



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONOMICO-
ADMINISTRATIVAS
MAESTRÍA EN ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

***"Administración Municipal y Políticas para la Generación
de Obras Públicas e Infraestructura en Cozumel Quintana Roo."***

TESIS

PRESENTADA POR:

LUCINDA ARROYO ARCOS

EN OPCIÓN AL GRADO DE:

***Maestro en Economía y Administración
Pública***



Integrantes del comité Tutoral del trabajo de Investigación


M.C. Alejandro Ramírez Loria
Director del trabajo


M.C. Oscar Frausto Martínez
Lector


Mtra. Xochitl Ballesteros Pérez
Lector

Cozumel Quintana Roo, Marzo del 2004

043964

En estas líneas quiero dedicar éste trabajo:

*A mis compañeros de maestría:
Por lo momentos de unión que superaron las situaciones difíciles.*

*A mis padres y hermanos:
Que aún en la distancia siempre me han apoyado.*

*En especial a mi Esposo e Hijos: Ricardo, Dionei, y Cristo, porque
son lo más importante en mi vida.*

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer sinceramente a todas aquellas personas que coadyuvaron para la realización de éste trabajo:

Al M.C. Alejandro Ramírez Loría, M.C. Oscar Frausto Martínez y Mtra. Xochitl Ballesteros, por el tiempo dedicado a la revisión, además con su experiencia orientaron el rumbo y la conclusión del presente trabajo.

Al Ing. Lenmin Lizama, Secretario general del Ayuntamiento de Cozumel, por la confianza y facilidades para la consulta de los libros del Cabildo.

Al Diputado local C.P. Javier Zetina González y al Ing. Miguel Salas subdirector de obras públicas del Municipio, por la información proporcionada.

A los gerentes de los muelles turísticos de Cozumel, al gerente general de aeropuerto de Cozumel, en especial al Sr. Alberto Uchi Mezo, gerente del muelle turístico Puerta Maya por su amabilidad y disposición.

A la Lic. Claudia Martínez por sus observaciones y comentarios.

A los alumnos que colaboraron como becarios, realizando diversas actividades.

Al personal de la Biblioteca Sara María Novelo Rivero de la Universidad de Quintana Roo, Unidad Cozumel.

A todos los colaboradores de la Biblioteca del Congreso del Estado de Quintana Roo.

A la Universidad de Quintana Roo y a la División de Desarrollo Sustentable de la misma institución, por el apoyo y la oportunidad brindada para la superación.

CONTENIDO	Pág.
RESUMEN	1
CAPITULO I. INTRODUCCIÓN	
1.1 Justificación.....	3
1.2 Planteamiento del problema.....	5
1.3 Objetivos.....	6
1.3.1 Objetivo general.....	6
1.3.2 Objetivos específicos	7
1.4 Hipótesis.....	8
1.5 Metodología.....	8
1.6 Consideraciones finales del capítulo I.....	11
 CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO	
2.1 Concepto de Estado y sus elementos.....	12
2.2 La administración pública.....	14
2.3 La política pública.....	16
2.3.1 Etapas para la elaboración de las políticas públicas.....	20
2.3.2 Enfoques y criterios para la evaluación de las políticas públicas..	22
2.4 Consideraciones finales del capítulo II.....	25
 CAPITULO III. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONOMICAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y MUNICIPIO DE COZUMEL	
3.1 El proceso de desarrollo del Estado de Quintana Roo.....	26
3.1.1 Cambios en la economía del Estado de Quintana Roo.....	28
3.2 Infraestructura en el Estado de Quintana Roo	29
3.2.1 Vías de comunicación.....	29
3.3 El Municipio Turístico.....	30
3.4 Organización política-administrativa del Municipio de Cozumel.....	32

3.4.1	Territorio del Municipio de Cozumel.....	32
3.4.2	Fundamentos jurídicos del gobierno municipal de Cozumel.....	33
3.4.3	Funciones políticas y desempeño del Cabildo en Cozumel 1996-1998 Y 1999-2000	37
3.5	La estructura socioeconómica en el Municipio de Cozumel.....	42
3.5.1	Población.....	42
3.5.2	Actividades económicas.....	43
3.6	Infraestructura en el Municipio de Cozumel	44
3.6.1	Vías de comunicación.....	44
3.7	Consideraciones finales del capítulo III.....	46

CAPITULO IV. ANÁLISIS DE LA HACIENDA Y GASTOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO 1996-2000.

4.1	Funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.....	47
4.2	Integración de la Hacienda Pública municipal.....	49
4.2.1	Ingresos de la Hacienda Pública municipal de Cozumel 1996-1998 y 1999-2000.....	51
4.2.2	Comparación de la Hacienda Pública municipal de 1996- 1998 y 1999-2000.....	61
4.3	Integración de los Gastos Públicos municipales.....	65
4.3.1	Distribución del Gasto Público municipal de Cozumel 1996-1998 y 1999-2000.....	68
4.3.2	Comparación de los Gastos Públicos municipales de 1996-1998 y 1999-2000.....	74
4.4	Evaluación de la administración municipal en la generación de obras públicas e infraestructura 1996-1998 y 1999-2000.....	77
4.4.1	Administración municipal de 1996-1998	78
4.4.2	Administración municipal de 1999-2000.....	82
4.5	Consideraciones finales del capítulo IV.....	86

CAPITULO V. POLÍTICAS PARA LA GENERACIÓN DE OBRAS E INFRAESTRUCTURA EN EL MUNICIPIO 1996-1998 Y 1999-2000.

