; Marín, 2015, p. 95).

Este hecho sucedió dos años después debido a que su dinamismo económico exigió la constitución de un nuevo municipio. El motivo que planteó la XI Legislatura para constituirlo como municipio fue “la velocidad de crecimiento de los desarrollos y servicios turísticos a lo largo de la Riviera Maya, se ha hecho patente durante este último la necesidad de fortalecer las estructuras administrativas ubicadas en la parte sur del municipio” (Congreso del Estado, XI Legislatura de Quintana Roo, 2005).

Para tener una idea de las bellezas naturales que posee Tulum, se trae a colación la siguiente información, en la que se destaca que cuenta con

45 kilómetros [sic] de playa de singular atractivo, paralela a la segunda cadena arrecifal más grande del mundo, que posee amplias extensiones de manglar y una enorme área de selva de gran biodiversidad, lo mismo que múltiples cenotes y cuevas de especial belleza, que son parte constitutiva de un sistema de ríos subterráneos considerado como el más extenso del mundo. (Marín, 2015, pp. 95-96).

Dichas bellezas naturales deben ser administradas y protegidas por los distintos órdenes de gobierno, pero la tarea se complica porque en Tulum convergen importantes intereses privados y suceden casos como el siguiente:

Roberto Hernández se propuso expulsar a los pobladores asentados en el núcleo de

población ejidal, unas 40 familias, pese a que poseen derechos de propiedad sobre solares urbanos. Para esto se les comunicó que “por acuerdo de asamblea” se decidió trasladar el centro de población al otro lado de la carretera. Con ello se ha pretendido reubicar a esta gente a casi a dos kilómetros de distancia, en un terreno cercano a un relleno sanitario, un basurero. Un intento muy claro de desplazar a los pobladores hacia espacios menos cotizados y privilegiados, a fin de que no estorben en los escenarios paradisiacos y que a la vez despejen el terreno a beneficio de quienes se dicen los nuevos dueños del lugar, es decir, los beneficiarios del desarrollo. (Marín, 2015, p. 110).

En el caso expuesto anteriormente, se observa que la política turística en México, que consiste en mejorar la calidad de vida de los habitantes, está lejos de cumplirse. El aspecto social, por cierto, es uno de los pilares de la sustentabilidad, definido por Thomé (2008) para el ámbito turístico como un proyecto que se funda

en la participación directa de las comunidades en la apropiación y transformación de sus recursos ambientales, y que no debe tener otra orientación que no sea erradicar la pobreza, elevar la calidad de vida y satisfacer las necesidades básicas de la humanidad. (p. 250).

Así pues, en este proceso de alcanzar la sustentabilidad—cuyos otros pilares son también obtener crecimiento económico y preservar los recursos naturales—se requiere una amplia regulación gubernamental (Aguilar, 2002, p. 104), y el municipio debe tener un papel trascendental.

Por su parte, Bacalar nació jurídicamente como municipio en 2011, producto de la escisión que se le hizo al municipio de Othón P. Blanco de acuerdo con el Decreto

Figura 3. Palacio municipal de Tulum (Quintana Roo)



Fuente: Archivo de la autora, 17 de junio de 2018.

del Congreso de Quintana Roo. Se supone que esta demanda se venía exhortando desde 2001 tanto por parte de pobladores como de los militantes de diferentes partidos, tales como el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT), entre otros. La razón que esgrimían los demandantes era que el municipio al que pertenecía era extenso y disperso (Hernández, 2011), lo que dificultaba la comunicación entre habitantes y autoridades.

En noviembre de 2010, de nueva cuenta se solicitó al Congreso local elevarlo al rango de municipio; la petición fue acompañada con marchas y plantones en la capital del estado. La petición finalmente fue concedida, así Bacalar se quedó con un tramo de 20 km de la Gran Costa Maya, donde se ubica el segundo muelle de Cruceros Majahual más importante del país (Vázquez, 2011). Textualmente, la IX Legislatura estableció la misma exposición de motivos para la constitución de

Solidaridad⁹. Así pues, queda de manifiesto que la conformación de municipios obedece a las necesidades que plantean los encargados de la actividad turística, idea que complementa Marín (2015) cuando enfatiza sobre otras formas de apropiarse del territorio.

El desarrollo del turismo se encuentra relacionado con procesos de apropiación territorial, a través de lo cual distintos grupos de poder político y económico se imponen sobre otros, en un escenario de alta especulación inmobiliaria, incertidumbre legal, confrontación social y mecanismos institucionales de despojo, bajo control de grupos de élite, mafias agrarias y profesionales de la trasgresión. (p. 91).

