

12.

los últimos detalles

En vista de la escasa relevancia que han tenido los intentos precedentes y la desconexión que suele existir entre los planes de gobierno con la realidad, surge la pregunta obligada: ¿qué garantía hay de que el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible 2025-2050 funcione? O, dicho de manera más precisa, ¿qué posibilidades hay de que se convierta en una guía útil para ordenar el crecimiento económico y en una herramienta eficaz para cerrar la brecha de desigualdad?

La respuesta es inquietante: garantía no hay ninguna. Siendo la voluntad política el principal ingrediente de cualquier plan a largo





Medina: “Indispensable que la comunidad se apropie del plan.”

plazo, el PEDS 2050 dependerá de que las autoridades futuras, cuya identidad se ignora, se afanen en su instrumentación. Pero hay un elemento que puede limitar esa incertidumbre, lo que Roldán Xopa califica como el ‘elemento de neutralidad’: la ciudadanía, la gente, o para usar un término adecuado a los tiempos, el pueblo.

Las autoridades son pasajeras; la sociedad, por el contrario, es permanente. Más allá de quien detente el poder, de las preferencias electorales, de la ideología dominante, del partido político que haga gobierno, el principal ingrediente de una sociedad es la población. Luego entonces, si el plan estratégico refleja los anhelos y las prioridades de esa población, y si la sociedad está organizada para exigir que tales anhelos y prioridades sean respetados, el plan tiene un fondo de estabilidad y de continuidad.

Abunda Ricardo Medina, de CxT: “Ese es el siguiente desafío, con carácter de urgente y de inmediato: que la comunidad haga suyo el plan, que conozca sus contenidos y que comprenda sus beneficios. Que se lo apropie, esa es la palabra. Ahí están muchas de las aspiraciones de la ciudadanía, de miles de personas que participaron en las reuniones y los diálogos. Pero también hay muchos que no lo conocen, que no están enterados. El éxito del plan va a requerir un amplio respaldo ciudadano.”

El mismo plan debe contemplar los mecanismos para que eso suceda. Enlistados sin un orden preciso, resumen de las conclusiones de los autores del documento, el primero de esos mecanismos sería la actualización periódica, porque las condiciones objetivas pueden cambiar con el tiempo. Hace 25 años, el acceso a Internet era un privilegio de excepción y el uso de celulares estaba limitado a grupos reducidos, mientras que hoy hay en México más líneas telefónicas que habitantes: unos 152 millones. La conectividad digital se convirtió en un imperativo en cualquier plan, incluso de corto alcance. Crear redes de telecomunicaciones, disponer de Internet de alta velocidad, adquirir los aparatos a precio razonable, controlar las tarifas, limitar las prácticas monopólicas y, sobre todo, llevar el servicio a todos los rincones y a todos los estratos de población, es tan estratégico y crucial como la dotación de agua o de fluido eléctrico.

Una segunda manera de procurar que los objetivos se cumplan es la evaluación sistemática de los avances: la medición de resultados. Para seguir con el mismo ejemplo, la conexión a las redes de agua potable y energía, así como el acceso al mundo digital, se

tienen que valorar de manera sistemática y se tiene que constatar que existen avances reales, con una metodología que no sufra alteraciones e impida la manipulación de los datos estadísticos.

Un tercer mecanismo, de suyo sensible, es la obligatoriedad. Los gobiernos electos después de la aprobación del PEDS-2050 tendrán que sujetarse a las líneas estratégicas que marca el plan y tendrán que rendir cuentas de esos avances. No está previsto que sufran sanciones si no lo hacen, pero sí quedarán expuestos al reclamo de la ciudadanía, puesto que están ignorando una obligación que les marca la ley. De manera obvia, la sociedad organizada podrá exigir a los candidatos en campaña que adopten los objetivos del plan y podrá denunciar a quienes se rehúsen o se resistan a hacerlo, en la medida en que estarían rechazando una prioridad ciudadana.