5.1	La política turística de fomento para infraestructura en México.....	87
5.2	Las políticas en el Municipio de Cozumel para obras públicas e infraestructura 1996-1999 y 1999-2000.....	98
5.2.1	Descripción de la Política Social.....	98
5.2.2	Descripción de la política de privatización mediante Concesiones	99
5.1	Recursos municipales y de la Política Social para obras públicas e Infraestructura.....	100
5.4	Evaluación de la Política Social.....	104
5.4.1	Análisis FODA de la Política Social.....	107
5.5	La Política de privatización mediante Concesiones en el Municipio de Cozumel.....	108
5.5.1	Concesión Aeroportuaria en el Municipio.....	108
5.5.2	Infraestructura portuaria y Concesiones en el Municipio.....	109
5.6	Evaluación de la política de privatización mediante Concesiones.....	113
5.6.1	Análisis FODA de la política de privatización mediante Concesiones.....	118
5.7	Consideraciones finales del capítulo V.....	119
	Conclusiones.....	121
	BIBLIOGRAFÍA.....	127
Anexo.A	Cuestionario y guía para entrevista.....	135
Anexo.B	Cuestionario con respuesta.....	136
Anexo.C	Entrevistas completas.....	140
Anexo.D	Croquis de obras públicas e infraestructura en el Municipio 1999- 2000.....	144

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro.1 Excursionistas de cruceros.....	4
Cuadro.2 Turistas vía aérea y marítima.....	4
Cuadro.3 Población.....	5
Cuadro.4 Sesiones del Cabildo 1996-1998.....	38
Cuadro.5 Sesiones del Cabildo 1999-2001.....	39
Cuadro.6 Población total y Mayor de 12 años.....	42
Cuadro.7 Población económicamente activa y ocupada.....	42
Cuadro.8 Participaciones para el Municipio en 1996.....	51
Cuadro.9 Ingresos del Municipio en 1996.....	52
Cuadro.10 Participaciones para el Municipio en 1997.....	53
Cuadro.11 Ingresos del Municipio en 1997.....	53
Cuadro.12 Participaciones del Municipio en 1998.....	55
Cuadro.13 Fondo de Aportaciones Federales al Municipio en 1998.....	55
Cuadro.14 Ingresos del Municipio en 1998.....	56
Cuadro.15 Participaciones del Municipio en 1999.....	57
Cuadro.16 Fondo de Aportaciones Federales al Municipio en 1999.....	58
Cuadro.17 Ingresos del Municipio en 1999.....	58
Cuadro.18 Participaciones del Municipio en el 2000.....	59
Cuadro.19 Fondo de Aportación Federal al Municipio en el 2000.....	60
Cuadro.20 Ingresos del Municipio en el 2000.....	60
Cuadro.21 Ingresos del Municipio 1996-1998.....	62
Cuadro.22 Ingresos del Municipio 1999-2000.....	63
Cuadro.23 Comparación de ingresos en el Municipio 1996-1998 y 1999-2000.....	64
Cuadro.24 Egresos del Municipio en 1996.....	68
Cuadro.25 Egresos del Municipio en 1997.....	69
Cuadro.26 Egresos del Municipio en 1998.....	71
Cuadro.27 Egresos del Municipio en 1999.....	72
Cuadro.28 Egresos del Municipio en el 2000.....	73
Cuadro.29 Distribución de egresos en el Municipio 1996-1998.....	74
Cuadro.30 Distribución de egresos en el Municipio 1999-2000.....	75
Cuadro.31 Distribución en porcentaje de los egresos en el municipio 1996-1998	

Cuadro.32 Eficiencia en la generación de obras públicas e infraestructura 1996-1998.....	79
Cuadro.33 Eficiencia y eficacia en la generación de obras públicas 1999-2000.....	83
Cuadro.34 Equidad en la generación de obras públicas e infraestructura 1999-2000.....	85
Cuadro.35 Recursos para obras públicas en el Municipio de Cozumel 1996-2000.....	100
Cuadro.36 Concentrado de montos y número de obras en el Municipio 1998-2000.....	104
Cuadro.37 Pasajeros y número de cruceros 2000-2002.....	113

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfico.1 Distribución de ingresos en el municipio de Cozumel 1996.....	52
Gráfico.2 Distribución de ingresos en el municipio de Cozumel 1997.....	54
Gráfico.3 Distribución de ingresos en el municipio de Cozumel 1998	56
Gráfico.4 Distribución de ingresos en el municipio de Cozumel 1999	59
Gráfico.5 Distribución de ingresos en el municipio de Cozumel en el 2000	61
Gráfico.6 Distribución de ingresos en el municipio de Cozumel 1996-2000.....	65
Gráfico.7 Distribución de egresos en el municipio de Cozumel 1996	69
Gráfico.8 Distribución de egresos en el municipio de Cozumel 1997.....	70
Gráfico.9 Distribución de egresos en el municipio de Cozumel 1998.....	71
Gráfico.10 Distribución de egresos en el municipio de Cozumel 1999.....	72
Gráfico.11 Distribución de egresos en el municipio de Cozumel en el 2000.....	73
Gráfico.12 Distribución de los egresos en el municipio 1996-2000.....	77

ÍNDICE DE MAPA Y ESQUEMAS

Mapa No. 1 Vías de acceso.....	45
Esquema.1 Políticas de fomento para infraestructura 1940-1970.....	91
Esquema.2 Políticas de fomento para infraestructura 1970-2000.....	97

RESUMEN

El objetivo del trabajo, es evaluar la administración municipal con respecto a la eficiencia en la generación de obras públicas e infraestructura y las políticas vinculadas con éste rubro, en el Municipio de Cozumel, Quintana Roo, desde 1996 al 2000. La investigación se estructura de la siguiente manera: en el primer capítulo se define el problema que dio pauta para la realización de la presente, además de algunos antecedentes que permiten fundamentar la importancia de la misma, señalando el objetivo general y específicos para los que se describe la metodología y herramientas utilizadas.