9 Textualmente, la IX Legislatura refiere: “La existencia de una estructura administrativa, ágil y moderna redundará en una mejor y mayor recaudación de ingresos municipales; facilitará la clarificación y regularización de la tenencia de la tierra, la modernización del catastro y el incremento de los ingresos por concepto de impuestos inmobiliarios”. (IX Legislatura de Quintana Roo).

Además, en dichos procesos de especulación se impulsarán estos territorios, en gran medida, por algunas acciones que implementan los gobiernos. Por ejemplo, Gómez, Barrasa y García (2018) comentan:

El turismo en Bacalar ha generado fuertes cambios de uso de suelo en el litoral de la laguna, propiciados por la especulación inmobiliaria, la cual se aceleró justo después de su nombramiento de Bacalar como pueblo mágico, en el 2006, y cobró un nuevo impulso en 2011, cuando se convierte en municipio. (p. 9).

El municipio de Puerto Morelos nació en 2015 de la escisión territorial que se le hizo al municipio de Benito Juárez a partir de la solicitud que en octubre de 2014 presentó el entonces gobernador de Quintana Roo, Roberto Borge Angulo. Así pues, parece que, en el caso de Quintana Roo, “el surgimiento de nuevos municipios parece estar en relación con los intereses de grupos de poder locales y reorganización del aparato administrativo estatal” (Arias y Bazán, citados por Salmerón, 1987, pp. 126-127). Pero en este proceso llama la atención la participación de la ciudadanía ante su desaprobación en los límites establecidos, porque consideran que no corresponden al trazo histórico y oficialmente reconocido para Puerto Morelos.

Los habitantes reclaman el despojo de 10 km de playa, trayecto conocido como Milla de Oro, por lo que dejarían de percibir impuestos por concepto de predial. Pero lo que de fondo denuncian es que en dicha área se pretenden desarrollar 12.000 cuartos de hotel en una zona que se caracteriza por tener una alta presencia de manglar (Vázquez, 2015). Entonces, para los habitantes de Puerto Morelos, “el nuevo municipio se creó de modo que el *boom* hotelero que se proyecta en la zona no tenga ninguna clase de impedimento ni oposición” (Vázquez, 2016).

Por su parte, la XIV Legislatura de Quintana Roo expuso:

Benito Juárez es uno de los municipios de mayor crecimiento y actividad económica del estado y del país, por lo tanto, requiere de una amplia atención en los servicios públicos prestados a la población, generando dificultades para que las localidades del sur de la demarcación municipal los reciban; aunado a lo anterior, se encuentra la centralización de servicios y trámites administrativos, que se prestan en la ciudad de Cancún, y considerando que se encuentra distante de la localidad de Puerto Morelos, el traslado a dicha ciudad implica un incremento en los costos de acceso a los servicios administrativos para los habitantes ubicados en la zona sur. (Congreso del Estado, XIV Legislatura de Quintana Roo, 2015).

Habría que enfatizar que el nuevo municipio de Puerto Morelos tiene ubicación estratégica: está en medio de Cancún y Playa del Carmen. Además, se debe recalcar que el municipio tiene dos proyectos en puerta, uno de los cuales es el complejo turístico-residencial Grand Puerto, con una inversión de 400 millones de dólares, que tiene contemplado construir 44 condominios con más de 704 departamentos de lujo, 1.200 predios para complejos residenciales, un centro comercial y un hotel de más de 600 habitaciones (Vázquez, 2016).

El otro proyecto es el Plan Maestro Las Américas, que consiste en urbanizar un área de 420 ha donde se proyectarían ocho hoteles, situación contraria a lo que buscan los habitantes de Puerto Morelos, que son conscientes de conservar y preservar sus recursos naturales, pues frente a sus playas se encuentra el arrecife de coral (Vázquez, 2016). Al respecto, se está de acuerdo con Marín (2008) cuando afirma que “el espacio es organizado por intereses turísticos encaminados a controlarlo, mercantilizarlo,

promoverlo y comercialarlo” (p. 136); ello ha sido a tal grado que, en el caso de Puerto Morelos,

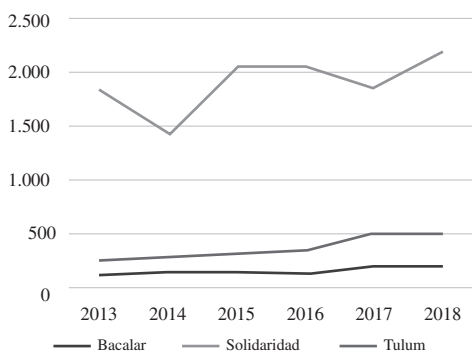
mediante la aplicación de ciertos reglamentos municipales evitan que los pescadores y migrantes que viven atrás de la franja costera hagan uso de algunos espacios que ahora están destinados al turista e incluso evitan que caminen por la playa, visiten el arrecife y pesquen para autoconsumo, etc. (Cruz, Zizumbo, Monterroso y Quintanilla, 2013, p. 151).