Un cuarto factor es que, al enfrentar problemáticas de largo plazo, el plan reduce la discrecionalidad en las decisiones de gobierno. Los cambios de humor y los golpes de timón no tienen cabida, o se reducen a su mínima expresión, cuando se trata de proyectos que tienen el aval de la gente. Eliminar la manía sexenal de empezar desde cero y, de manera natural, dar continuidad a proyectos iniciados por una administración previa, es ineludible para que el modelo despegue. Y una forma eficaz de hacerlo es que todo el sistema de apoyo transversal, como la legislación, los usos de suelo, el presupuesto, la infraestructura y el aval de la sociedad, hayan sido resueltos. Entre mejor armado se encuentre, la posibilidad de cancelar un proyecto en marcha se reduce drásticamente, por el elevado costo político.

Un quinto ingrediente es que, al menos en teoría, los gobiernos venideros no podrán destinar recursos a proyectos ajenos al plan, de acuerdo con el principio de transparencia presupuestaria. Un presupuesto etiquetado minimiza los riesgos de ignorar las metas estratégicas, que son un compromiso entre la autoridad y la ciudadanía. Desde luego, siendo gobierno, las administraciones venideras podrán modificar el plan para incluir sus propias iniciativas, pero el mero hecho de que tengan que someterlo a la opinión pública y a la aprobación del congreso, implica un orden que antes no se tenía.

Esas directrices surgieron de un equipo de trabajo que se estableció a principios del 2023, conocido como *grupo núcleo* o *grupo motor*, en el cual participan la SEFIPLAN (representada de manera regular por Odette Ruiz y Lidia Aguilar), la secretaria de Gobierno (Cristina Torres y/o Esther Burgos), la secretaria Anticorrupción y



El éxito requiere una evaluación sistemática de los avances.



A cada universidad se le asignó un diagnóstico...



Universidad Autónoma de Quintana Roo, campus Chetumal.



Universidad Autónoma de Quintana Roo, campus Cozumel.

Buen Gobierno (Reyna Arceo), el Sistema Estatal Anticorrupción (Alma Arroyo), el Nuevo Acuerdo por el Bienestar (Sergio de Luna), las universidades Autónoma de Quintana Roo (Víctor Andrés Gáber Bustillos y/o Rosy Fernández) y del Caribe (Rodrigo Morales), el ILPES (Elena Díez, Luis Riffo, Alberto Enríquez), CxT como portavoz del sector social (Cynthia Dehesa y Yeddelti Cupul), y el Consejo Estatal de Planeación (Juan Ignacio Athié).

Ese equipo, que sesiona sin calendario fijo varias veces por año, puso un cuidado que se podría calificar como exquisito para satisfacer las exigencias que requiere este cambio radical en la relación gobierno-sociedad. Al menos hasta este instante, la opinión de los expertos es aprobatoria.

Elena Díez, de la CEPAL: “El proceso participativo de la ciudadanía lo han llevado a un nivel real. Muchos países hacen un par de consultas con la cúpula empresarial y se acabó. Los más de 70 ejercicios buscando la opinión de la gente le dan mucha fortaleza al diagnóstico. Yo creo que las diez prioridades que salieron son muy reales, son la interpretación correcta de las expectativas de los ciudadanos.”

Yeddelti Cupul, de CxT: “Las consultas convirtieron en prioridades temas que, si bien figuraban en la agenda, no tenían una presencia contundente: la conservación del medio ambiente, el desarrollo sustentable, el agua, la prosperidad compartida, la no violencia. En esencia, una agenda ciudadana.”

Clorinda Romo, de la Alianza por el Gobierno Abierto: “La continuidad que se dio en Quintana Roo es ejemplar. No todos los gobiernos están ansiosos por abrir canales de participación. Siempre hay mucho temor, pues la ciudadanía se vuelve muy exigente cuando participa. Aquí se propiciaron muchos espacios de diálogo y se destinaron los recursos que se requerían. Creo que la actual administración tiene muy claro el valor que agrega un proceso de planeación a su labor de gobierno.”

