

EL CAMBIO POLÍTICO EN QUINTANA ROO Y EL RIESGO DE LA PERSISTENCIA DEL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL

Dr. Gerardo Hernández Hernández

Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS)
Universidad Autónoma de Baja California (UABC)
Mexicali, Baja California, México
ghernandez48@uabc.edu.mx

Introducción

La transición democrática a nivel nacional ha sido vista como uno de los grandes avances de la vida política en el país. El triunfo de un partido opositor sobre el partido hegemónico en el año 2000 fue resultado de un proceso intermitente que inició en otras entidades federativas, específicamente en 1989 cuando el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la gubernatura en Baja California. No obstante, esta ola democrática no se extendió a la mayoría de los gobiernos subnacionales debido a que hasta las elecciones estatales de 2016 los gobiernos subnacionales de Veracruz, Durango, Coahuila, Tamaulipas y Quintana Roo fueron gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde 1929 (los estados de Campeche, Colima, Hidalgo y Estado de México continúan gobernados por el PRI).

Esta paradoja democrática permite cuestionar las razones de la persistencia en el tiempo de los equilibrios institucionales. En particular en cómo logran romperse así como los alcances de estos. En este mismo sentido, algunos estudios sobre democracia subnacional (Campos, 2012; Gervasoni, 2011; Gibson, 2007; Ibarra, Sandoval, Sotres, 2001) señalan que mientras las transiciones democráticas llegaron a nivel nacional, los Presidentes y, en general, los nuevos gobiernos tuvieron que atender una serie de demandas propias de la exigencia de vivir en democracia cuya consecuencia fue una ambivalencia política. Por un lado se busca consolidar la democracia a nivel nacional y por otro, los gobiernos estatales establecieron enclaves autoritarios lejos del alcance de la política nacional.

El análisis de la permanencia de estos equilibrios institucionales así como el cambio político en los gobiernos subnacionales reconoce en el nuevo institucionalismo una herramienta de oportunidad para su estudio. Por una parte, el argumento del nuevo

institucionalismo (Skocpol, 1992; King, 1995 citados en Peters, 2003; Evans, Rueschemeyer y Skoopol 1979; Steinmo, Thelen y Longstreth 1992; y Skoopol 1992) plantea que las decisiones que toman los agentes en el gobierno para formar instituciones o iniciar actividades generalmente tienen una influencia prolongada y definida sobre la política, lo cual conlleva a que persistan en el tiempo. Por otra parte, se explica el cambio político desde la perspectiva de quienes controlan el entramado institucional. En otras palabras, para que se dé el cambio institucional debe haber rentabilidad en el nuevo equilibrio que se ofrece. Por ejemplo, la durabilidad de las nuevas instituciones es un factor que condiciona el apoyo de los grupos de interés (Rowley, 1993; North, 1993; Moe, 1990).

El objetivo de este texto es estudiar la persistencia y el cambio político en Quintana Roo, entidad federativa que desde su fundación como estado libre y soberano en 1974 hasta las elecciones estatales de 2016 fue gobernado por el PRI. Aunque se puede afirmar que el proceso de alternancia inició en 2002 en el gobierno municipal de Benito Juárez (donde se encuentra Cancún). Le siguieron los municipios de Cozumel, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto y en las elecciones estatales de 2016 una alianza opositora (PAN-PRD) logró derrotar al PRI en el gobierno del estado y en el gobierno municipal de Othón P. Blanco, ayuntamiento que alberga la capital del Estado, Chetumal. Cabe señalar que el cambio político en los municipios ha sido intermitente, es decir, el PRI ha sido derrotado y reinstaurado en el poder municipal sin que los gobiernos de alternancia hayan podido responder a las demandas ciudadanas que los llevaron al poder.

Se plantea como hipótesis de trabajo, que las razones que condujeron al cambio político en el gobierno de Quintana Roo—corrupción de la clase política, la deuda pública, el descontento con la calidad e impacto gubernamental— no son variables determinantes para que el nuevo gobierno consolide el cambio institucional del estado y su sociedad. Lo anterior se debe al diseño institucional de origen, que se manifiesta en una sociedad burocratizada y dependiente de los agentes del gobierno, la cual se enfrenta a una dicotomía. Por un lado busca una mejora en las decisiones del gobierno estatal, y por otro, se resiste a cambiar el equilibrio institucional sobre el que se diseñó su estructura sociopolítica.

Es necesario señalar que los estudios que aborden el diseño institucional como fuente de la persistencia del poder político en Quintana Roo son prácticamente nulos.

Imperan valiosas investigaciones desde la perspectiva jurídica, antropológica, histórica y de la sociología política como el de Samaniego (2010), Careaga e Higuera (2011), Camal (2013) y Macías (1997) las cuales hacen un recuento de la conformación del estado, pero no retoman de manera directa el tema de las decisiones que la clase política ha implementado durante la historia de su trayectoria institucional. Inclusive el trabajo de Camal (2013) termina por forzar el plano teórico del estudio de las élites en el estado, esto se menciona debido a que no se puede hablar de una pluralidad de élites sino de una, la cual ha sido determinante en el rumbo institucional del estado.

El trabajo se divide en cinco secciones: la primera parte expone los referentes teóricos y características políticas de los gobiernos subnacionales, así como los aportes del nuevo institucionalismo para el análisis de las instituciones como elementos de conformación del poder político, su *path dependence* (dependencia del rumbo) y las fuentes que originan las resistencias y el cambio político. En la segunda sección se describe brevemente los antecedentes de la creación del estado de Quintana Roo, lo cual ayuda a comprender cómo se inició el diseño institucional del estado. En el tercer apartado se analiza el cambio de territorio federal al estado de Quintana Roo para comprender el diseño de la trayectoria institucional, la persistencia del equilibrio político y las causas que produjeron el cambio político en la elección estatal de 2016. De igual forma, se analiza los factores institucionales que, de acuerdo al texto, han ocasionado las alternancias políticas en los municipios, pero que de manera recurrente han retornado al equilibrio político antecesor. En la cuarta sección se analizan los riesgos a los que se enfrenta el cambio político y la nueva trayectoria institucional. Se hace alusión a los valores como instituciones osificados en la sociedad quintanarroense lo cual puede representar resistencias al cambio político. Esta sección y la anterior se apoyan de entrevistas abiertas a personajes de la clase política y empresarial en la entidad. En la última sección se presentan las conclusiones.

1. Gobiernos subnacionales y trayectoria institucional: bases de la persistencia y el cambio político

La democracia subnacional, como se señaló anteriormente, ha tenido procesos intermitentes en México en los cuales su explicación necesariamente se relaciona con la particularidad de sus contextos y sus trayectorias institucionales. Como bien señala Campos (2012:24) el proceso de democratización inició desde las regiones, pero los alcances más determinantes se apreciaron a nivel nacional y desde entonces ha habido un constante trabajo por reformar al sistema legal y electoral para permitir la competencia y la pluralidad política. Asimismo, el encontrar las respuestas a estos cambios políticos en un primer momento se atribuye al incremento de la clase media y a una atomización —sin que haya desaparecido por completo— del poder presidencial (Campos, 2012:25).

Pero quizá lo que hace falta explicar es por qué ciertos contextos subnacionales a pesar de tener grandes avances democráticos a nivel nacional no han logrado mover o modificar sus estructuras institucionales. Gibson (2007: 165) plantea que la forma en cómo algunos gobiernos subnacionales no acusan cambios en sus estructuras se debe a como conducen su política territorial. Lo anterior no se refiere al territorio en sí, sino a cómo la política se organiza y se dirime a través del territorio. De ahí la pertinencia de considerar los aportes del nuevo institucionalismo, el cual plantea la importancia del estudio de los agentes, grupos o individuos los cuales crean instituciones que inciden en el presente y el futuro de las sociedades determinando el desarrollo de éstas. Desde esta perspectiva institución se entiende como: “los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y acuerdos incrustados en la estructura organizativa de la política o de la economía política” (Hall, 1986). De igual manera, North (1993) la define de la siguiente forma:

Las instituciones son las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria (North, 1993: 13-14).

Evans, Rueschemeyer y Skoopol (1979), Steinmo, Thelen, Longstreth (1992) y Peters (2003) argumentan que las decisiones políticas que se acuerden al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante. Lo anterior toma mayor relevancia porque la manera en que las instituciones inciden o tienen una trayectoria prolongada en una sociedad se debe en gran

medida a los agentes que las diseñan. Esta formulación de políticas institucionales se caracteriza por periodos de tiempo prolongados y de considerable rentabilidad, algo que es denominado *Path Dependence* (dependencia del rumbo) (Peters, Pierre y King, 2005). De manera más específica:

[...] una vez que los gobiernos crean su política inicial y toman sus decisiones institucionales en determinada área de políticas de gobierno, las normas creadas persisten, a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa. En el institucionalismo histórico esto se conoce como la "*Path Dependence*". Dado que las organizaciones públicas tienden, tal vez con mayor frecuencia que las del sector privado, a convertir sus actividades en rutina y a crear procedimientos operativos estándares, la fuerza de la inercia suele ser importante en el gobierno (Peters, 2003: 101).