Una vez más se corrobora que muchas de las personas que viven en estos territorios con alto potencial turístico y económico han sido desplazadas, por lo que se han visto en la necesidad de enfrentar luchas legales para defender sus tierras, proteger sus ecosistemas o hacer valer la ley, temática que han evidenciado varios autores en otras latitudes del país (Ávila y Luna, 2013; Fonseca, 2009; Marín, 2015). Así pues, lejos queda la imagen de que las personas nativas de donde se impulsa y/o incentiva el turismo logren beneficiarse de la actividad turística, como se puntualizó en los casos de Solidaridad, Tulum y Puerto Morelos.

Ahora bien, respecto a los ingresos y egresos registrados en los municipios de reciente creación en los últimos cinco años, llama la atención que Solidaridad es el que más ingreso ha administrado en estos años: los valores oscilan entre los 1.831 y los 2.180 millones de pesos, mientras que los de Tulum y Bacalar oscilan entre los 150 y los 500 millones de pesos.

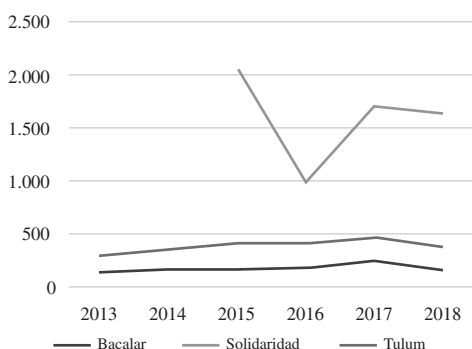
De igual manera, los egresos más altos se registran en el municipio de Solidaridad, pues rondan entre los 2.048 millones de pesos (reportados en 2015) y los 989 millones de pesos (registrados en 2016). En cambio, los egresos de Bacalar y Tulum oscilan entre los 140 y los 417 millones de pesos.

Figura 4. Ingresos reportados en los municipios de reciente creación en Quintana Roo, 2013-2018 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en la respuesta que ofreció la Unidad de Transparencia de los municipios de Bacalar, Solidaridad y Tulum. La respuesta del municipio de Puerto Morelos no fue clara, por lo tanto, no se incluyó.

Figura 5. Egresos ejercidos en los municipios de reciente creación en Quintana Roo, 2013-2018 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en la respuesta que ofreció la Unidad de Transparencia de los municipios de Bacalar, Solidaridad y Tulum. La respuesta del municipio de Puerto Morelos no fue clara, por lo tanto, no se incluyó.

En el aspecto político, se debe recalcar que el municipio de Solidaridad, en el período de 1993 a 2018, fue gobernado en once ocasiones por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), tres veces por el Partido Acción Nacional (PAN) y actualmente por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Así mismo, es importante resaltar que en algunas ocasiones han sido mujeres las que han asumido el poder. En el caso

de Tulum, en el período de 2008 a 2018, el PRI gobernó en seis oportunidades y el PAN lo hizo una vez, y también las mujeres han tenido participación en la presidencia. En Bacalar, en el periodo de 2011 a 2018, dos veces gobernó el PRI y en una oportunidad Nueva Alianza asumió el poder. En Puerto Morelos, en el período de 2015 a 2018, el PRI gobernó en una ocasión y en dos lo hizo el Partido Verde Ecologista de México, liderado por una mujer, que fue reelegida en la última elección.

Cabe mencionar que los municipios de Quintana Roo que registraron un alto crecimiento demográfico en el período de 1990 a 2015 fueron Benito Juárez, Othón P. Blanco y Solidaridad. Todavía no existen datos para ver la tendencia demográfica de los municipios de reciente creación.

Respecto a la tasa de crecimiento poblacional, esta es alta en los municipios de Benito Juárez, Solidaridad y Bacalar, incluso en algunos períodos ha sido del 20,45 %. También se debe reconocer que ha habido

períodos en los que se han registrado tasas de crecimiento negativas, como en el caso de Isla Mujeres entre 1990 y 1995, así como en Othón P. Blanco de 2010 a 2015, aunque este último caso se explica por la creación del municipio de Bacalar, de ahí la necesidad de incluir en la tabla 1 a todos los municipios de Quintana Roo.

La mayoría de los habitantes de los municipios de Cozumel, Isla Mujeres, Benito Juárez, Solidaridad y Tulum se dedican a labores relacionadas con servicios, así como al comercio. Los municipios donde las actividades del sector primario tienen un fuerte peso son Felipe Carrillo, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Bacalar.