José Roldán Xopa, del CIDE: “Una virtud de la propuesta es que rompe el principio de sexenalidad, pero no de manera caprichosa, sino con apoyo en las expectativas de la población. La meta es que la gente se involucre y que no deje de participar, que tenga voz y voto en las decisiones que afectan su vida cotidiana.”

Alberto Enríquez, del ILPES: “Si la gente participa se vuelve un proceso vivo de construcción de Estado. Los planes son procesos de aprendizaje, tanto para el gobierno como para la ciudadanía, que

van poniendo en el centro las prioridades de cada quién. La apuesta por un estado menos desigual, más incluyente, es muy alta.”

Otra vez Elena Díez: “Una parte esencial fue involucrar a las universidades en la elaboración de los diagnósticos, porque ahí sí se pueden gestar visiones a largo plazo. La academia no tiene que ser complaciente con la postura oficial y genera escenarios mejor anclados a la realidad. Yo creo que de ahí pueden surgir tres o cuatro proyectos detonadores, como el cambio de la matriz energética o la reducción de la brecha digital, que incidirán de manera significativa en el futuro.”

En efecto, por recomendación de la CEPAL, los diagnósticos que requería el PEDS no los hizo el gobierno, sino la academia. Con base en los apartados que establece la Agenda 2030 de Naciones Unidas, conocidas en el gremio como las cinco P’s, se convocó a otras tantas universidades a elaborar un análisis profundo de las condiciones reales de la entidad, quedando el reparto como sigue: Universidad Autónoma de Quintana Roo, campus Chetumal, *paz*; la misma UAQROO, campus Cozumel, *planeta*; Universidad Anáhuac Cancún, *persona*; Universidad del Caribe, *prosperidad*; y Universidad Intercultural Maya, *pertenencia* (la quinta P corresponde al vocablo inglés *partnerships*, en español alianzas, pero en el caso de Quintana Roo, tierra de migrantes, donde la falta de arraigo dificulta el bienestar colectivo, se trocó en ‘pertenencia’).

Y en efecto, los diagnósticos no fueron complacientes. El correspondiente a prosperidad, por ejemplo, es una apretada síntesis de las condiciones económicas y los rezagos sociales que enfrenta la población de la entidad, y señala con crudeza que el turismo ha provocado “una sobreexplotación de los recursos naturales”, que los empleos en la industria hotelera son “de baja calidad y de escaso ingreso”, que “la capacitación se limita a inducciones básicas” y que las empresas “priorizan la venta sobre la atención al cliente”, lo cual ha degradado “la calidad del servicio”. A renglón seguido, apunta que los esfuerzos por diversificar la economía han sido “limitados e insuficientes”, que Quintana Roo presenta “un desequilibrio comercial significativo”, y que “la falta de desarrollo industrial y capacidades logísticas limita la competitividad”,

Al abordar el tema de la energía, el estudio revela que el estado depende en 93 por ciento de los combustibles fósiles (petróleo y gas), lo cual exige una transición hacia “fuentes renovables y sostenibles”. Al exponer la problemática de la vivienda, se apunta que “existen 403 asentamientos irregulares”, que continúa pendiente



Universidad Anáhuac.



Universidad del Caribe.



Universidad Intercultural Maya.



Vanegas: “La pobreza y la desigualdad son una constante en América Latina.”

“la regularización de más de 3 mil expedientes”, y que se registran incumplimientos en “los planes de desarrollo urbano, los planes de ordenamiento ecológico, los planes de ordenamiento territorial y la ley de asentamientos humanos.”

Finalmente, al analizar el desarrollo social, el diagnóstico expone algunas cifras perturbadoras, como el hecho de que la pobreza haya aumentado en el periodo 2022-2024 (del 25.6% al 27%), “con carencia de servicios básicos (22.5%), alimentación nutritiva (15%) y educación”, en tanto que el indicador denominado vulnerabilidad social pasó “del 21.5% al 35.7%” en el mismo lapso. En el rubro empleo, “el 44.8% de la población ocupada trabaja en la informalidad, sin prestaciones laborales.” El texto concluye apuntando que, “en lo social, los desafíos son muy clásicos: pobreza, rezago social, desigualdad, inseguridad, vulnerabilidad, discriminación a comunidades originarias, falta de servicios, integración e identidad.”