Desde esta perspectiva, los grupos locales de los gobiernos subnacionales plantean la política territorial con la finalidad de aislar a sus provincias y resisten las presiones democratizadoras provenientes del centro, así los enclaves autoritarios emergen en países que están democratizando sus instituciones (Gibson, 2007: 168-169). El costo de formar este tipo de reglas son los bajos niveles de democracia y en este equilibrio inadecuado el esquema federalista ha jugado un papel fundamental. Aunque Thelen (1999) menciona que este tipo de equilibrios es consecuencia de los momentos cruciales de la fundación institucional y es lo que determina la ruta de desarrollo de las sociedades y países.

Esto quiere decir que el diseño institucional puede ser adecuado y útil en un momento determinado para una sociedad o país, pero también puede convertirse en un impedimento para el éxito de las sociedades debido a que las instituciones y las ideas que motivaron su creación se osifican con el tiempo en las visiones del mundo de los agentes que participan en ellas dificultando el cambio institucional (Hall, 1986). Este proceso puede ser más generalizado en los proyectos de políticas debido a la clientela profundamente arraigada y a los intereses burocráticos involucrados en la solución en particular de un problema (Peters, Pierre y King, 2005).

En el caso de México, el federalismo no necesariamente es un sistema construido bajo el precepto de la cooperación sino un sistema vertical y de control en el que los gobiernos subnacionales por mucho tiempo estuvieron destinados a acatar las disposiciones del centro. Uno de los controles ha sido el subsidio fiscal del gobierno nacional que por un

lado ha tenido como consecuencia la dependencia financiera excesiva la cual ha representado una limitación para la autonomía de los gobiernos subnacionales debido a que impide la responsabilidad fiscal (Ibarra, Sandoval, Sotres, 2001: 28). Por otro lado, estos subsidios han generado discrecionalidad en la toma de decisiones, es decir, la creación de equilibrios imperfectos, los cuales han permitido a los gobernantes locales no cobrar impuestos a los ciudadanos disminuyendo los incentivos y el poder de estos para exigir participación en el poder político. Cuando el gobierno subnacional domina la economía local, los actores sociales son menos autónomos y políticamente menos exigentes, es decir, los ciudadanos tienden a subordinarse, los activistas y políticos se suman al partido gobernante y la oposición tiene dificultades para encontrar seguidores (Gervasoni, 2011: 584).

Este tipo de equilibrios institucionales inadecuados, que como bien señala el nuevo institucionalismo, tienen una influencia prolongada y definida sobre la política dominante. La consecuencia de este tipo de prácticas no democráticas conlleva a la probabilidad de que un mismo partido político gobierne por periodos muy extensos, que tenga amplias mayorías electorales, y un abrumador control del poder ejecutivo sobre la legislatura (Gervasoni, 2011: 590). Sin embargo, esto no significa que las instituciones no acusen cambios o reformas. Los nuevos objetivos asignados a las instituciones tienen la finalidad de mantener el equilibrio institucional que favorece a los agentes que las diseñaron y que las controlan (Peters, Pierre y King, 2005).

Lo anterior alude a la dicotomía de que mientras a nivel nacional se busca consolidar la democracia, los gobiernos subnacionales también acusan la presión por mantener niveles mínimos de democracia, aunque no necesariamente significa romper los enclaves autoritarios rentables políticamente. Gervasoni (2011: 590) menciona que lo anterior se refiere a que las elecciones se llevan a cabo y el recuento de votos es limpio, pero los gobernantes gastan masivamente más que sus opositores y los medios locales son formalmente independientes pero son comprados para sesgar la cobertura en favor del partido oficialista. El autor señala que es precisamente la discrecionalidad es lo que incentiva a realizar este tipo de prácticas antidemocráticas que son difíciles de medir, pero que los efectos sobre los resultados políticos son más susceptibles a la observación empírica.

Cambio institucional

La interrogante que surge ante el *path dependence* del diseño institucional de los gobiernos subnacionales es cómo explicar cuando estos equilibrios logran fracturarse y dar paso a un nuevo equilibrio político y sobre todo el alcance de estos. De acuerdo al nuevo institucionalismo la respuesta podría encontrarse en la dosis de presión política del grupo de agentes que persiguen el cambio institucional (Peters, 2003). La presión se materializa por medio del conflicto político entre agentes. Por un lado, el nuevo arreglo institucional debe ser lo suficientemente rentable para que los agentes apuesten por el conflicto político. Por otro, estarán los agentes o coaliciones —incluida la ciudadanía— que pondrán resistencia al cambio y defenderán el curso político de las instituciones (Peters, Pierre y King, 2005).

Como bien señala Gibson (2007: 173) un conflicto en un gobierno subnacional se nacionaliza cuando actores externos se alían con oposiciones locales, inviertan recursos en la jurisdicción y se convierten en participantes de la lucha por el poder. Una vía para alcanzar esto es identificar una crisis local en la cual la oposición eleva el conflicto a los actores nacionales y logran articular el conflicto local con los intereses políticos o territoriales de dichos autores. La finalidad es el control de las instituciones y el poder político. Para el nuevo institucionalismo, las instituciones son “armas de coerción y redistribución. Son los medios estructurales mediante los cuales los ganadores políticos persiguen sus propios intereses, frecuentemente a expensas de los perdedores políticos” (Moe, 1990: 213). En los estados democráticos, la política tiene que ver fundamentalmente con el ejercicio de la autoridad pública (instituciones) y la lucha para ganar el control de dicha autoridad. Quien ejerza el control tiene el derecho a imponer a los demás qué hacer o no hacer. En este sentido, habrá actores, grupos o coaliciones que quedarán mejor posicionados que otros (Moe, 1990: 213).

Aunque es importante mencionar que el resultado dependerá en gran medida del poder político de cada grupo y sobre todo del contexto social, económico y político en el que las ideas del cambio institucional se encuentran, es decir, la fuerza de los factores exógenos es una variable que se debe considerar (Peters, Pierre y King, 2005). Se hace hincapié en los factores externos debido a que pueden generar consecuencias no

intencionadas que conduzcan al cambio institucional a una trayectoria no esperada (Thelen, 1999). Ante esto siempre está la posibilidad de la negociación de los diferentes grupos en disputa lo cual los podría llevar a mantener el mismo arreglo institucional debido a las dificultades de establecer e implementar nuevas reglas.

Antecedentes de la creación del estado de Quintana Roo

El origen institucional del estado de Quintana Roo como todo proceso histórico ha sido complejo, sobre todo porque los eventos políticos del centro del país impactaron de manera significativa el desarrollo político, social y económico del apartado territorio Sur-sureste del país. En México, al concluir la guerra de independencia de España en 1821, la Provincia de Yucatán abarcaba todo lo que se conoce como la Península del mismo nombre. No obstante el crecimiento poblacional de los asentamientos humanos dentro de este territorio complejizó el mantener el orden político y económico y en 1862 se creó el estado de Campeche (Careaga e Higuera, 2011).

Esta decisión política no significó tener más medios para someter a los mayas rebeldes (quienes se oponían a cualquier tipo de intromisión de autoridades) de la parte oriental de la Península de Yucatán. El 24 de noviembre de 1902, el Presidente Porfirio Díaz creó el Territorio Federal de Quintana Roo (Gobierno del estado de Quintana Roo, 2015).¹ Al tener esa condición jurídica el gobierno local se regía por las leyes y disposiciones del Distrito Federal —Código de Procedimientos Civiles, Código Penal y Ley sobre contribuciones— (Careaga e Higuera, 2011). La organización política y las incipientes instituciones estuvieron a cargo del primer jefe militar, José María de la Vega, quien no sólo distribuyó el territorio en distritos (Norte, Centro y Sur) sino que otorgó cargos públicos a las autoridades mayas tradicionales (Careaga e Higuera, 2011). Esto en un primer momento sirvió para controlar a los mayas rebeldes y sobre todo para mantener un equilibrio político en el territorio (Romero y Rioja, 2012).

Definiendo la trayectoria institucional

En 1931 el gobierno federal argumentó que mantener al Territorio Federal de Quintana Roo representaba una enorme carga económica para la federación —además de su escasa

¹ El Territorio en sus primeros años se caracterizó por el creciente arribo de presos políticos y opositores al régimen.

población—. Por tal motivo el 19 de diciembre de ese año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al artículo 43 y se adicionó el artículo 45, en la cual se desaparecía el Territorio Federal de Quintana Roo para anexarlo a Campeche y Yucatán (Samaniego, 2010). Sin embargo, meses antes —específicamente el 6 de octubre— de que se diera a conocer esta medida, en la capital Payo Obispo se organizó el *Comité Pro-Territorio de Quintana Roo*, lo mismo sucedió en Santa Cruz de Bravo, Cozumel e Isla Mujeres. Las demandas de estos grupos organizados fue detener el cambio jurídico del Territorio, pero las exigencias no obtuvieron resultados esperados debido a que las decisiones eran tomadas desde el centro del país sin consultar a los residentes.