Ante el alto crecimiento demográfico que registran algunos de los municipios de Quintana Roo, es indudable que se plantean retos a las administraciones gubernamentales locales, pues estas tienen que proporcionar a los habitantes los servicios públicos básicos, también vivienda y empleo; así, por ejemplo, el 95,27 % de las viviendas en

Tabla 1. Población en los municipios de Quintana Roo (1990-2015)

<i>Municipio</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>
Cozumel	44.903	48.385	60.091	73.193	79.535	86.415
Felipe Carrillo Puerto	47.234	56.001	60.365	65.373	75.026	81.742
Isla Mujeres	10.666	8.750	11.313	13.315	16.203	19.495
Othón P. Blanco	172.563	202.046	208.164	219.763	244.553	224.080
Benito Juárez	176.765	311.969	419.815	572.973	661.176	743.626
José María Morelos	25.179	29.604	31.052	32.746	36.179	37.502
Lázaro Cárdenas	15.967	18.307	20.411	22.434	25.333	27.243
Solidaridad	SD	28.747	63.752	135.512	159.310	209.634
Tulum	SD	SD	SD	SD	28.263	32.714
Bacalar	SD	SD	SD	SD	SD	39.111
Puerto Morelos	SD	SD	SD	SD	SD	SD

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (1990, 1995, 2000, 2005, 2010 y 2015).

Tabla 2. Tasa de crecimiento poblacional en los municipios de Quintana Roo (1990-2015)

<i>Municipio</i>	<i>1990-1995</i>	<i>1995-2000</i>	<i>2000-2005</i>	<i>2005-2010</i>	<i>2010-2015</i>
Cozumel	1,33	5,19	3,53	1,47	1,75
Felipe Carrillo Puerto	3,06	1,76	1,41	1,80	1,81
Isla Mujeres	-3,44	6,18	2,91	4,30	3,96
Othón P. Blanco	2,83	0,69	0,95	2,32	-1,82
Benito Juárez	10,58	7,18	5,63	3,12	2,50
José María Morelos	2,9	1,12	0,94	2,16	0,75
Lázaro Cárdenas	2,45	2,57	1,67	2,64	1,53
Solidaridad	SD	20,45	14,20	3,53	5,93
Tulum	SD	SD	SD	SD	3,12
Bacalar	SD	SD	SD	SD	11,39
Puerto Morelos	SD	SD	SD	SD	SD

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (1990, 1995, 2000, 2005, 2010 y 2015).

Tabla 3. Distribución de la población ocupada por sector en los municipios de Quintana Roo, 2015

<i>Municipio</i>	<i>Población económicamente activa</i>	<i>Primario</i>	<i>Secundario</i>	<i>Comercio</i>	<i>Servicios</i>	<i>No especificado</i>
Cozumel	39.049	0,97	11,22	20,06	66,32	1,42
Felipe Carrillo Puerto	23.774	31,16	13,94	11,44	43,31	0,15
Isla Mujeres	9.197	6,43	12,29	16,08	64,51	0,70
Othón P. Blanco	92.510	11,25	14,48	16,40	56,80	1,07
Benito Juárez	351.489	0,58	13,43	18,00	66,80	1,19
José María Morelos	12.264	41,75	14,95	10,81	32,09	0,41
Lázaro Cárdenas	8.573	27,57	18,12	10,37	43,29	0,65
Solidaridad	106.588	0,78	13,26	14,80	69,97	1,19
Tulum	14.718	5,95	11,39	12,02	69,91	0,73
Bacalar	13.024	45,93	11,59	10,51	31,28	0,68
Puerto Morelos	SD	SD	SD	SD	SD	SD
Quintana Roo	671.186	5,37	13,43	16,63	63,48	1,10

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015).

Tulum disponen de agua. No obstante, la problemática es fuerte en Bacalar debido a que el 93,38 % de sus viviendas cuentan con drenaje, y solamente el 45,91 % entregan los residuos al servicio público de recolección.

Estos aspectos son sumamente valiosos, pues estos espacios viven de sus recursos naturales, y si nos los protegen, ponen en riesgo su subsistencia.

Tabla 4. Estimadores de viviendas que disponen de agua, drenaje, electricidad y recolección de residuos orgánicos (2015)

<i>Municipio</i>	<i>Disponen de agua</i>	<i>Disponen de drenaje</i>	<i>Disponen de energía eléctrica</i>	<i>Entregan los residuos al servicio público de recolección o los colocan en un contenedor</i>
Cozumel	94,62	99,01	99,64	98,99
Felipe Carrillo Puerto	98,40	77,33	96,48	47,73
Isla Mujeres	86,13	97,11	93,92	89,67
Othón P. Blanco	95,47	98,10	98,85	83,66
Benito Juárez	92,56	99,09	99,21	94,97
José María Morelos	98,40	80,69	96,47	39,70
Lázaro Cárdenas	98,28	80,16	96,38	65,23
Solidaridad	98,16	98,92	98,99	98,11
Tulum	95,27	96,14	97,54	95,26
Bacalar	96,76	93,38	96,93	45,91
Puerto Morelos	SD	SD	SD	SD
Quintana Roo	94,53	97,04	98,76	89,08

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015).