Comenta la entonces rectora de la Universidad del Caribe, Mari-sol Vanegas, quien coordinó ese diagnóstico: “No estamos descubriendo nada nuevo, la pobreza y la desigualdad son una constante en todos los países de América Latina. Y tenemos que asumir que ese panorama refleja las secuelas de la pandemia. Pero hay que consignar cifras precisas, establecer el punto de partida real desde el cual tenemos que planear. Los planes deben tener un sustento estadístico lo más preciso posible.”

A Vanegas no le parece paradójico que el documento se intitule *Prosperidad*: “Asociamos esa palabra a la riqueza, pero sin una razón válida. Cualquier avance en las condiciones de vida de una persona o de una comunidad equivale a prosperidad. Pongo como ejemplo la propia universidad: la cuarta parte de nuestros alumnos son el primer miembro de la familia que cursa estudios de licenciatura. Eso es un gran logro a nivel personal, y las probabilidades de que se extienda a otros miembros de la familia, a los hermanos menores o a los hijos, son elevadas. Eso es un indicador de prosperidad indiscutible.”

La académica abunda sobre este tópico: “Si ahora tienes agua entubada y antes no, si tienes acceso al transporte público y antes no, si puedes ir a una consulta médica y antes no, si mejora tu dieta, si arreglas tu vivienda, todos esos son signos de prosperidad. Cuando recorres las colonias populares de Cancún, las más pobres y aisladas, vas a notar que frente a muchas casas hay materiales de construcción: un montón de grava y arena, algunos bloques para muros, un bulto de cemento, un pedazo de tubería, algún sanitario

o tinaco pendiente de instalar. Aunque se trate de reparaciones modestas, hay un proceso continuo de mejora de la vivienda, y eso se anota en el apartado prosperidad.”

Mas la prosperidad también tiene que entenderse como riqueza, e incluso, como abundancia. En ese sentido, vale la pena revisar el panorama que enfrenta la industria más próspera del estado, el turismo, que aporta las tres cuartas partes del producto bruto estatal. Las cifras son apabullantes: 135 mil habitaciones hoteleras (según algunas mediciones, segundo lugar en el continente americano, tan sólo detrás de Las Vegas, que tendría 154 mil); 21 millones de turistas (siendo los Estados Unidos y México los mercados más productivos, con el 35.6% y el 32.4% del flujo total); 36 millones de pasajeros aéreos (segundo lugar nacional), con vuelos directas a 118 ciudades (primer lugar); 7.1 millones de cruceristas (dos terceras partes captados por Cozumel, el resto por Majahual). Pese a su contundencia, se trata de números transitorios, pues la industria aún se encuentra en fase de expansión: el diagnóstico de la Universidad del Caribe sitúa el techo de crecimiento en 338 mil cuartos, dos veces y media la capacidad actual.

Dada su relevancia, no es sorprendente que el turismo sea la actividad económica más documentada, más estudiada y más evaluada de Quintana Roo. De hecho, es la única industria que cuenta con una ruta crítica, un *Plan Maestro de Desarrollo Sostenible*, cuyo primer borrador fue elaborado por Marisol Vanegas cuando ocupaba la titularidad de la Secretaría de Turismo (SEDETUR), y que ha sido ampliado por el mando actual, Bernardo Cueto, con la decisiva participación del subsecretario Andrés Aguilar, en un buen ejemplo de continuidad institucional. Este documento contiene su propio diagnóstico y trata de responder a un interrogante específico: ¿cuánto y en dónde debemos seguir creciendo?