Lo que es importante rescatar es que la organización de este grupo de agentes en parte se debió a los pequeños grupos empresariales (concesionarios para la explotación de la madera, chicle y comerciantes), que buscaba influir en las decisiones del gobierno local. Empero, la decisión que tomó el gobierno federal fue producto de la caída del precio del chicle debido a la depresión mundial de 1929 —aunque ese mismo año la producción chiclera obtuvo un record de 2,500,000 kg—. Aun así, el *Comité Pro Territorio* mantuvo su lucha hasta que durante la visita en 1934 del candidato presidencial Lázaro Cárdenas se comprometió a devolver el estatus de territorio a Quintana Roo, algo que ocurrió en 1935 (Careaga e Higuera, 2011).

En ese mismo año fue nombrado como gobernador Rafael E. Melgar quien a su vez iniciaría una nueva forma de organización política de los grupos al interior del Territorio, es decir, el movimiento cooperativista para encauzar a los gremios obreros y campesinos (Careaga e Higuera, 2011). Esta forma de organización también sirvió para fomentar el corporativismo y el control político de la clase gobernante sobre los habitantes del territorio. Lo expuesto se relaciona con lo planteado por Samaniego (2010) quien señala que la vida en el territorio continuó sin ser democrática y con menosprecio para la vida de sus habitantes. Algo que se recrudeció con la llegada del gobernador Margarito Ramírez (1944-1958) quien estuvo quince años en el poder. Por tal motivo, los nuevos grupos de organizaciones civiles buscaron repetir la fórmula del primer *Comité Pro Territorio*, pero añadiendo la demanda de tener un gobernador originario de Quintana Roo. De esta manera y durante el periodo de 1946 a 1956 se dio origen al movimiento nativista en el Territorio. El primero de estos se suscitó en Cozumel en 1946 con el denominado *Comité Pro-*

Gobernador Nativo del Territorio; en 1948 el *Núcleo Salvador del Pueblo de Quintana Roo*, el *Frente Renovador Quintanarroense* y el *Comité Pro Defensa Territorial de Quintana Roo*; y en 1956 el *Frente Cívico Quintanarroense* (Samaniego, 2010; Careaga e Higuera, 2011).

Sin embargo, los agentes encargados de la vida política del Territorio Federal no tenían ninguna rentabilidad en acceder a las demandas de los grupos locales. Esto se debió a lo funcional del equilibrio social y político que definió una trayectoria (*Path Dependence*) en ese momento determinado de la historia del Territorio Federal. Esto quiere decir, que los encargados de la política local establecieron un enclave autoritario en el que no había evidencia de vida democrática ni participación ciudadana. Ante esto, la oposición —grupos nativistas— buscaron nacionalizar el conflicto para intentar negociar un nuevo arreglo institucional sin conseguirlo, por tal motivo modificaron sus exigencias y solicitaron ser incorporados al aparato burocrático del gobierno con el argumento de que los residentes sí conocían las necesidades locales (Careaga e Higuera, 2011). Esta última petición —y ante la falta de interés por parte del gobierno local y federal de atender la demanda del gobernador nativo— se convirtió en una de las exigencias más representativas de todo el movimiento político por desarrollarse, sobre todo en el sur del Territorio Federal.

La petición resultaba necesaria porque no existió otra forma de romper el equilibrio impuesto por las autoridades. Ni los factores exógenos como el Huracán *Janet* que destruyó la capital en 1955, ni las denuncias contra la corrupción del gobernador Margarito Ramírez (tala y exportación de árboles de manera fraudulenta a Belice) fueron motivo para que las autoridades federales tomaran en cuenta a los residentes. El último recurso se encontraba en la voluntad política y fue de esta manera que con la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964) se nombró a Aarón Merino Fernández como gobernador del Territorio y se permitió la formación de cuadros políticos para la administración pública local, además de fomentar otra serie de políticas como la inmigración masiva para incrementar la población de Territorio (Careaga e Higuera, 2011).

Aunado a esto, en 1959 el gobierno federal implementó la política de perímetros de zona libre, sobre todo para el sur del Territorio. Con esta medida se facilitarían la llegada de alimentos y mercancías y sobre todo se buscó la capitalización de los comerciantes y mejorar la calidad de vida de los habitantes (Careaga e Higuera, 2011). El resultado de este

tipo de políticas no necesariamente fortaleció a los comerciantes en una clase empresarial que fuera un contrapeso al poder político. Un escenario distinto ocurrió en el norte del Territorio que desde 1959 empezó a dar señales de lo que sería la industria del turismo masivo. A inicios de la década de 1960 sobresalió la figura del empresario Nassim Joaquín quien administraba los únicos dos hoteles de la isla de Cozumel, además de tener conexión con la aerolínea Mexicana de Aviación.² En Isla Mujeres sucedió lo mismo con el empresario turístico José de Jesús Lima. Para 1970 tanto Cozumel e Isla Mujeres contaban con 17 y 19 hoteles respectivamente con una oferta de 655 habitaciones. El pujante crecimiento de esta la industria llevó al gobierno federal a plantear el nacimiento de la ciudad de Cancún en 1975 para impulsar la economía regional y aumentar los ingresos nacionales (Careaga e Higuera, 2011).

Mientras tanto en el sur del Territorio en 1961 los hijos de los residentes que tuvieron el acceso a estudios universitarios fuera del Territorio (sobre todo en la Ciudad de México) regresaron para conformar la incipiente clase política y retomaron el movimiento nativista. Entre los jóvenes que destacaron estaban Jesús Martínez Ross, Ismael Araulo, Carlos Gómez Barrera, los cuales fundaron la *Fraternidad Quintanarroense, A.C.*; también surgieron la *Unión Cívica y Social de Chetumal*; y la *Sociedad de estudiantes Quintanarroenses en la Ciudad de México*. La exigencia de estos grupos organizados fue la de obtener mayor cantidad de puestos en el aparato burocrático, algo que fue concedido por el gobernador Rufo Figueroa (1965-1967). Lo mismo sucedió durante el periodo de gobierno de Javier Rojo Gómez (1967-1970) donde la Secretaría General de Gobierno fue ocupada por el nativo Miguel Mario Angulo Flota (Samaniego, 2010).

2. Diseño y persistencia del equilibrio institucional en Quintana Roo

² La incursión del empresario Nassim Joaquín en la hotelería fue austera hasta que recibió la concesión del Hotel Playa, después invirtió en Bungalows Playa Azul y construyó el Hotel Playa Azul y el Cozumeleño. De esta manera, el desarrollo económico involucra la hotelería, bienes raíces y la distribución de combustibles, algo que se compaginó con la incursión de su familia en la política del estado. Por ejemplo, Pedro Joaquín Coldwell fue diputado local (1975-1978), luego gobernador del estado (1981-1987), también su hija Addy Joaquín Coldwell (diputada y senadora), Carlos Manuel Joaquín González (presidente municipal de Solidaridad 2005-2008), Gustavo Ortega Joaquín y Aurelio Joaquín González, ambos presidentes municipales de Cozumel en 2005-2008 y 2011-2013 respectivamente (Redacción, 2014).

En 1974 el Territorio Federal se encaminaba a convertirse en estado libre y soberano cuando el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) presentó la iniciativa de reforma de los artículos 43 y 45 constitucionales para elevar a la categoría de estado a los territorios de Quintana Roo y Baja California, medida que no encontró oposición en las legislaturas estatales. De esta manera el gobernador David Gustavo Gutiérrez (1971-1974) se encargó de convocar a elecciones para conformar el Congreso Constituyente. En el siguiente *cuadro 1* se aprecia el nombre de cada diputado y a qué distrito correspondió. Cabe señalar que todos los diputados pertenecieron al PRI, además como presidente del Congreso se eligió a Pedro Joaquín Coldwell de 24 años de edad (Samaniego, 2010).