Si bien es cierto que en los municipios seleccionados hacen falta datos, también lo es que se requiere hacer un estudio cualitativo para evaluar en profundidad la prestación de los servicios, pues, como lo señalan Jiménez y Sosa (2007), en el caso de Benito Juárez:

En realidad, se mantienen sin conexión las viviendas del área Nuevos Horizontes porque los habitantes no pueden pagar la obra de conexión individual de su vivienda a la red de drenaje que fue introducida hace algunos años y, por lo tanto, continúan descargando en rústico a pozos de absorción. (s. p.).

Además, en 2015, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) informó que el municipio de Bacalar contaba con 23.585 personas que vivían en la pobreza, lo que representa el 78,2 % del total de la población, y que 10.652 personas vivían en pobreza extrema

(35,3 %); adicionalmente, se indicó que el 21,9 % de la población presentaba un rezago educativo, el 6,85 % carecía de servicios de salud y el 82 % no tenía acceso a la seguridad social (CONEVAL, 2015).

Para el municipio de Solidaridad, las cifras presentadas por CONEVAL en 2015 fueron estas: 43.810 personas eran pobres, lo que representaba el 19,6 % del total de la población; 4.112 personas vivían en pobreza extrema; el 15 % de la población presentaba un rezago educativo; el 51,7 % carecía de seguridad social y el 20 % no contaba con acceso a la salud (CONEVAL, 2015).

En el caso del municipio de Tulum, CONEVAL señaló que 12.366 personas eran pobres, lo que representaba el 32,2 % del total de la población; 2.051 personas vivían en pobreza extrema (5,3 %); el 18,3 % presentaba un rezago educativo; el 80,3 % no tenía seguridad social y el 17,1 % no contaba con acceso

a la salud (CONEVAL, 2015). En este marco se está de acuerdo con Mochi cuando afirma que “encontramos municipios con un más amplio crecimiento económico, pero con fuertes rezagos en infraestructura y desigualdades sociales; por otra parte, muchos municipios han avanzado en la formación de polos territoriales vinculados generalmente con los mercados externos” (Mochi, citado por Girardo, 2018b, p. 31).

Finalmente, se debe recalcar que los municipios turísticos son

[...] mucho más que una organización administrativa para proveer a los habitantes de una ciudad—entre otros de igual carácter—servicios de alumbrado, barrido y limpieza. Son centros productivos en los cuales no es la industria, ni el movimiento que genera la comercialización de las materias primas, ni la realización de trámites burocráticos, ni la concentración de servicios para la salud o la educación lo que determina su existencia. Existen porque el dinero que gastan en ellos las personas que los visitan genera empleos y riqueza suficientes para mantener a la población que allí habita (siempre que no se produzcan movimientos migratorios internos que hagan crecer a la población económicamente activa por encima de los límites del empleo real generado directa o indirectamente por el turismo, que es lo que ha sucedido en Acapulco, Mar de Plata y tantos otros centros turísticos de América Latina), y gracias a ello se produce una redistribución del ingreso nacional por el gasto del turismo nacional, y un ingreso de divisas para el país, por el correspondiente al turismo receptivo. (Boullón, 2009, p. 84).

A manera de conclusiones

A lo largo de este artículo se enfatizó que la actividad turística trastoca el territorio en varias facetas, una de ellas es la político-administrativa, pues en esta se encuentra

inmerso el fenómeno de la municipalización, es decir, la creación de municipios. El espacio analizado fue el joven estado de Quintana Roo, en donde en estos 44 años ha quedado atrás la imagen de un territorio-frontera poco habitado, incomunicado y olvidado por toda clase de autoridades. Hoy en día, tras el fomento y el impulso que se le dio al turismo, este destino es altamente cotizado por los intereses de inversionistas, muchos de los cuales no son nacionales.

La ebullición es a tal grado que en estos tres primeros lustros del siglo XXI se han creado tres municipios en Quintana Roo, cuyas principales características son las siguientes: a) se sitúan en lugares estratégicos para el mercado turístico, b) poseen recursos naturales altamente cotizados y c) saben aprovechar los procesos de descentralización y de participación ciudadana para establecer demandas separatistas. Mención aparte es el caso de Puerto Morelos, pues sus habitantes solicitan al gobierno el respeto de sus límites y de sus recursos naturales.