En segundo lugar, se encuentra el marco teórico conceptual que permite conocer el estado del arte que guardan los diferentes conceptos vinculados con la investigación y que serán utilizados en el desarrollo de la misma, tales como: el Estado, la administración pública, políticas públicas, las etapas para su elaboración, así como los métodos y criterios de evaluación.

Posteriormente, se realiza un análisis de las características generales del Estado y del Municipio de Cozumel con el objeto de conocer la ubicación espacial y temporal del área de estudio, su organización política, económica y administrativa. Destacando las acciones emprendidas por el cabildo del municipio, relacionadas con las obras públicas e infraestructura.

Un factor muy importante para la implementación de las políticas públicas es el origen y la aplicación de los recursos municipales, el estudio detallado de estos aspectos constituye la base fundamental en que se asienta la debida aplicación de los planes y programas diseñados para atender las necesidades de infraestructura del municipio, que darán como resultado el éxito o fracaso de la política, es por ello que se aborda en el cuarto capítulo los conceptos de la Hacienda Municipal y los egresos municipales con énfasis en la generación de obras públicas e infraestructura en el Municipio de Cozumel, incluyendo la evaluación de la administración municipal de los períodos considerados en la presente.

Las políticas aplicadas en el municipio de Cozumel en el periodo de 1996 hasta el 2000, son objeto de un análisis a profundidad al final de esta investigación, con el propósito de detectar, la eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia con la que se han implementado, presentando las externalidades negativas que se observan, las fortalezas y oportunidades así como las debilidades y amenazas considerando las características específicas de Cozumel como Municipio turístico.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

En éste capítulo se realiza la introducción al contexto en el que se desarrolló la investigación, lo que sirvió de base para plantear el problema de estudio, el objetivo general, específicos e hipótesis, asimismo se describe la metodología utilizada y las tareas respectivas.

1.1. Justificación

Las obras públicas e infraestructura son indispensables en un centro turístico ó municipio turístico para satisfacer las necesidades de los turistas y de la comunidad local. Es válido recordar que durante más de cuatro décadas el apoyo gubernamental para este rubro fue constante sin embargo para mediados de los años ochenta inicia el esquema neoliberal y por consiguiente un ajuste a la forma de administración pública y disminución de recursos para Estados y Municipios, promoviendo la descentralización creando organismos a los que se les delegaba autoridad y la responsabilidad para administrar los recursos y las actividades turísticas en cada entidad, con la finalidad de generar empleos, favorecer el desarrollo regional y atender las demandas sociales.

Por lo anterior, resulta una preocupación para los municipios turísticos y autoridades municipales cumplir con lo establecido en el párrafo III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón que nos ocupa en éste trabajo de investigación y se justifica ante la presencia de ciertos indicadores que provocan la demanda de más servicios y bienes públicos como parte del entorno social en el que habitan o conviven.

En el municipio de Cozumel, Quintana Roo, se observa que uno de los indicadores más relevantes, es el incremento en los últimos años de la actividad turística, como se indica en el (Cuadro 1). Para el año 2000 arribaron 1,354,972 excursionistas de cruceros, mientras que para el año 2001 se recibieron 1,594,140 y para el 2002 este número se elevó a la cantidad de

2,350,711 visitantes, manifestando un incremento de 17% en el primero y de 47% para el segundo, (Administración Portuaria Integral, API, 2000).

Cuadro 1
EXCURSIONISTAS DE CRUCEROS

Año	Excursionistas	Porcentaje
2000	1,354,974	
2001	1,594,140	17%
2002	2,350,711	47%

Fuente: Administración Portuaria Integral, API, 2000

Otro dato importante, que se suma a la demanda turística, está representado por los turistas nacionales y extranjeros que arribaron a la Isla por vía aérea y marítima en el 2001, cantidad que ascendió a un total de 417,846; para el 2002 la cantidad registrada fue de 352,168 turistas, (Secretaría de Turismo estatal, Sedetur, 2002), (Ver Cuadro 2). El factor que incidió para la disminución de turistas vía aérea fue la cancelación de los servicios prestados por la línea aérea de Mexicana de Aviación que tenía vuelos comerciales de Miami y otras ciudades con destino directo a Cozumel, que a su vez fueron ofrecidos por la compañía American Airlines que brindó sus servicios aproximadamente durante un año.

Cuadro 2
TURISTAS VÍA AEREA Y MARÍTIMA

Año	Turistas
2001	417,846
2002	352,168

Fuente: Secretaría de Turismo Estatal, Sedetur, 2002.