Bernardo Cueto aporta su punto de vista: “Nuestro análisis indica que los destinos turísticos de Quintana Roo atraviesan diferentes etapas de maduración. Algunos están en fase de desarrollo, de expansión, y en otros el crecimiento debe ser pausado, incluso contenido. Hay zonas que han concluido su vida útil y requieren



Cueto: “La pregunta es, ¿cuánto y en dónde debemos seguir creciendo?”



QROO
2030

Plan Maestro
de Turismo Sustentable

El único sector con
avances significativos.



Los elementos del plan de Sedetur.

rehabilitación, sobre todo en la primera etapa de Cancún. Otros, en cambio, apenas están despegando. Todos tienen que someterse a criterios de sustentabilidad, entendida como una política que mantenga las condiciones para que sigan siendo exitosos, lo cual sin duda contempla la protección del entorno.”

Cueto y su equipo adecuaron el plan en medio de dos sucesos inesperados. Primero, la reactivación del turismo en el 2021, entre la segunda y la cuarta ola de la pandemia, “donde tuvimos un éxito impensable, en visitantes y derrama fue el mejor año de la historia.” El otro, en 2024, la retirada de FONATUR y la entrega de sus activos en Cancún y en Costa Maya –por cierto, sin los presupuestos respectivos–, al gobierno estatal: “La Federación aportó fondos para funcionar un año, pero la responsabilidad fue nuestra de manera inmediata. Eso no estaba en ningún plan y, por supuesto, representa un desafío mayor, y a la vez, una coyuntura que nos permite involucramos en la gestión del destino más complejo del país.”

Como sea, el primer propósito del plan era y sigue siendo ordenar un sector que creció sin control a lo largo de varias décadas. Durante la crisis de la pandemia, el gobierno ofreció a los negocios extender un *Certificado en protección y prevención sanitaria en actividades turísticas*, si cumplían algunas normas básicas, como la sana distancia entre los huéspedes, el uso de cubrebocas entre el personal, la sanitización profesional de áreas públicas y el establecimiento de controles para detectar casos positivos. La convocatoria fue un éxito: se recibieron más de seis mil solicitudes, aunque sólo una fracción de las empresas llevó los trámites hasta su conclusión.

Esa experiencia animó a SEDETUR a empujar dos iniciativas. Primero, un registro estatal, obligatorio para todos los prestadores que interactúen con los visitantes. Segundo, un sistema de indicadores turísticos reconocido por la ley, que no queda al arbitrio de la buena voluntad. Subraya Cueto: “Son herramientas indispensables: si quieres proyectar a futuro, primero necesitas saber en dónde estás parado.”

Con una óptica pragmática y local, el diagnóstico definió las llamadas *áreas de gestión turística estratégica*, cada una de las cuales requiere un plan diferenciado, pues sus características no son iguales: la costa turística de Majahual, las islas de Cozumel y Mujeres, el corredor de Costa Mujeres, la zona hotelera de Cancún, la Quinta Avenida de Playa del Carmen. Usando criterios de vanguardia, el

documento incluye conceptos como la seguridad de los turistas y el fomento al turismo comunitario, y un plan concurrente para el caso de que un huracán afecte en forma significativa la calidad de playas.

Dado que es la única secretaría que tiene avances significativos en la redacción de su plan sectorial, tampoco fue sorpresa que, mientras se discutía la estructura del PEDS-2050, SEDETUR organizara mesas de análisis para discutir el futuro del turismo, con la misma visión de largo plazo. Agrega el titular de la dependencia: “Nos reunimos con los expertos en la Universidad del Caribe y surgieron muchas propuestas sobre expansión y desarrollo, incluso para destinos como Cancún, que en teoría ya están saturados. Luego tuvimos una sesión con los estudiantes para compartir las conclusiones, pero la postura mayoritaria, no hostil pero sí inesperada, fue muy crítica. En su mayoría, los jóvenes cuestionaron la opción de seguir creciendo. Muchos perciben el turismo como una industria que perjudica el medio ambiente y que profundiza la desigualdad social y, por tanto, no quieren más crecimiento, sienten que llegó el momento de buscar otras alternativas. Creo que es un punto de vista que tendremos que atender en el futuro.”