Así mismo, se recalca que los municipios de reciente creación registran altas tasas de crecimiento demográfico tanto a nivel nacional como estatal, lo cual plantea serios retos a las administraciones gubernamentales locales, pues estas tienen que proveerles servicios públicos, trabajo y vivienda, aspectos sumamente valiosos para la vida cotidiana, pero que revisten de otro carácter en espacios propios para el turista. Así, por ejemplo, la disposición de drenaje y la recolección de basura en las viviendas son elementos vitales para postergar la vida de los ecosistemas donde hoy en día el cuidado al medio ambiente ha cobrado un gran valor para el turista.

Sin lugar a duda, estos jóvenes municipios con vocación económica dirigida al turismo de sol y playa tienen algunas tareas pendientes, la principal es lograr mejorar la

calidad de vida de sus habitantes, otra sería seguir compitiendo en el mercado turístico para atraer visitantes, pero sin descuidar el aspecto ambiental.

Referencias bibliográficas

Aguilar, I. (2006). Reflexiones sobre el desarrollo sustentable. *Comercio Exterior*, 52(2), 98-105. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/27/2/RCE.pdf>

Arellano, A. (2011). El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional. *Región y Sociedad*, 23(52), 59-90. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v23n52/v23n52a3.pdf>

Arnaiz, S. M. y César, A. (2009). *Geopolítica, recursos naturales y turismo: una historia del Caribe mexicano*. México: Universidad de Guadalajara.

Arroyo, J. y Sánchez, A. (2007). Políticas municipales para la promoción del desarrollo regional. En E. Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción* (1.^a reimpr. Ed. 2003) (pp. 87-128). México: Miguel Ángel Porrúa y CIDE.

Ávila, P. y Luna, E. (2013). Del ecologismo de los ricos al ecologismo de los pobres. *Revista Mexicana de Sociología*, 75(1), 63-89. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32125628005>

Banco Mundial. (2017). *Turismo internacional, número de arribos*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/ST.INT.ARVL?end=2014&locations=MX&start=1995&view=chart>

Boullón, R. (2009). *Los municipios turísticos* (2.^a ed.). México: Editorial Trillas.

Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión*

y *Política Pública*, 13(3), 753-784. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Cabrero.pdf

Cantú-Martínez, P. (2018). Desarrollo sustentable: cultura, patrimonio cultural y natural en México. *Turismo y Sociedad*, XXIII, pp. 25-40. DOI: 10.18601/01207555.n23.02

Cárdenas, E. (2017). Origen del municipio de Bahía de Banderas. *Estudios Jaliscienses*, 110, 23-36. Recuperado de <http://coljal.edu.mx/wp-content/uploads/2017/11/ORIGEN-DEL-MUNICIPIO.pdf>

Clancy, M. (2001). Mexican tourism: Export growth and structural change since 1970. *Latin American Research Review*, 36(1), 128-150.

Congreso del Estado (Quintana Roo), H. VII Legislatura del Estado de Quintana Roo. (25 de junio de 1993). Iniciativa del Decreto 19. Exposición de motivos para la creación del municipio “Solidaridad del Carmen”, con cabecera municipal en Playa del Carmen, y reforma de los artículos 129, 130, 145 y 148 de la Constitución Política del Estado. Recuperado de http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/07_legislatura/decretos/1anio/1PE/dec019/10719930725019.pdf

Congreso del Estado (Quintana Roo), IX Legislatura de Quintana Roo. (29 de noviembre de 2001). Iniciativa de Decreto por el que se crea el Municipio San Felipe de Bacalar. Recuperado de http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/12_legislatura/decretos/3anio/3PE/dec421/11220110216421.pdf

Congreso del Estado (Quintana Roo), XI Legislatura del Estado de Quintana Roo. (24 de mayo de 2005). Iniciativa de Decreto por el que se crea un nuevo municipio denominado Tulum, dando como consecuencia [de] la modificación del actual municipio de Solidaridad, así como la estructura territorial interna de nuestro estado de Quintana Roo. Recuperado de http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/12_legislatura/decretos/3anio/3PE/dec421/11220110216421.pdf

congresoqroo.gob.mx/historial/12_legislatura/decretos/1anio/IPO/dec007/I1120050524001.pdf

Congreso del Estado (Quintana Roo), XIV Legislatura del Estado de Quintana Roo. (27 de octubre de 2015). Iniciativa de Decreto por el que se crea el municipio de Puerto Morelos del estado de Quintana Roo. Recuperado de http://documentos.congresoqroo.gob.mx/transparencia/proceso_legislativo/iniciativas/I1420151027005.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2017). *Medición de la pobreza. Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2011). México: Porrúa.