Con referencia a un indicador más, la tasa media de crecimiento poblacional ha variado entre 1990 y 1995 y entre 2000 y 2001 en un 7.2% y un 5.4% como se observa, (Cuadro 3). En 1990 el número de habitantes era de 34,132, para 1995 la población se había incrementado a 48,385 y para el año 2001 se registran 69,588 habitantes. (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI 2000 y Coespo, 2001).

Cuadro 3
POBLACIÓN

Población				Tasa media de crecimiento		
1990	1995	2000	2001	90-95	90-00	00-01
34,132	48,385	60,091	69,588	7.2%	5.8%	5.4%

Fuente: INEGI, 2000.

Fuente: Coespo, Consejo Estatal de Población, Quintana Roo, 2001

La tasa de crecimiento poblacional es alta en relación con la media de crecimiento nacional que es de un 1.8%, el incremento de la población en el municipio se debe en gran medida al desplazamiento o migración de personas hacia este destino en búsqueda de trabajo y oportunidades en el mismo, destacando que el 68% de la población proviene de una entidad diferente a Quintana Roo, siendo los principales emisores los estados de Yucatán, Distrito Federal, Estado de México, Puebla y Chiapas, entre otros (Programa Subregional de Desarrollo, 2002).

Los datos anteriores demuestran el crecimiento tanto de la población como del arribo de turistas al municipio de Cozumel, Quintana Roo, en éste sentido se justifica la necesidad de contar con servicios públicos e infraestructura moderna misma que esperan encontrar los visitantes en un destino turístico, aunado a esto, la comunidad demanda que las autoridades administren los recursos de forma eficiente y que se vea reflejado en espacios y servicios que favorezcan su estilo de vida.

1.2 Planteamiento del problema

Las tendencias anteriores ponen de manifiesto el rápido crecimiento poblacional y el incremento en la actividad turística en el municipio, que traen como consecuencia una mayor demanda de servicios y requerimiento en la modernización, mejoramiento o creación de obras públicas e infraestructura. Se argumenta que un elemento indispensable para un destino turístico es contar con una infraestructura que permita el fácil acceso a los turistas, que sirva de apoyo en la gestión de otras actividades económicas, además de que resulta necesaria para satisfacer las demandas de servicios básicos o de apoyo a la comunidad en aras del desarrollo regional, (Molina, 1991).

Ante el panorama expuesto, están de por medio los especialistas en elaborar políticas enfocadas a la generación y modernización de infraestructura de los Estados y Municipios, mismos que deben proponer alternativas o soluciones y la responsabilidad de su implementación dependerá de las autoridades para el caso de estudio, las del ámbito municipal; como tal surgen las siguientes preguntas a las que se les dará respuesta en el presente trabajo:

- ¿Cómo ha sido el desempeño de la administración municipal en la función de generar obras públicas e infraestructura en Cozumel, Quintana Roo en los periodos de 1996-1998 y 1999-2000? y
- ¿Qué tipo de políticas y programas se han implementado en el municipio para coadyuvar a la generación de obra pública e infraestructura en los periodos antes mencionados?

Teniendo en cuenta que los periodos no coinciden con los establecidos por la gestión municipal; se examinan tres años de una administración y dos años de la siguiente,¹ lo que permitirá realizar la evaluación correspondiente.

1.2. Objetivos

A continuación se plantea el objetivo general y cada uno de los objetivos específicos que se contemplan en la presente investigación.

1.3.1. Objetivo general

El objetivo general de esta investigación es la evaluación de la administración municipal de Cozumel Quintana Roo, con respecto a la eficiencia en la generación de infraestructura y las políticas públicas de este aspecto, en los periodos de 1996 a 1998 y de 1999 al 2000.

¹ La presente investigación da inicio a mediados del año 2002, para esa fecha la Contaduría Mayor de Hacienda no había aprobado el dictamen de la cuenta pública municipal de Cozumel, (2001-2002), documento en el que se encuentran registrados los montos, número de obras y beneficios sociales, por el cual se decidió no evaluar éste último año de gestión.

1.3.2. Objetivos específicos.

Para alcanzar el objetivo general se tienen dos propósitos fundamentales, en primer lugar evaluar la eficiencia de la administración municipal en la generación de obras públicas e infraestructura, y en segundo lugar las políticas públicas y programas que se han implementado para contribuir con ésta, durante los dos periodos antes mencionados, para los que se establece una serie de objetivos específicos que responden a los componentes principales de este trabajo de investigación.

1. Describir las variables políticas, administrativas y económicas del Estado de Quintana Roo y del municipio de Cozumel, en los últimos años para ubicar el espacio donde se desarrolló la investigación.
2. Elaborar una comparación entre las administraciones municipales para evaluar su desempeño, con base en la descripción y análisis de los asuntos tratados en el cabildo relacionados con la generación de obras públicas e infraestructura municipal.
3. Identificar las características estructurales de la Hacienda Pública Municipal, el comportamiento de cada uno de los conceptos, montos que integran los ingresos municipales y realizar un análisis comparativo entre ambos periodos, 1996-1998 y 1999-2000.
4. Realizar un análisis comparativo entre los periodos comprendidos de, 1996-1998 y 1999-2000, identificando la conformación de los gastos municipales y los montos que correspondieron a cada rubro, haciendo énfasis en el concepto de obras públicas e infraestructura, para luego evaluar la administración de los recursos con los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia.
5. Evaluar las políticas y programas implementadas por el H. Ayuntamiento o por otros organismos para la generación de infraestructura durante los periodos 1996-1998 y 1999-2000, utilizando los criterios antes citados.