Cuadro 1. Congreso Constituyente de 1974-1975		
Distrito	Diputado	Partido Político
Primer Distrito	Mario Bernardo Ramírez Canul	PRI
Segundo Distrito	Alberto Villanueva Sansores	PRI
Tercer Distrito	Abraham Martínez Ross	PRI
Cuarto Distrito	José Flota Valdez	PRI
Quinto Distrito	Sebastián Estrella Pool	PRI
Sexto Distrito	Pedro Joaquín Coldwell	PRI
Séptimo Distrito	Gilberto Pastrana Novelo	PRI

Fuente: Elaboración propia con datos de Careaga e Higuera (2011)

Asimismo, se conformaron siete municipios: Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Othón P. Blanco, décadas más tarde se crearían cuatro municipios más: Solidaridad, Tulum, Bacalar y Puerto Morelos (Periódico Oficial de Quintana Roo, 2015). De esta manera, las bases para el desarrollo político del estado estaban dadas. Este proceso transcurrió a través de instituciones formales e informales en las cuales se afianzó el control político del PRI por medio del corporativismo, clientelismo (cooperativas forestales, perímetros de zona libre) y las prebendas, creando un enclave autoritario que definiría una trayectoria institucional arraigada en la estructura sociopolítica del estado. Este tipo de equilibrios, y de acuerdo a la teoría, incrementa la probabilidad de que los periodos del control del poder político se mantengan en un único partido político. Por ejemplo, desde 1975 hasta 2016 los siete gobernadores de Quintana Roo emanaron del PRI sin que existiera oposición o riesgo de

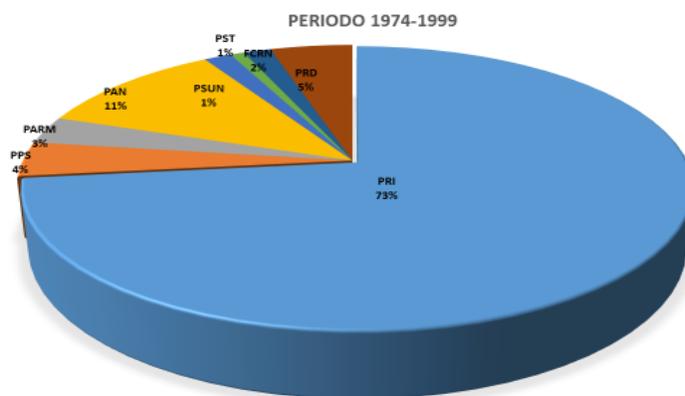
perder el control político. En el *cuadro 2* se aprecia los gobernadores que ha tenido la entidad desde su conversión en libre y soberano así como el porcentaje de votación en cada elección.

Cuadro 2. Gobernadores de Quintana Roo: 1974-2015			
Gobernador	Periodo de gobierno	Partido Político	% de votación
Jesús Martínez Ross	1975-1981	PRI	98.94%
Pedro Joaquín Coldwell	1981-1987	PRI	96.23%
Miguel Borge Martín	1987-1993	PRI	95.88%
Mario Villanueva Madrid	1993-1999	PRI	91.93%
Joaquín Hendricks Díaz	1999-2005	PRI	44.39%
Félix Arturo González Canto	2005-2011	PRI-PVEM	41.66%
Roberto Borge Angulo	2011-2015	PRI-PVEM-PANAL	55.84%

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral de Quintana Roo (2015)

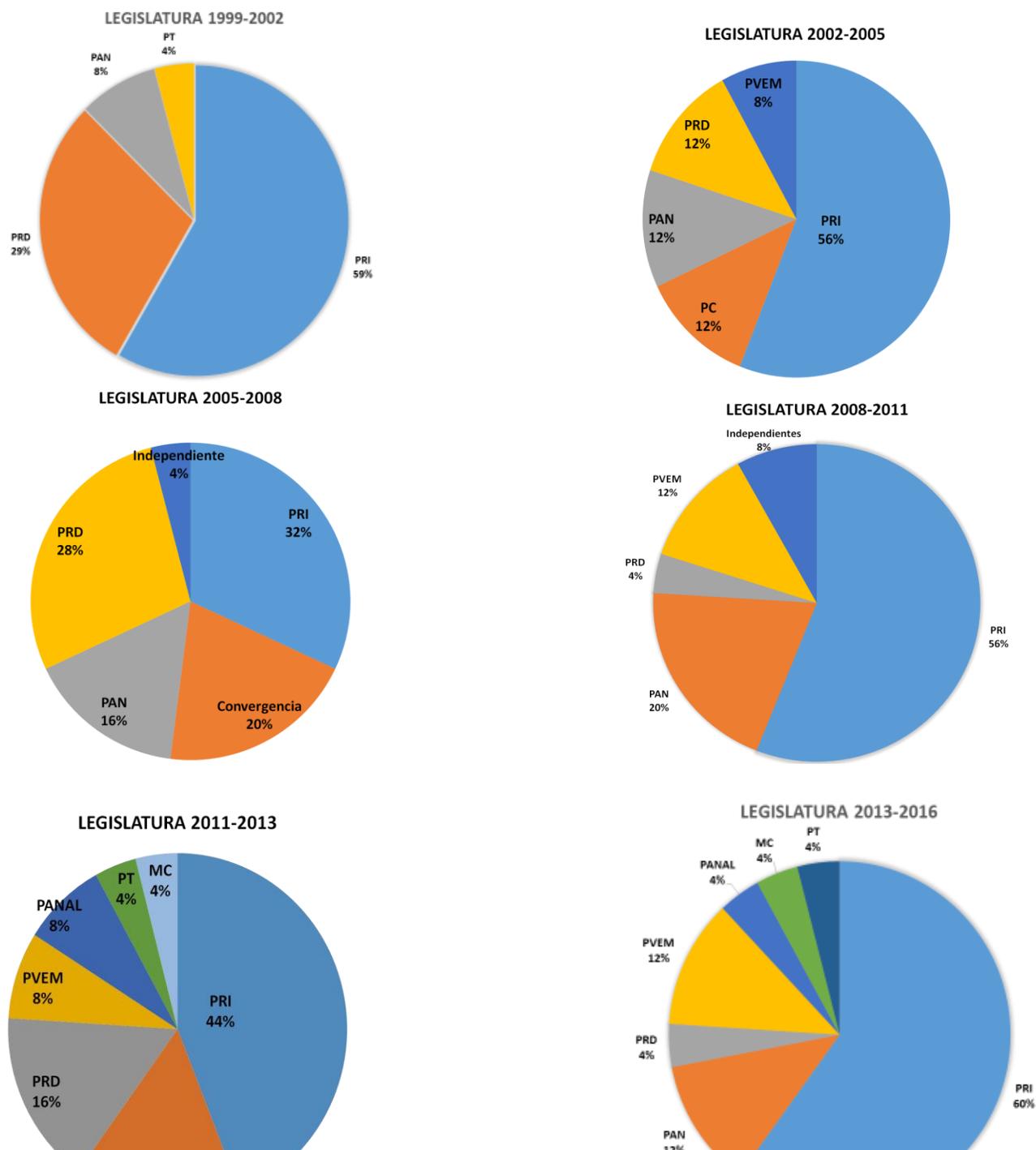
El control político del PRI no sólo implicó la gubernatura estatal sino también las legislaturas, y como se mencionó, esto no representó profesionalizar una clase política ni el desarrollo de una ciudadanía política en el estado. En lo que se refiere al control de las legislaturas, el PRI mantuvo una trayectoria en la que desde 1974 a 1999 no hubo oposición, esto se menciona debido a que los pocos espacios de oposición política llegaron únicamente por vía plurinominal en la legislatura de 1978-1981 por medio de los partidos PPS y PARM (Véase *gráfica 1*). Hasta la legislatura 1996-1999, veintidós años después, fue que un partido de oposición, el PAN, ganó su primer escaño por vía de las votos.

Gráfica 1. Legislaturas en Quintana Roo 1974-1999



Es importante señalar que con la llegada de la democracia a nivel nacional en el año 2000, el control del PRI no se vio modificado en Quintana Roo. En la siguiente *gráfica 2* se observa el porcentaje de control del PRI y la oposición en cada una de las legislaturas hasta 2016.

Gráfica 2. Legislaturas en Quintana Roo periodos de 1999 a 2016



Cabe señalar que en las elecciones para gobernador de 2005 —en el cual resultó ganador el candidato del PRI, Félix González Canto — el PRI por primera vez perdió la mayoría en el Congreso local (legislatura 2005-2008) al obtener únicamente 8 diputaciones (2 por la vía plurinominal) contra 17 legisladores de oposición. No obstante, para las elecciones intermedias del sexenio 2005-2011, el PRI volvió a obtener el control del Congreso local al obtener el 56% de los escaños sin contar la alianza con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) quién obtuvo 4 diputaciones. En las siguientes legislaturas, como se puede observar en la gráfica de anterior, hubo pluralidad en el Congreso, pero sin representar un contrapeso real para la trayectoria y equilibrio institucional de los agentes que controlan el poder político en Quintana Roo.

Una situación similar se ha presentado en los municipios en los cuales la oposición ha derrotado al PRI, sin embargo, como se aprecia en el *cuadro 3* cuando el equilibrio institucional parece iniciar una nueva trayectoria termina por regresar al *status quo* anterior. Este retorno del PRI podría explicarse como un buen síntoma de la vida democrática. Sin embargo, cada contexto es distinto en los gobiernos subnacionales, sobre todo si se considera la conformación y la trayectoria institucional en la cual los enclaves autoritarios han tenido un efecto negativo sobre la democracia subnacional. El *cuadro 3* muestra la alternancia vivida en los municipios hasta antes de las elecciones de gobernador de 2016.