Cruz, E., Zizumbo L., Monterroso, N. y Quintanilla, A. (2013). La confrontación social por el espacio costero: la configuración de paisajes turísticos en Puerto Morelos, Quintana Roo. *Región y Sociedad*, 25(56), 127-160. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10225596003>

De Kadt, E. (1984). *Tourism: Passport to development? Perspectives on the social and cultural effects of tourism in developing countries* (2.^a impr.). New York: Oxford University Press. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/223271468141894689/pdf/multi-page.pdf>

Everitt, J., Massam, B., Chávez-Dagostino, R. M., Espinosa, R. y Andrade, E. (2008). The imprints of tourism on Puerto Vallarta, Jalisco, Mexico. *Le Géographe Canadien*, 52(1), 83-104. DOI: 10.1111/j.1541-0064.2008.00202.x

Fonseca, M. A. (2009). Punta Mita en la dinámica del desarrollo turístico regional. *El Periplo Sustentable*, 16, 85-108. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193414421004>

García de Fuentes, A. (1979). *Cancún: turismo y subdesarrollo regional*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

García, R. y Gómez, P. (2011). Servicios públicos en los gobiernos locales: un análisis a través de las encuestas municipales. En E. Cabrero y D. Arellano (coords.), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009* (pp. 157-213). México: CIDE.

Gil, M. I. (2015). *Los municipios turísticos. Aspectos particulares de la ordenación y gestión de sus recursos turísticos desde el punto de vista de derecho administrativo* (Tesis doctoral). Universitat Rovira i Virgili, Tarragona. Recuperada de <https://www.tdx.cat/handle/10803/386150>

Girardo, C. (2018a). Introducción. En C. Girardo (coord.), *La gestión municipal: teoría y práctica ante los nuevos contextos* (pp. 9-14). México: El Colegio Mexiquense.

_____. (2018b). La gestión municipal en el marco de los enfoques teóricos: análisis del estado del arte. En C. Girardo (coord.), *La gestión municipal: teoría y práctica ante los nuevos contextos* (pp. 15-44). México: El Colegio Mexiquense.

Gómez, E., Barrasa, S. y García de Fuentes, A. (2018). Paisaje litoral de la laguna de Bacalar (Quintana Roo, México): ocupación del suelo y producción del imaginario por turismo. *Investigaciones Geográficas*, 95. DOI: 10.14350/rig.59594

H. Ayuntamiento del Municipio de Bacalar. (2018). Unidad de Transparencia. Número de folio 01127218 [en poder de la autora].

H. Ayuntamiento del Municipio de Solidaridad. (2018). Unidad de Transparencia. Número de folio 01128618 [en poder de la autora].

H. Ayuntamiento del Municipio de Tulum. (2018). Unidad de Transparencia. Número de folio 01128718 [en poder de la autora].

Hernández, S. (4 de enero de 2011). Bacalar a días de lograr su autonomía municipal. *El Universal*. Recuperado de <https://archivo.eluniversal.com.mx/estados/79158.htm>

Hiernaux, D. (1999). Cancun bliss. En D. R. Judd y S. S. Fainstein, *The tourist city* (pp. 126-139). New Haven: Yale University Press.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (1990). *Censo general de población y vivienda*. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11894

_____. (1995). *Conteo de población y vivienda*. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11884

_____. (1997). *División territorial del estado de Quintana Roo de 1810 a 1995*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825222505>

_____. (2000). *Censo general de población y vivienda*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2000/default.html>

_____. (2005). *Conteo de población y vivienda*. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/lib/Olapconsulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=17352

_____. (2010). *Censo general de población y vivienda*. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27770

_____. (2015). *Encuesta intercensal*. Recuperada de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enhogares/especiales/intercensal/>

_____. (28 de septiembre de 2018). *Estadísticas a propósito del... Día Mundial del Turismo (27 de septiembre). Datos nacionales*. Recuperado de [https://www.gobiernosmexico.com.mx/gobierno-](https://www.gobiernosmexico.com.mx/gobierno-federal/inegi-estadisticas-a-proposito-del-dia-mundial-del-turismo-27-de-septiembre-datos-nacionales-2/)

[federal/inegi-estadisticas-a-proposito-del-dia-mundial-del-turismo-27-de-septiembre-datos-nacionales-2/](https://www.gobiernosmexico.com.mx/gobierno-federal/inegi-estadisticas-a-proposito-del-dia-mundial-del-turismo-27-de-septiembre-datos-nacionales-2/)

Jiménez, A. y Sosa, A. P. (2007). Desarrollo del turismo, impactos sociales y la planeación de ciudades turísticas: el caso de Cancún. En C. Silva y A. Iracheta (comps.), *El futuro de las ciudades y el turismo: memorias del VIII Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad* (pp. 221-243). México: El Colegio Mexiquense e Instituto de Planeación de Desarrollo Urbano, Municipio de Benito Juárez.