6. Realizar las conclusiones y observaciones que apoyen a la toma de decisiones de las autoridades que están dentro de la administración municipal y aquellos que son responsables de la implementación de políticas y programas para la generación de obras públicas e infraestructura en el municipio de Cozumel.

Esta investigación pretende ser de interés para la administración municipal de Cozumel, Quintana Roo, cuya finalidad es presentar los resultados encontrados y que a su vez sirvan como herramientas que faciliten la toma de decisiones, asimismo como un proceso de retroalimentación que detecte las desviaciones para emprender las adecuaciones en caso de ser necesario. La factibilidad de que la metodología utilizada en éste trabajo sea implementada en otras administraciones, dependerá de que las características sean similares a las de Cozumel, municipio turístico de Quintana Roo.

1.4 Hipótesis

La generación y mejoramiento de obra pública e infraestructura en el municipio de Cozumel Quintana Roo, requiere que los recursos sean manejados con los criterios de eficiencia y eficacia, con políticas y programas bien definidas e implementadas.

1.5 Metodología

1. Al realizar el marco teórico de la investigación las actividades se orientaron más a la indagación documental, se revisaron textos relacionados con los conceptos más utilizados en el presente trabajo como lo son: Estado, administración pública y políticas públicas, además de buscar los documentos referentes a las modelos o enfoques y criterios que se requerían como parámetros y además que fueran útiles para la evaluación de los objetivos que motivaron la implementación de las políticas. Asimismo se revisaron diversos trabajos de investigadores que han estudiado el tema que se indaga, lo que sirvió para conocer el estado del arte del mismo.

2. Al realizar la investigación documental relacionada con las variables políticas, administrativas y socioeconómicas tanto del Estado de Quintana Roo, con especial interés en el Municipio de Cozumel, se consultaron el Plan de Desarrollo Estatal, Plan de Desarrollo Municipal, Plan Subregional de Desarrollo, páginas del gobierno de Quintana Roo, monografías del Estado y del Municipio, Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo, con el objetivo de describir el panorama de la administración pública en el lugar de la investigación.
3. Para abordar el segundo, tercer y cuarto objetivo sirvió de guía parte de la metodología utilizada por Gustavo Garza Villareal (1998),² quien en su estudio de caso utiliza diversas herramientas, como entrevistas, cuestionarios y documentos oficiales que le sirvieron como referencia para realizar la evaluación. Con respecto a la evaluación se adoptan los enfoques propuestos por Guerrero,³ el descriptivo y el otro clínico, siendo estos los más adecuados para este tipo de investigación el primero se utiliza para hacer un recuento de la situación pasada con la presente sin realizar ningún descalificativo o afirmación tomando como referencia los planes de trabajo de las administraciones y los objetivos propuestos y alcanzados; en el mismo sentido se evalúan las políticas. El segundo enfoque se utiliza para evaluar la administración municipal y las políticas públicas para la generación de obras públicas e infraestructura teniendo en cuenta los objetivos establecidos y el logro de los mismos justificando, hasta donde sea posible, por qué algunos no se concretaron, sin dejar al margen los beneficios que se hayan presentado. A partir de los enfoques establecidos se toman en cuenta los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia.

² Garza Villarreal Gustavo, en el texto "La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey", 1989-1994, analiza el desempeño de los gobiernos de Monterrey, san Pedro Garza García y Apodaca, municipios que forman parte del área metropolitana de Monterrey, en los trienios de 1989-1991 y 1992-1994.

³ Cit. en Aguilar, 1992.

Para obtener la información se acudió a diversas fuentes como: revisión y análisis de las actas de cabildo que detallan los asuntos tratados por ésta máxima instancia del gobierno local, en especial aquellos que tenían relación con la aprobación de recursos propios destinados a obras de infraestructura tales como; calles, drenaje, pavimentación, alcantarillado, agua potable, entre otros, aunado a esto se revisaron los informes técnicos para identificar los asuntos sobre obra pública de las direcciones involucradas en esta tarea. Además, se revisó el dictamen de la cuenta pública municipal desde 1996 hasta el año 2000 con el propósito de hacer un análisis tanto de las obras como del aspecto financiero, ingresos, egresos y porcentaje del total del presupuesto que se destinó a infraestructura en el municipio.

Se revisaron los informes anuales de los presidentes municipales, intentando, hasta donde lo permite su sencillez técnica, sistematizar la información que presentan, éstos fueron de gran utilidad para tener un primer acercamiento global de las acciones, estilos y logros de cada administración y por último se revisaron los planes municipales de desarrollo de cada administración, para determinar las diferencias existentes entre sus visiones prospectivas y capacidades técnicas y por ende su eficiencia.

4. Para el quinto objetivo, se consultaron documentos oficiales de los organismos o instancias relacionadas con la generación de infraestructura como reportes técnicos de la dirección de obras públicas de Cozumel, el Manual del ramo XXXIII y para complementar la información se realizaron entrevistas a informantes clave tanto de la administración pública como privada que proporcionaron información sobre las políticas y programas implementadas durante el período 1996-2000 en el municipio. Entre los entrevistados tenemos al C.P. Javier Zetina González tesorero municipal en la administración 1996-1999, Ing. Lenin Lizama secretario general de la administración 2002-2005, Subdirector de

obras pública Ing. Miguel Salas, ing. Cuahutémoc Rangel gerente general del aeropuerto internacional de Cozumel, Sr. Alberto Uch Mezo gerente de operaciones del muelle "Puerta Maya", ing. Alberto Cardoso Jefe de operaciones del muelle "Turístico Internacional", M.A. José Ruiz-Covián y Ruiz del Hoyo Gerente General del Muelle Internacional "Punta Langosta", entre otros.