Cuadro 3. Municipios de Quintana Roo con alternancia política		
Municipio	Periodo	Partido Político o Coalición
Benito Juárez	1975-2002	PRI
	2002-2005	PVEM
	2005-2008	PRI

	2008-2011	PRD-PT-Convergencia
	2011-2013	PRD-PAN-PT-Convergencia
	2013-2016	PRI-PVEM-PANAL
Cozumel	1975-2005	PRI
	2005-2008	PAN-Convergencia
	2008-2016	PRI
Isla Mujeres	1975-2008	PRI
	2008-2011	PAN
	2011-2013	PAN
	2013-2016	PRI
Lázaro Cárdenas	1975-2011	PRI
	2011-2013	PAN-PRD-PT-Convergencia
	2013-2016	PRI
José María Morelos	1975-2011	PRI
	2011-2013	PRD
	2013-2016	PRI
Felipe Carrillo Puerto	1975-2005	PRI
	2005-2008	PRD
	2008-2011	PRI
	2011-2013	PRD-PAN-PT-Convergencia
	2013-2016	PRI

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral de Quintana Roo, 2015

De lo anterior, se puede cuestionar el tipo de valores e instituciones que se han desarrollado en la ciudadanía y la oposición política en Quintana Roo por el cual a pesar de los cambios políticos se termine regresando al *status quo* controlado por el PRI. Este poco interés de la sociedad en los asuntos públicos y sobre todo en la oposición política es un reto que han afrontado los agentes que han buscado disputar el control político al PRI. Así lo señala el representante del partido Movimiento Ciudadano ante el Consejo Local del INE en Quintana Roo y ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo (IEQROO), Israel Vera Rodríguez:

En Quintana Roo falta que la oposición logre ganar más adeptos con los ciudadanos que se abstienen de participar o en quienes anulan su voto. De igual forma la diversidad del electorado que proviene de muchos estados de la república, hace más complejo el convencer con una plataforma electoral, que debe considerar todas las necesidades de los votantes. Los ciudadanos son fundamentales para romper con el voto clientelar o corporativo que mantiene a los partidos tradicionales. Lograr que vote un 25% más de la población es el gran reto de la

oposición y si se logra, se pueden cambiar las tendencias de votación (entrevista realizada el 18 de enero de 2016, Playa del Carmen, Q. Roo).

En este mismo sentido, los cambios de gobierno a nivel municipal quizá sea una decisión más de pragmatismo o de efecto coyuntural que del desarrollo de una cultura política de la sociedad quintanarroense. Situación que también observan los empresarios:

La población urbana no le interesa la política y vota por servicios no por una cuestión ideológica...por tal motivo no hay una sociedad civil activa que sea la causante de que se haya dado la alternancia en los municipios [...] esto lo menciono porque una sociedad civil organizada desarrolla valores y los valores se desarrollan con el tiempo, tú lo puedes observar en ciudades viejas como el Distrito Federal o Guadalajara. En Quintana Roo la élite política es poco preparada por no decir ignorante...esto los ha llevado a implementar políticas de corte rural como los subsidios que a la larga hace que la gente sea incompetente, conformista y dependiente (entrevista realizada el 22 de diciembre de 2015, Chetumal, Quintana Roo).³

El poco desarrollo de una ciudadanía activa y de una oposición política robusta se puede explicar si se retoma los referentes teóricos que plantean que cuando un grupo de agentes controlan los gobiernos subnacionales esto, generalmente, involucra el control territorial de la política, de la sociedad y sobre todo de la economía local. De acuerdo a Gervasoni (2011), el control económico conlleva a situaciones rentistas cuando los gobiernos subnacionales reciben transferencias federales que difícilmente podrían conseguir por recaudación tributaria. En el caso de Quintana Roo, el control de la economía local es lo que ha ayudado a los agentes a retomar el control político cuando lo han perdido en las legislaturas y también en los municipios. El control de la economía local se ha llevado a cabo por medio de las transferencias de las Participaciones y Aportaciones Federales⁴, las cuales han aumentado de manera invariable debido en gran medida a la producción petrolera del país. En el siguiente cuadro se observa que desde que se dio la alternancia

³ El empresario dispuso que no apareciera su nombre en el texto, la entrevista completa por escrito y en audio la posee el autor de este trabajo.

⁴ Las Participaciones Federales se transfieren por medio del Ramo 28, los cuales son los recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Las Aportaciones Federales se dan a través del Ramo 33, el cual es el mecanismo presupuestario que permite fortalecer a los estados y municipios su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: Educación; Salud; e Infraestructura básica (SHCP, 2016).

democrática a nivel nacional, en el año 2000, los recursos no han dejado de fluir a Quintana Roo.

Cuadro 4. Quintana Roo: Aportaciones y Participaciones Federales, 2000-2015			
Ingresos	Año 2000	Año 2015	Incremento porcentual
Participaciones Federales	1,810,731,014	8,275,981,000	78%
Aportaciones Federales	2,487,227,204	13,596,045,000	82%

Fuente: Elaboración propia con datos de "Estadística de finanzas públicas estatales y municipales", en *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI, 2016).

Es importante señalar que este panorama no es exclusivo de Quintana Roo, debido a que es una constante en todos los gobiernos subnacionales en México. De acuerdo al IMCO, entre 1994 y 2014 los ingresos estatales crecieron 220.2% en términos reales, de los cuales, 201.2% se debieron a transferencias federales y únicamente 4.2% por la generación de ingresos propios (Suárez, 2016). La consecuencia de este equilibrio imperfecto se relaciona directamente con la presencia de actores sociales menos autónomos y políticamente menos exigentes donde la subordinación es una regla informal que se ha osificado con el tiempo y ha contribuido a consolidar la trayectoria del equilibrio institucional controlado por el PRI. Cabe señalar, que aunque los ingresos por cobro de impuestos no es la principal fuente de recursos, éste se ha incrementado en un 89% desde el año 2000 al 2016 (INEGI, 2016). Aunque lo anterior no ha representado una mejora en el desempeño gubernamental. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, mostró que en Quintana Roo el 43.6% —el penúltimo lugar de la escala de la ENCIG— de la sociedad está insatisfecha con los Servicios Públicos Básicos; y los Servicios Públicos Bajo Demanda. De manera específica, con el Alumbrado público; Mantenimiento del Alumbrado Público; Parques y Jardines Públicos; Seguridad; y falta de servicios médicos (IMSS e ISSSTE) (ENCIG, 2016).

La insatisfacción con el desempeño gubernamental ha sido una constante. El hecho de que los agentes en el gobierno no hayan revertido la situación indica que los agentes que controlan el poder político no dependen de la ciudadanía activa, ni de una clase empresarial sólida, ni de los ingresos por recaudación tributaria. Es necesario señalar que este *status quo* ha sido rentable para los que han controlado la política territorial en Quintana Roo, es

decir, el diseño institucional resultó adecuado y útil en un momento determinado para un grupo de agentes, pero que al mismo tiempo se convirtió en un impedimento para el desarrollo democrático de la sociedad, sobre todo por el clientelismo y la burocratización profundamente arraigada.

Cabe recordar que la lucha de los grupos locales fue la de ser incorporados a la burocracia, lo cual en ese contexto específico fue rentable y necesario para fortalecer la administración pública local. Sin embargo, con el tiempo esa institución informal significaría uno de los obstáculos para el desarrollo político y económico del estado, particularmente de la parte sur del territorio. Actualmente la entidad tiene un porcentaje de población ocupada en el gobierno estatal, (5.2%) mayor al promedio nacional que es de 4.0% (México ¿Cómo vamos?, 2016).⁵ Esto ha generado una gran carga para el estado debido a los agentes que apostaron por esta política de generación de empleo en el pasado y en el presente, lo cual ha ocasionado, un incremento considerable de la deuda pública, sobre todo en las dos recientes administraciones estatales. La administración del exgobernador Félix González Canto (2005-2011) dejó una deuda pública de 13,025,690 millones de pesos. Esto ha significado un grave riesgo financiero para la hacienda local debido a que el monto acumulado de la deuda fue superior a las participaciones que recibió de la Federación, es decir, un 204.23% (Tépach, 2015). La situación para el gobierno de Roberto Borge Angulo (2010-2015) no fue distinta, la deuda pública registró un aumento y se acumula en un aproximado de 21 mil millones de pesos y en proporción con su participación federal representa un 278% (Patiño, 2015).

La política de burocratización de los activos de la sociedad en la entidad ha sido la creación de un número creciente de dependencias de gobierno que generalmente repiten funciones⁶, algo que ha resultado incosteable. En 2013 el gobernador del estado, Roberto Borge Angulo (2011-2015), anunció una “reingeniería administrativa” para adelgazar la nómina que en el gobierno estatal involucró a 13 mil burócratas. De acuerdo al ejecutivo estatal, la medida buscó un ahorro de 400 millones de pesos anuales (Caballero, 2013). Las

⁵ El observatorio económico citado excluye a trabajadores de hospitales, educación y del gobierno federal.

⁶ Por ejemplo en diciembre de 2015 el gobernador Roberto Borge realizó un evento para los burócratas del estado donde rifaron un automóvil, 10 motocicletas, pantallas, tabletas y un bono de extraordinario por 12 millones 289 mil 600 pesos para los burócratas estatales, esto a pesar de su programa de reingeniería administrativa iniciado en 2013 donde hasta el cierre de 2015 se habían despedido 4 mil burócratas, la mayoría de la capital del estado, Chetumal (Noticaribe, 2015).

secretarías eliminadas fueron: Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER) y la Secretaría de Cultura, las cuales se fusionaron con la Secretaría de Hacienda, la cual cambió de nombre a Secretaría de Planeación y Finanzas. También desaparecieron los organismos descentralizados: Comité de Planeación del Desarrollo del Estado (COPLADE), el Consejo Estatal de Población (COESPO), Comisión de Energía (CENER), el Fondo para el Desarrollo Económico de Quintana Roo (FODEQROO), Instituto Forestal de Quintana Roo (INFOQROO), la Comisión de Mejora Regulatoria, la Comisión para el Desarrollo de la Etnia Maya y Comunidades Indígenas de Quintana Roo, y el Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad (INFOVIR) (Capistrán y Hernández, 2013).