Marín, G. (2008). Territorio de resistencia, integración mercantil y producción del espacio turístico en Quintana Roo: trayectorias y transformaciones del mundo maya. En A. Castellanos y J. A. Machuca (comps.), *Turismo, identidades y exclusión* (pp. 97-142). México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

_____. (2015). Turismo, ejidatarios y “mafias agrarias” en Tulum, Quintana Roo, México: el caso del ejido José María Pino Suárez. En G. Marín (coord.), *Sin tierras no hay paraíso. Turismo, organizaciones agrarias y apropiaciones territoriales en México* (pp. 91-112) (Colección Pasos Edita, n.º 15). Tenerife: PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural. Recuperado de <http://www.pasosonline.org/Publicados/pasos-edita/PSEdita15.pdf>

Martí, F. (1985). *Cancún, fantasía de banqueros: la construcción de una ciudad turística a partir de cero*. México: Editorial Uno.

Martínez, H., Ramírez, L., Solís, H. R. y Valenzuela, M. B. (coords.). (2007). *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Merino, M. (2005). Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional. En A. Aziz Nassif y J. Alonso Sánchez (coords.), *El Estado mexicano: herencias y cambios. Tomo*

l. *Globalización, poderes y seguridad nacional* (pp. 287-305). México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/glob_pod_seg_nal.pdf

Notimex. (29 de octubre de 2015). Cabildo local respalda creación de municipio Puerto Morelos. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cabildo-local-respalda-creacion-de-municipio-puerto-morelos>

Olivera, A. y Campos, B. (2007). Sustentabilidad social en la zona costera del estado de Quintana Roo, México. Playa del Carmen: un ejemplo. En B. Campos, L. Castillo y D. Velázquez (coords.), *Urbanización y turismo* (pp. 39-51). México: Ediciones Pomares.

Organización Mundial del Turismo (OMT). (2018). *Panorama OMT del turismo internacional. Edición 2018*. Madrid: UNWTO. DOI: 10.18111/9789284419890

Pié i Ninot, R. y Rosa, C. J. (2013). Un turismo sin arquitectura o una arquitectura sin argumento. En R. Pié i Ninot y C. J. Rosa, *Turismo líquido* (pp. 6-11). Barcelona, España: Universidad de Málaga, Andalucía Tech, Univesitat Politècnica de Catalunya, Instituto Hábitat Turismo.

Preciado, J. (1994). *Ciudades regionales, élites y poder en Jalisco 1983-1988*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Quintana, C. (2018). Derecho y gestión municipal. En C. Girardo (coord.), *La gestión municipal: teoría y práctica ante los nuevos contextos* (pp. 93-120). México: El Colegio Mexiquense.

Real Academia Española (RAE). (1984). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Editorial Espasa.

Revolución. (2017). *Colonia Luis Donaldo Colosio, Playa del Carmen, historia de un despojo*. Recuperado de <https://www.lanuevarevolucion.org/2017/06/16/colonia-luis-donaldo-colosio-playa-del-carmen-historia-de-un-despojo>

Salmerón, F. (1987). El municipio en la antropología política. En B. Boehm de Lameiras (coord.), *El municipio en México*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

Thomé, H. (2008). Turismo rural y campesinado, una aproximación social desde la ecología, la cultura y la economía. *Convergencia*, 15(47), 237-261. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v15n47/v15n47a9.pdf>

Turner, J. K. (2004). *México bárbaro*. México: Ediciones Leyenda.

Vázquez, J. (2 de febrero de 2011). Crea Quintana Roo el municipio de Bacalar. *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/crea-Quintana-Roo-el-municipio-de-Bacalar-20110202-0112.html>.

_____. (1.º de noviembre de 2015). Interpondrán amparo colectivo contra límites territoriales de Puerto Morelos. *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Interpondran-amparo-colectivo-contra-limites-territoriales-de-Puerto-Morelos-20151110-0108.html>

_____. (6 de enero de 2016). Crean el municipio de Puerto Morelos. *El Economista*. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/estados/2016/01/06/crean-municipio-puerto-morelos>

Virgen, C. (2014). *Turismo y desarrollo sustentable: un acercamiento al estudio del turismo*. México: Asociación Mexicana de Centros de Enseñanza Superior en Turismo y Gastronomía, A.C., Universidad de Guadalajara, Universidad Federal do Paraná.

Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. *Gestión y Política Pública*, 12(2), 323-350. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13312205>