En la parte final de este trabajo se realizan las observaciones y conclusiones a partir del análisis de la evaluación de desempeño de la administración municipal y políticas para la generación de obras públicas e infraestructura en Cozumel municipio turístico del Estado de Quintana Roo.

1.6 Consideraciones finales del capítulo I

Al finalizar éste capítulo, se establece el planteamiento del problema, el objetivo general los objetivos específicos, hipótesis y metodología. El tener claro cada uno de estos puntos, permite una continuidad en el trabajo de investigación. La principal guía serán los objetivos establecidos y la hipótesis a comprobar o rechazar, para ello se utiliza la metodología especificada en el texto, por lo tanto son puntos que definen las acciones a seguir.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

En éste capítulo se desarrollan los conceptos relacionados con el trabajo de investigación, primeramente revisando el concepto de Estado como órgano regulador dentro de la República Mexicana, así como los principales elementos que lo conforman como: el territorio, la población y la soberanía, del mismo modo destacando la importancia de la administración pública que sirve de apoyo al Estado para realizar las tareas y actividades que tiene bajo su responsabilidad.

Asimismo, se fundamenta teóricamente la importancia de las políticas públicas, como la explicación de las diversas etapas por las que atraviesan desde la definición hasta su evaluación, con miras a que su implementación sea factible y exitosa; se acentúa en los enfoques para su evaluación así como en los criterios de eficiencia, eficacia, equidad, igualdad y pertinencia. Los términos descritos en éste apartado son utilizados a lo largo de la investigación, por ejemplo la importancia del Estado y el vínculo que tiene con los municipios y la inserción de éstos dentro de los modelos económicos adoptados por el país, ya que este trabajo se desarrolla contemplando principalmente el desempeño municipal y las políticas vinculadas con la generación de obras públicas e infraestructura.

2.1 El Concepto de Estado y sus elementos

Antes de definir al Estado, es imposible iniciar sin hacer referencia en primer lugar a la concepción que Aristóteles tenía sobre él. Para el filósofo griego, "el Estado es una asociación de hombres encaminadas a conseguir la mejor vida moral posible", (Sabine, 1990), en ese mismo sentido, para Aristóteles, en un Estado de naturaleza ideal existe la libertad, pero trae como consecuencia la desigualdad, injusticia y subjetividad, se actúa de acuerdo a los intereses personales, esto solamente puede remediarse mediante la existencia de las leyes. Por lo tanto, la finalidad real de un Estado, consiste en proponer la

solución al desbalance entre la sociedad y los individuos, regular y solucionar cualquier desavenencia generada en el entorno social, por medio de las leyes (Locke, 2000).

Con base en lo anterior, el Estado es el ámbito en el cual las numerosas fuerzas políticas tratan de congregarse, funge como órgano rector de un pueblo, sujeto a una soberanía, mismo que busca asignar y distribuir los recursos, procurando el bienestar de la sociedad. En sentido amplio, el Estado⁴ se encargará de organizar, ejecutar e implementar programas, políticas y estrategias que coadyuven al desarrollo del país, Estados y Municipios.

Es necesario distinguir los elementos que imperan dentro su composición, mismos que se clasifican en previos y constitutivos. Se les denomina previos porque anteceden al Estado y su coexistencia demanda la necesidad de un órgano regulador como son: el ser humano o los hombres “se agrupan con fines específicos para producir, convivir y prosperar, por tanto el espacio donde viven para formar una “población”, se le denomina territorio”, (Cortés, 2001). La población y el territorio son elementos primordiales en cualquier actividad a realizar por el Estado, en ese medida deberán identificarse las fortalezas y debilidades de los mismos, así prever los requerimientos necesarios para su desarrollo.

Por otra parte, los elementos constitutivos son aquellos que se distinguen por asumir una obligación como: poder político, orden jurídico y finalidad del Estado. *El poder político* consiste en orientar las acciones del Estado hacia un beneficio general, el *orden jurídico* estructura la sociedad y rige su funcionamiento, la existencia de ese orden se justifica por la necesidad de que las relaciones humanas sean reguladas por normas que la propia sociedad acepta; en México, la jerarquía de normas está consagrada en el artículo 133

⁴ “Es una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada, política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está sustentada en un territorio propio y determinado. El Estado es poseedor de una superioridad y jerarquía, la cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los diversos intereses particulares, con los cuales satisface el propósito de su origen y de su finalidad social” (W. Jiménez, 1975.)

de la Constitución, Política de los Estados Unidos Mexicanos, existiendo tres niveles normativos que son: el federal, el de entidades federativas y de los Municipios, al que se abocará esta investigación. Por último, se tiene que la *finalidad del Estado* radica en obtener el bien general a través de la combinación de esfuerzos de los gobernantes.⁵ Estos tres elementos facilitan la orientación de actividades hacia un beneficio general, mediante la aplicación de normas de orden político, jurídico y social, mismas que requieren de un esfuerzo integral del Estado y de la sociedad para alcanzar los fines trazados.