Al problema expuesto se suma la disminución del porcentaje de inversión pública en la entidad con respecto al gasto total; en 2009 la inversión fue 13.2% del gasto y en 2014 disminuyó a 6.8% (México Evalúa, 2016). Lo anterior ha impactado en la clase empresarial poco consolidada debido a que el principal cliente generalmente son los gobiernos estatal y municipal, situación que ha acentuado el cierre de organismos empresariales. Por ejemplo, en 2015 desapareció la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC), el motivo fue la disminución de afiliados al organismo que cayó en un 40% respecto a 2014 (Ortíz, 2015). También han dejado de operar una serie de comercios de diversos giros (zapaterías, tiendas de ropa, abarrotes, entre otros) debido a la carga tributaria y al bajo poder adquisitivo de la población (Pat, 2014). Incluso la industria que fue representativa en la fundación institucional del estado, la industria forestal, hoy en día continúa con bajos niveles de rentabilidad. En el *Cuadro 5* se puede observar que los municipios con mayor actividad forestal —Othón P. Blanco y Felipe Carrillo Puerto— presentan altibajos desde el año 2000 en esta actividad primaria.

Cuadro. 5 Volumen de la producción maderable forestal (metros cúbicos rollo)



Pero esta situación no se debe únicamente a una pérdida de riqueza forestal, sino a la falta de competitividad gubernamental donde los costos de las fallas burocráticas (falta de permisos; programas de manejos de recursos naturales; y asesoría técnica) impactan significativamente. El presidente de la *Coordinadora de Organizaciones Campesinas Forestales de Quintana Roo* —Cristóbal Uc Medina— señala:

El estado de Quintana Roo tiene una vocación forestal desde hace años, pero los ejidos necesitan del apoyo de las autoridades ya que por ejemplo, si un ejido quiere certificarse a nivel internacional, tiene que cumplir con un proceso que a su vez exige lineamientos específicos y es ahí donde nos pueden ayudar con algún recurso para que los núcleos agrarios logren validarse y con ello obtener el distintivo internacional (Rodríguez, 2015).

La falta de instituciones (leyes o reglas) no sólo se refleja en la falta de una ciudadanía activa y una oposición política, sino también en un alto costo para la competitividad estatal, sobre todo en el sur del estado⁷. Por ejemplo, el Índice de Competitividad Urbana 2016 (ICU2016) señala que el nivel de competitividad de la ciudad de Chetumal, capital del estado de Quintana Roo, es baja y se ubica en el lugar 71 de 74 ciudades evaluadas (IMCO, 2016). En esa misma línea, el municipio de Othón P. Blanco tiene 42.9% de su población en situación de pobreza; Felipe Carrillo Puerto el 71.6%; y José María Morelos el 73.2% (CONEVAL, 2015).

⁷ La falta de competitividad en el sur también se da por que la clase empresarial no se ha renovado y muchos de los pequeños comerciantes y empresarios no se han modernizado con nuevas tecnologías que mejoren los servicios que ofrecen. Por ejemplo en Chetumal muchos empresarios desconocen lo que implica la Reforma Hacendaria, Joaquín Ismael Noh Mayo, presidente de la Unión de Propietarios de Restaurantes, Bares y Similares, señaló: “Algunos propietarios tienen 60 o 65 años de edad. Hay hasta más grandes y están pensando cerrar, rentar o traspasar sus negocios, porque no conocen bien los cambios que trajo la Reforma para estos negocios. Porque tampoco hay recursos para equiparse y hacer la facturación electrónica, ellos ya no tiene paciencia para llevar una contabilidad sobre sus gastos e ingresos y hay algunos que no saben leer y escribir bien” (Martín, 2014).

Esto contrasta con lo que se vive en los municipios de Benito Juárez y Cozumel donde los niveles de pobreza no superan el 32% de pobreza (CONEVAL, 2015). Estos dos últimos municipios se encuentran en el norte del estado en donde la industria de turismo masivo ha tenido un crecimiento sostenido desde la década de 1960 cuando se empezó a apostar por un modelo de desarrollo alejado de las actividades forestales del sur de la entidad. Entre 2012 y 2014 llegaron —la mayoría a Cancún, Cozumel y la Riviera Maya— al estado 28 millones 189,730 turistas, quienes dejaron una derrama económica de 22 millones 626.26 de dólares (Sectur, 2015). En el *cuadro 6* se aprecia que la disponibilidad de cuartos de hotel en el norte del estado contrasta con la disponibilidad de cuartos de hotel del centro y sur de la entidad:

Cuadro 6. Cuartos y unidades de hospedaje registrados por municipio y categoría (2013)							
Municipio	Total	Cinco estrellas	Cuatro estrellas	Tres estrellas	Dos estrellas	Una estrella	Sin categoría
Benito Juárez	35 680	27 422	4 780	2 563	509	371	35
Cozumel	4 098	1 776	1 641	350	232	83	16
Isla Mujeres	2 080	995	188	250	176	136	335
Solidaridad	34 671	28 828	2 861	1 345	408	16	1 213
Tulum	6 237	3 864	364	297	58	34	1 620
Lázaro Cárdenas	710	0	112	116	30	80	372
Felipe Carrillo Puerto	160	0	0	83	47	5	25
José María Morelos	90	0	0	0	28	45	17
Bacalar	263	0	0	85	40	70	68
Othón P. Blanco	2 599	557	152	811	488	332	259

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI 2014

Esta industria del turismo masivo es lo que ha hecho de Cancún (municipio de Benito Juárez) una ciudad competitiva de acuerdo al ICU 2016, el cual la ubica en el lugar 13 de la lista de 74 ciudades (IMCO, 2016). Asimismo, se podría afirmar que el peso de la industria turística en la zona norte aunado a la competitividad de su principal ciudad ha sido determinante para la formación de valores democráticos que expliquen la alternancia política vivida en el municipio de Benito Juárez en 2002.

Asumir esta postura significa estar en la misma sintonía de los argumentos de los clásicos del estudio del cambio político Dahl (1993), Linz (1994), Huntington (1994), Morlino, 1985; y O'Donnell y Schmitter (1998), quienes plantean que las transiciones políticas en parte se dan debido a que la sociedad alcanzó grandes niveles de educación y urbanización, incremento de la clase media, desarrollo de nuevos valores con la democracia o conflictos y fracturas del régimen político que implican el arribo de oposición política que disputan un cambio en las reglas del equilibrio institucional imperante. No obstante, en contextos más acotados como en los gobiernos subnacionales y sus municipios las características teóricas mencionadas no suelen encajar de manera simétrica. Sobre todo porque la alternancia o el cambio de equilibrio institucional en la mayoría de los municipios mencionados retornó al *status quo* antecesor (Véase cuadro 3).

La alternancia municipal en Quintana Roo se puede explicar desde los planteamientos del nuevo institucionalismo, en el cual se señala que los conflictos para generar un cambio se pueden dar desde el interior de una misma organización que posee el control de las reglas, es decir, no es necesaria la formación de una oposición política, élite política o el desarrollo de una clase media o sociedad civil. En Quintana Roo el conflicto político se ha presentado entre agentes inconformes que han renunciado al PRI y afiliado a otro partido (sin que signifique el desarrollo de una verdadera oposición). Por ejemplo, en la elección municipal de Felipe Carrillo Puerto de 2010 Sebastián Uc Yam renunció al PRI y se incorporó al PRD para ganar la alcaldía; de igual manera en Cozumel en la elección de 2005, donde el candidato Gustavo Ortega Joaquín después de militar desde la década de 1990 hasta 2005 en el PRI, renunció y se afilió al PAN para ganar la alcaldía. En esa misma elección pero para el cargo a gobernador, Addy Joaquín Coldwell renunció al PRI para contender por el PAN y Convergencia (Chávez, 2005).

3. Nacionalización del conflicto y cambio del equilibrio institucional en Quintana Roo

Lo expuesto no ha implicado el desarrollo de valores democráticos en la ciudadanía y sí una diversificación del control de los grupos que se disputan el poder político en el estado, situación que explica la alternancia vivida en la elección por la gubernatura en 2016 en la cual el candidato de la coalición del PAN-PRD, Carlos Joaquín González, derrotó al PRI

por primera vez en 42 años. La explicación del cambio político en la gubernatura tiene sus explicaciones en los referentes teóricos y en los sucesos vividos en las alternancias municipales del estado. Lo anterior, se refiere al conflicto político al interior del partido dominante y de sus grupos, aunque en el caso de la gubernatura se puntualiza el conflicto entre una élite política (la familia Borge-González y la familia Joaquín) más definida que les facilitó nacionalizar los conflictos locales.