Igual que la SEDETUR, unas 35 instancias del actual gobierno están obligadas a elaborar su propio plan, incluyendo algunas que no tienen mayor experiencia en ese rubro, como el Congreso, el Tribunal Superior o la Fiscalía. Esa disposición enfrenta un cuello de botella que tiene muy claro el coordinador Sergio de Luna: “No existen suficientes planificadores en el estado y los pocos que nos dedicamos a eso no nos comunicamos con fluidez. Cada quien se concentra en su materia y elabora planes en sintonía con el titular de cada oficina, sin tomar en cuenta a los demás. Es un ejercicio vertical, no transversal. El plan nos va a obligar a considerar una visión de conjunto, pero formar un grupo de técnicos capaces y trabajar de manera coordinada no será posible de la noche a la mañana.”

Eso significa que el PEDS-2050, que por ley debe estar listo en 2025, requerirá ajustes de gran calibre desde su primera revisión y será por fuerza una herramienta dinámica, que se irá modificando en la medida en que los participantes, que son numerosos, adquieran pericia en el oficio de planear. Es previsible que el PEDS se enriquezca con nuevas variables estratégicas, de conformidad con la realidad nacional y el entorno mundial, que mutan de manera constante e imprecisa. No vivimos, eso lo sabe cualquier observador, en un mundo estable.



**Un registro oficial para
los negocios turísticos.**



Segura:
“Requerimos una carta de navegación para construir el futuro.”

Eugenio Segura, quien ocupaba la titularidad de la SEFIPLAN cuando surgió la idea del PEDS y hoy representa a Quintana Roo en el Senado, tiene clara conciencia de la pertinencia de renovar las metas: “Ahora necesitamos una perspectiva del agua, recurso escaso y valioso, que antes se percibía como abundante y barato. Hoy hay que prestar atención al tema del abasto, un rubro que encarece la vida de toda la comunidad, pues todo lo que consumimos nos llega por tierra, desde el centro del país, o por mar, desde el puerto de Progreso. Un tema del que casi no se habla es la energía, donde somos uno de los estados más dependiente del país: la que consumimos se produce con diesel, o sea, es cara y contaminante, y se produce lejos, nos cuesta traerla. Eso sucede cuando tenemos todo para producirla de forma limpia y autosustentable: energía solar, energía eólica, agua. Hay que revertir esa tendencia.”

Abunda el hoy legislador: “Requerimos una carta de navegación para construir la infraestructura del futuro. En turismo, nuestra industria básica, el crecimiento demanda obras de otra dimensión: un estadio deportivo de primer mundo, con capacidad para albergar eventos de talla mundial; un centro de exposiciones similar a la Feria de Madrid, que pueda albergar las grandes ferias globales; un puerto de altura mixto, que atienda a la vez las demandas del abasto y del turismo. Y, con los elementos en donde somos muy exitosos, como la conectividad, también hay que apostar por la diversificación económica.”

En la parte social también es necesario incidir: “Cada municipio necesita una estrategia en el tema de la seguridad. En algunos, como las islas, no es difícil avanzar, puestos que hay pocas puertas de entrada y de salida. En las ciudades grandes es más complicado, pero es un asunto que no se puede posponer. Y hay que poner atención también en el detalle, en las identidades de los municipios, en que cada uno se distinga por su imagen y por su oferta. Lo ideal será ver todo eso con una visión a largo plazo, de la mano de la comunidad, caminando el estado.”

Con ese abanico de aportaciones, la redacción del PEDS-2050 entró en un proceso de redacción prolijo y detallado. Los planificadores hicieron el primer boador, los expertos en jerga legal lo ajustaron, CxT y el ILPES hicieron sus observaciones, hasta conseguir la versión definitiva. Remata Cynthia Dehesa: “El plan no es perfecto, ningún plan lo es, pero sí es un avance sustantivo en la meta de construir el mejor estado para vivir.”