Como se observa el Estado tiene múltiples obligaciones con la sociedad, esto no sería posible sin la colaboración de otros actores que están representados por grupos sociales, instituciones, Secretarías de Estado y entidades autónomas descentralizadas, en fin, todo la estructura social con la que debe coordinarse, negociar o consensuar para el logro de metas nacionales y por ende, de los objetivos comunes; para tal labor se requiere de una administración pública eficiente en todos los niveles, principalmente en el municipal donde las demandas son superiores a los recursos asignados.

2.2 La administración pública.

La administración pública es una potencia del propio Estado para ejecutar o producir un efecto, aunque existen varios criterios sobre lo que es, o debiera ser la administración pública, dado que se utiliza en varios contextos y está expuesta a adquirir nuevas asociaciones y al mismo tiempo puede desprenderse de otras, (Pardo, 1996).

En la historia de la administración pública se encuentran diversos objetos de estudio que van más allá de una orientación, uno de esos objetos es el "Estado, entre otros se encuentran, el gobierno, el poder, el ejecutivo, la división de poderes, la burocracia, la organización, se estudia como proceso administrativo, como política pública, reconociendo que cada uno de esos objetos tienen sus características y generan sus propios productos, categorías,

⁵ Cortes, op, cit., p., 10 y 11.

alcances, limitaciones y resultados", (Sánchez, 2001). Es una disciplina que tiene muchos objetos de disertación por lo que en ocasiones su estudio resulta muy complejo, en éste trabajo se abordará desde diferentes perspectivas con la finalidad de llegar a un consenso, considerando los elementos que predominan en su contenido y tomando en cuenta la aportación de diversos autores.

De esta manera, la administración pública puede ser considerada como "una virtud para ejecutar cosas o como un imperio y denominación, cuya característica principal es ocuparse de los fines del Estado, los intereses públicos y del derecho llamado elemento coercitivo de la sociedad".⁶ Mediante ésta las organizaciones llevan a cabo funciones administrativas y actividades planeadas por las autoridades aplicando diversos procesos para alcanzar los objetivos establecidos.⁷

De acuerdo con algunos elementos del concepto anterior, Otho Mayer,⁸ describe a la administración pública como "la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines, implica la existencia del poder soberano mediante el cual, el Estado llega a ser capaz de obrar". Por otra parte la administración pública obedece a reglas propias "como la racionalidad técnica, condición de eficacia de las acciones de gobierno, la factibilidad de los propósitos con una visión del trabajo colectivo, como la condición de eficiencia y la estandarización en el suministro de bienes, servicios públicos y profesionalización de los comportamientos, como la condición de un desempeño sistemático previsible y eficaz", (Aguilar, 1992). Esta idea racional y de eficiencia de la acción pública, es lo esencial y distintivo de la administración pública,⁹ que convendría practicarse tanto en el ámbito federal, estatal y municipal, mediante el manejo

⁶ *Ibidem*, p., 56.

⁷ Se asume que la administración pública nace desde las primeras civilizaciones aplicada a cuestiones educativas, religiosos, militares, entre muchas otras; está ligada a la cultura de un pueblo, a su época, se interesa en las funciones económicas y políticas de las organizaciones, (Pardo, 1996). Los diversos autores que se han enfocado al estudio de la administración pública coinciden en que, es una actividad o función del Estado, activada por el gobierno y los diversos organismos que lo componen mediante tres funciones básicas: la planificación, la ejecución y la supervisión de las actividades a desarrollar.

⁸ Cit. en Sánchez, 2001.

⁹ W. Jiménez (1975), la define como la actividad que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno, y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado.

de recursos en forma óptima, canalizados a resolver problemas precisos y necesidades prioritarias en los sectores sociales más vulnerables, con el fin de hacer frente a la competitividad y a la globalización mundial.

Al respecto, en nuestro país la administración pública es considerada uno de los ejes fundamentales para el desarrollo del mismo, tiene a su cargo la responsabilidad de realizar, ejecutar, controlar los planes y programas en los diferentes niveles (federal, estatal y municipal), que incluyen a los diversos sectores económicos (primario, secundario y terciario) y actividades (agricultura, pesca, turística, entre otras), que sirven como alternativas para fortalecer el crecimiento y desarrollo del país, propiciando el bienestar para la sociedad. En ese sentido, la administración pública opera de la misma forma que la administración privada, la diferencia radica en que la primera tendrá como objetivo el bienestar social, la segunda intereses particulares y la obtención de beneficios económicos, pero ambas realizarán el mismo esfuerzo para el logro de sus fines.

2.3 La política pública

La política pública, es otro punto de interés como cuestión del Estado relacionada con la comunidad, no es fácil definirla por que se encuentra sujeta a una gran variedad de interpretaciones, por una parte la concepción de la "política" como tal y por la otra la visión de la "política pública" en forma conjunta. Para el primer término muchos autores manifiestan que el hecho de vivir en una sociedad y tener ese contacto con los que en ella habitan hay una actividad a la que con frecuencia se le denomina política. Según Andrade (1990), se hace referencia a la "política de inversiones", a la "política personal", a que "alguien nos está haciendo política" y, en fin, múltiples expresiones que muestran evidentemente que hay una serie de actividades humanas a las que se califican como "políticas".¹⁰

¹⁰ Si acudimos al (Gran Diccionario Salvat, 1997) veremos que por política se entiende: 1. De la doctrina o la actividad política; 2. Cortes, urbano; 3. Habilidad para mantener bien un asunto; 3. Versado en el gobierno y en los negocios del estado, 4. Actividad, arte, ciencia, doctrina, referente al gobierno de los Estados; 5. Actividades de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos; 6. Directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un campo determinado.