Esta élite política (de gran influencia política y económica) es la que ha protagonizado los conflictos de mayor impacto por el control de las instituciones del estado. Pero los conflictos no significaron que la trayectoria de la política dominante se modificara porque el PRI siguió controlando la gubernatura del estado, es decir, la élite (Borge-González y Joaquín), más allá de la lucha por el control político siempre lograron negociar la rentabilidad de la persistencia del equilibrio institucional, es decir, que el PRI como partido mantuviera la gubernatura. No obstante, desde 1999 la lucha entre la élite (Borge-González vs Joaquín) por la gubernatura ha sido constante.⁸ La disputa por el control institucional es lo que ocasionó que la posibilidad de un nuevo equilibrio político fuera rentable para apostar por el conflicto.

Como plantea los aportes de la democracia subnacional, una vía para alcanzar esto fue identificar una crisis local en la cual la oposición elevó el conflicto a los actores nacionales logrando articular el conflicto local con los intereses políticos o territoriales de dichos autores. En la ciudadanía quintanarroense fue patente el descontento por la toma de decisiones de los agentes que controlaban el gobierno estatal. No sólo el malestar por la calidad de los servicios básicos, sino también por los recortes y eliminación de puestos de

⁸ Por mencionar dos conflictos entre grupos de agentes al interior del PRI: El primer enfrentamiento directo entre los Borge-González y los Joaquín ocurrió en la sucesión de Mario Villanueva en 1999. El prospecto de Villanueva era el chetumaleño Jorge Polanco Zapata, en ese entonces senador, mientras que el presidente Ernesto Zedillo respaldaba a Addy Joaquín Coldwell, hermana mayor de Pedro Joaquín. En medio de su enfrentamiento con el presidente por la sucesión, Mario Villanueva fue acusado penalmente de vínculos con el narcotráfico mientras que su “delfín” Jorge Polanco fue señalado en columnas políticas de participar en actividades ilícitas. En aquella ocasión, el PRI optó por una elección interna en la que participaron Addy Joaquín, apoyada por su hermano, y el chetumaleño Joaquín Hendricks, que fue procurador y diputado federal con Miguel Borge. En una cuestionada elección interna, Hendricks se convirtió con el apoyo de Mario Villanueva en el candidato del PRI y después en gobernador (1999-2005). Tras la nominación de Hendricks...un año después, en 2000, Addy fue senadora por el PRI. En 2010 el entonces gobernador Félix González Canto impuso a Roberto Borge Angulo frente a Carlos Joaquín González, quien era diputado federal. Aunque Joaquín amagó con irse al PAN aceptó la nominación de Borge pero a cambio obtuvo para su gente las candidaturas a las alcaldías de Playa del Carmen, Tulum y Cancún, aunque en la elección constitucional de este último municipio repitió el PRD (Caballero, 2016).

trabajo en la burocracia estatal y municipal. Aunado a esto estuvo la impunidad y la corrupción de los actores políticos encabezados por el exgobernador, Roberto Borge Angulo. La ENCIG reveló que en 2015 la prevalencia (13, 085 por cada 100,000 hab.) por corrupción fue mayor a la registrada a nivel nacional (12, 590 por cada 100,000 hab.) (ENCIG, 2015). A esto se le sumaron los altos niveles de endeudamiento público sin que se reflejara en una mejora en la calidad de vida de los habitantes.

No obstante, al igual que lo sucedido en el pasado reciente en las elecciones municipales, el conflicto de la élite al interior del PRI fue lo que configuró la fractura del equilibrio imperante. Por una parte el exgobernador, Roberto Borge buscaba imponer a su sucesor (José Luis Toledo Medina) evitando que el entonces exsubsecretario de Turismo, Carlos Joaquín (hermano del Secretario de Energía, Pedro Joaquín Coldwell), tuviera posibilidades de competir por la nominación del PRI. El conflicto fue llevado por los actores inmersos a la dirigencia nacional, en la cual se definió que el candidato del PRI sería el alcalde del municipio de Solidaridad, Mauricio Góngora Escalante. Al quedar excluido del arreglo, Carlos Joaquín renunció a su militancia priista y se convirtió en candidato de la alianza PAN-PRD (Caballero, 2016).

La renuncia de Carlos Joaquín al PRI no disminuyó los incentivos para actuar de manera furtiva por parte del exgobernador, Roberto Borge, el cual buscó boicotear la campaña del candidato de la alianza PAN-PRD (Varillas, 2016 *a*; Noticaribe, 2016)⁹. Este tipo de prácticas, que como señalan los referentes teóricos, son difíciles de medir pero tienen un impacto sobre la política fueron los que caracterizaron la campaña electoral en el estado. No obstante, la nacionalización del descontento ciudadano por parte de los partidos de oposición fue lo que llevó a que el resultado diera como ganador de la elección al candidato Carlos Joaquín González por una ventaja de 11 puntos porcentuales (Pacheco y Vázquez, 2016; Varillas, 2016 *a*).

⁹ El 16 de noviembre de 2015 se ubicó una bodega con cajas de despensa y propaganda del entonces alcalde del municipio de Solidaridad. En la noche del grito de independencia, 16 de septiembre, el edil contrató al grupo “Los Tigres del Norte”, quienes tienen una cuota fija de 300 mil dólares por presentación (Caballero, 2016). De igual forma, durante la campaña los eventos de la alianza PAN-PRD fueron boicoteados por actores políticos afines al PRI, por ejemplo, en Bacalar, Chetumal y Cancún, los eventos fueron clausurados por supuestamente no contar con medidas de seguridad o fueron infiltrados por el Programa Basura por Alimentos del gobierno estatal (Noticaribe, 2016).

Con la victoria electoral de la alianza PAN-PRD por primera vez en la historia de Quintana Roo el cambio político y de *status quo* de manera formal estaba dado. No obstante, es importante considerar el alcance de éste y sobre todo si el *Path Dependence* que se ha mantenido desde la fundación del estado podrá ser cambiado por un nuevo equilibrio institucional. Lo anterior se menciona debido a que al igual que ha sucedido en los municipios del estado, la posible la persistencia del equilibrio institucional en la gubernatura del estado de Quintana Roo involucra una serie de instituciones (rutinas, normas y acuerdos) arraigadas que podrían dificultar un cambio de trayectoria institucional diferente a la antecesora.

Es importante considerar que no se tiene una oposición política desarrollada, que el candidato ganador, Carlos Joaquín González, perteneció al PRI y sigue formando parte de la élite política y económica que ha influido en la trayectoria institucional del estado desde su creación. En este mismo sentido, el desempeño de la oposición política ha tenido altibajos y una trayectoria complicada por definir debido al poder que han ejercido los gobernadores sobre todos los agentes políticos en la entidad:

La oposición en primera instancia debe ser sólida y con principios...cuando tenemos políticos con principios podemos hablar de un buen cambio de rumbo sin importar si es del PAN, del PRD o del PRI, el tema es que si nuestra oposición no se fortalece de manera íntegra donde no se dejen comprar donde se dejen inmiscuir en estos temas de corrupción pues obviamente vamos a tener una oposición fortalecida (entrevista realizada a empresario chetumaleño el 28 de diciembre de 2015, Chetumal, Q. Roo).

Lo anterior se argumenta debido a que la oposición en el estado no se ha fortalecido como una opción competitiva ante el equilibrio institucional representado por el PRI. En las elecciones de 2010 en donde se eligió a gobernador y alcaldes fue donde la oposición como alianza de partidos políticos (PAN, PRD, PT, Convergencia) ganó más elecciones municipales —cinco municipios—. Sin embargo, fue una victoria coyuntural —al igual que la elección de 2016—, donde la figura carismática del candidato a gobernador de la alianza opositora (PRD-PT-Convergencia) —Gregorio Sánchez Martínez— influyó de manera

determinante, aunque su arresto por acusaciones de nexos con el crimen organizado eliminó la posibilidad de una posible victoria (Martoccia, 2010).¹⁰

Este complejo escenario sociopolítico, en el que como se vio en la elección de 2016, se pondera más a la persona que al partido es donde toman relevancia los valores, normas y acuerdos arraigados como instituciones clientelares, los cuales se han osificado en la sociedad dificultando el cambio institucional. Por ejemplo, la misma sociedad se resiste a desburocratizar su relación clientelar con el gobierno, debido a que ellos votaron por el cambio de gobierno y no por una política de recortes de la nómina estatal, situación inevitable considerando la deuda pública del estado. Cabe señalar que una de las políticas que persiguió el movimiento nativista desde la creación del estado fue que la sociedad formara parte de la administración pública. Regla informal que se institucionalizó y se osificó con el tiempo teniendo consecuencias para la competitividad de la sociedad¹¹:

Existe mucha dependencia entre gobierno y sociedad, o más bien codependencia...qué herramientas les damos a nuestros empresarios [...] Poco han logrado porque hay pocas condiciones de inversión, y no porque no haya condiciones para la inversión el sur del estado, pero se ha concentrado no en el servicio se ha concentrado en el gobierno en el esquema burocrático y no les hemos dado alternativas al inversionista para que venga invertir...porque nadie va a venir a invertir para perder su dinero. Una clase empresarial sólida permite que la democracia tenga esos esquemas de negociación porque ahorita las condiciones hacen que el norte tenga un peso político inmenso y nuestra clase empresarial del sur está total desventaja (entrevista realizada el 28 de diciembre de 2015, Chetumal, Q. Roo)

Sobre esta misma línea se analiza y se crítica la situación en el centro y sur del estado involucrando aspectos de los valores arraigados que han dado origen a parte de la idiosincrasia de la sociedad del sur respecto al norte del estado que es donde se puede a ubicar a la única élite política y económica de la entidad:

¹⁰ La Comisión Política Nacional del PRD nombró a Gerardo Mora Vallejo, coordinador general de campaña, como candidato sustituto a la gubernatura y representara a la alianza Todos por Quintana Roo (PRD-PT-Convergencia) (CNN, 2010).

¹¹ Esta falta de valores e instituciones que incentiven la productividad también se aprecia en los activos que forman las universidades de la entidad. Ocho de cada diez egresados de la carrera de Seguridad Pública impartida en la Universidad de Quintana Roo campus Chetumal es rechazado por no aprobar los exámenes de control y confianza. De acuerdo al secretario de Seguridad Pública del estado, Juan Pedro Mercader Rodríguez, los jóvenes reprueban porque no quieren ser policías, sino que su intención es sólo conseguir un trabajo —es decir, no escogen la carrera por vocación y convicción sino por el simple hecho de tener un empleo seguro al finalizar la carrera universitaria— (Moguel, 2016).

[...] es una sociedad rural... las élites también son rurales y cuando digo rurales no me refiero necesariamente a campesinos sino que su pensamiento, su estructura de organizarse esta mucho en valores rurales, ¿qué son esos valores rurales? El patrimonialismo, las prebendas, la cultura de los favores, si tú tienes una cultura de favores afecta los impuestos, porque todo se vuelve un favor, en esta ciudad (Chetumal) todo se vuelve un favor... cuando tienes una sociedad tanto ciudadanos como gobernantes con características fuertemente patrimonialistas...no puede ser, y eso no solo está ligada a la pobreza sino a la manera de pensar. El hecho de que Chetumal sea la capital del estado y que solo se viva de la burocracia eso en sí mismo es un problema, por qué es el problema, porque el único municipio donde se hacia el doble de tramites era este (Othón P. Blanco), había que hacer trámites ante el ayuntamiento y ante el gobierno del estado, por qué porque el municipio necesita justificar su trabajo...el problema de Chetumal es que está para rendir culto al gobernante a pesar de que hay baches, a pesar de que hay oposición...si tú tienes esto lo que estás haciendo es desincentivar que se asienten las empresas...La gente tampoco tiene una cultura del trabajo, es un gobierno caro por su ineficiencia burocrática es caro porque genera costos internos en mi negocio porque no me da la gente para que yo pueda trabajar, se reduce la competitividad (entrevista realizada el 22 de diciembre de 2015, Chetumal, Quintana Roo).¹²

Es importante mencionar que a pesar de que el norte del estado es más competitivo económicamente hablando, esto no lo exime de las mismas prácticas patrimonialistas y clientelares que se observan en el centro y sur del estado¹³. Esto en sí representa un riesgo para que el cambio político se consolide. Aunque esto dependerá de la legitimidad de las decisiones que los actores políticos tomen y sobre todo la rapidez con que los resultados sean observados empíricamente y comunicados por el gobierno.

4. Conclusión

En el artículo se analizó el diseño del origen institucional del estado de Quintana Roo el cual definió la trayectoria sobre la que se ha conducido la política en la entidad. Asimismo, se estudió, desde los referentes del nuevo institucionalismo y de la democracia subnacional, los factores que han incidido en que se haya dado una trayectoria que hasta la elección de 2016 impidió que se diera un cambio político. No obstante, con el triunfo de la alianza opositora conformada por el PAN-PRD se planteó una hipótesis en la cual se buscó

¹² El empresario dispuso que no apareciera su nombre en el texto, la entrevista completa por escrito y en audio la posee el autor de este trabajo.

¹³ En 2016, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) giró 300 órdenes de aprehensión para castigar el “Turismo Electoral” que se dio de Yucatán a Quintana Roo para favorecer la campaña y votación del entonces candidato a gobernador, Roberto Borge Angulo (Varillas, 2016 b).

comprobar que las razones que condujeron al cambio político en el gobierno de Quintana Roo no son variables determinantes para que el nuevo gobierno consolide el cambio institucional del estado y su sociedad. Lo anterior se debe al diseño institucional de origen, el cual se manifiesta en una sociedad burocratizada y dependiente de los agentes del gobierno.

Se argumentó que el costo de formar este tipo de reglas son los bajos niveles de democracia en el que el esquema federalista ha jugado un papel determinante. Esto quiere decir que cuando el gobierno subnacional domina la economía local los actores sociales son menos autónomos y políticamente menos exigentes. Por tal motivo, uno de los grandes pendientes de la democracia en México está en la permanente búsqueda de su consolidación a nivel nacional, dejando de lado a los gobiernos subnacionales a los cuales no se les ha podido disciplinar en su transición a la democracia. Cuando estos gobiernos han experimentado la alternancia democrática generalmente se han encontrado con que para gobernar requieren instituciones formales las cuales no necesariamente se adaptan a un sistema en el que la discrecionalidad en la toma de decisiones se ha osificado en el gobierno sino también en la misma sociedad.

En este punto es donde se destacó la importancia de los cambios institucionales como aquellos a los que los agentes recurren cuando el orden establecido deja de ser benéfico para la mayoría o para aquellos que disputan el poder político. Esto significa combatir una serie de reglas en las que diversos agentes opondrán una resistencia natural incluso de aquellos mismos que creyeron que con un cambio de reglas podrían estar mejor que el antecesor equilibrio. No obstante, en la resistencia natural a los cambios institucionales también participa el gobierno como jugador activo. Desde la racionalidad puede apostar por cambiar una serie de instituciones pero sin que esto signifique cambiar la trayectoria institucional histórica en la cual la sociedad sea dependiente del gobierno en turno.

De ahí la necesidad de fortalecer la democracia subnacional por medio de mejores procesos de participación ciudadana. El desarrollo y consolidación de la ciudadanía debe pasar por dejar de personalizar la política, es decir, votar por las plataformas electorales y no necesariamente por la imagen del candidato. Este reto conlleva tener una clase política profesionalizada, una élite empresarial autónoma del poder político y sobre todo una

sociedad activa y participativa en cada una de las decisiones de sus gobiernos. Algo que en Quintana Roo parece haber iniciado, al menos en el terreno político, pero que como todo cambio institucional es incremental y en el cual se debe tener presente que es más fácil la toma de decisiones cuando la sociedad tiene osificado los valores implícitos de las reglas del juego, que cuando estas son nuevas y buscan cambiar la costumbre, en las que se encuentran las reglas informales, de una sociedad.

Bibliografía

- Careaga Viliesid, Lorena y Higuera Bonfil, Antonio (2010), *Historia breve. Quintana Roo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Camal Cheluja, Tania (2013), *¿Quién gobierna Quintana Roo? Estudio de una élite política local*, Bonilla, Artigas Editores, México, D.F.
- Campos González, Sergio A. (2012), “Paradojas de la transición democrática: autoritarismo subnacional en México”, en *Estudios Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos, núm. 27, Septiembre-diciembre, México, D.F.
- Dahl, Robert (1993), *La poliarquía. Participación y oposición*, México, REI.
- Evans Peter, Rueschemeyer D. y Skoopol T. (1979), *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gibson, Edward L. (2007), “Control de límites: Autoritarismo Subnacional en Países Democráticos”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 47, No. 186, julio-septiembre, Instituto de Desarrollo Económico y Social, The Johns Hopkins University Press.
- Gervasoni, Carlos (2011), “Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: Federalismo Fiscal, Democracia y Autoritarismo en las provincias argentinas”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 50, No. 200, enero-marzo, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Princeton University Press.
- Hall, Peter (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Nueva York, Oxford University Press.
- Huntington, Samuel (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Argentina, Paidós.
- Ibarra Salazar, Jorge; Sandoval Musi, Alredo; y Sotres Cervantes, Lida (2001), “Participaciones federales y dependencia de los gobiernos municipales en México, 1975-1995”, en *Investigación Económica*, Vol. 61, No. 237, julio-septiembre, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Linz, Juan (1994), *El factor tiempo en las transiciones democráticas*, México, Centro de Estudios sobre la Transición.
- Macías, Richard, Carlos (1997), *Nueva frontera mexicana. Milicia, burocracia y ocupación militar*, México, Colección Sociedad y Cultura de la Vida de Quintana Roo-Universidad de Quintana Roo-Conacyt.
- Morlino, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, España, Centro