En otro sentido, el vocablo política está relacionado con la Ciudad- Estado en virtud de que proviene del griego *polis*: *ciudad*, es decir, la comunidad integrada por un conjunto de hombres que residen sobre un territorio delimitado, que constituyen una entidad prácticamente autosuficiente y regida por un gobierno autónomo. Así, lo político o la política¹¹ es lo perteneciente o relativo a la “polis” o ciudad, y de algún modo hace referencia a los asuntos que son de incumbencia de dicha colectividad, o sea los asuntos públicos.¹²

En la ciencia política moderna, Nicolás Maquiavelo surge como el principal fundador apartándose de la tradición teológica y aportando nuevas categorías al pensamiento político. Para Maquiavelo, la política es un conjunto de relaciones humanas en la que es posible identificar tendencias constantes, asume una labor analítica, pero al mismo tiempo crítica, que tiende a formular normas aplicables a su lugar y a su época.¹³ Maquiavelo orientaba con sus ideales a los gobernantes de aquella época, basado fundamentalmente en el poder y el dominio de los pueblos.

Sin embargo, para (Bunge, 1999) “la organización política de una sociedad moderna está compuesta por el Estado o gobierno, las organizaciones intermedias, los partidos políticos y la ciudadanía”. Asimismo, destaca la manera que estos influyen, implementan y frustran decisiones que afectan los bienes públicos, desde su creación hasta su destrucción; todos intentan aplicar prácticas políticas, cursos de acción y procedimientos para administrar la cosa pública. La observación de Bunge se acerca a lo que conocemos en la actualidad como política pública acciones y soluciones relacionados con los bienes públicos.

Para Aguilar,¹⁴ la política es más que la decisión del gobierno, argumentando después que toda política para ser efectiva y pública, tiene una intencionalidad

¹¹ La concepción que sobre ella tenía Aristóteles, quien abarcó en sus obras todas las ramas del conocimiento humano, para él la ciencia política se ocupaba del bienestar y felicidad de las comunidades humanas, un fin trascendental para el hombre. En su obra *La política*, Aristóteles describe diversos elementos psicológicos, culturales, y sociales que le permiten analizar la sociedad de su época y establecer algunas relaciones de causa y efecto mediante un método de observación y recuento de los fenómenos sociales. (Sabine, 2000).

¹² Andrade, op. cit., p., 5.

¹³ *Ibidem*, p., 20.

¹⁴ Cit. en Giandomenico Majone, 1997.

y agenda comunicativa; es común creer que la política es la decisión suprema de las autoridades legítimamente electas o designadas para conducir la comunidad. Sin embargo, ésta depende de muchos actores involucrados, quienes la amplían, limitan o condicionan, misma que para ser eficaz incluye una doble dimensión y tarea; primero ser capaz de resolver los problemas técnicos-económicos para la concretización de sus objetivos y, segundo, tener la capacidad de resolver los problemas que son planteados por la ciudadanía.

La política, como se observa, es una actividad que está ligada al Estado y a la sociedad, es decir una actividad social, pero que se encarga de la dirección y gobierno de la sociedad misma.¹⁵ En otro sentido la política es la toma de decisiones por medios públicos como lo define Deutsch (1976), no se debe olvidar que una buena toma de decisiones puede llevar al logro de la meta deseada. Existe una clara posición de que la esencia de la actividad política es un conflicto de intereses de diversos grupos sociales (Hirsch-Weber, 1972). En el contexto descrito las cuestiones del Estado, la sociedad y, en definitiva, el desarrollo del país transitan por la actividad que llamamos política, asimismo todas las organizaciones sociales se relacionan e interactúan necesariamente con la política.¹⁶

De lo anterior, se entiende que la política implica una forma específica de comportamiento humano que se relaciona con el gobierno, con la dirección de una colectividad o cualquier organización, que establece ciertas pautas para la acción de un grupo, por lo tanto queda claro, que hay una entidad que la ha utilizado en su lenguaje y se le ha denominado en forma concreta "política". En este trabajo es de interés particular considerar a la política como una actividad referente al gobierno en los diferentes niveles y actividades de quienes rigen los asuntos públicos.

¹⁵ Andrade, op. cit., p.10.

¹⁶ Al respecto, cabe resaltar una definición más que llama la atención por los elementos que aborda es la que presenta Findling-Tamargo (1994) "una política es un conjunto de acciones y de omisiones destinadas a obtener determinados fines". El concepto anterior incluye no sólo a las *acciones como un* elemento de la política, también a las *omisiones*, es conveniente recordar que la omisión es sinónimo de apatía en la ejecución de un propósito, proyecto, programa, o asunto, es abstenerse de hacer algo o no hacer alguna cosa necesaria. Para este caso no se está ante la ausencia o falta de política, sino que es una *determinación deliberada* que forma parte muchas veces de la decisión política.

Respecto de la concepción de "política pública", Bardach¹⁷ señala, que el carácter público de las políticas tiene una connotación mucho más allá de su contenido jurídico, lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal con la voluntad social: "hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia; es lo público como interacción, es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como red de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano".

Ahora bien, no se puede calificar estrictamente como pública una política gubernamental que de entrada se descalifique por el conjunto o la mayoría de los ciudadanos, debido a que no están convencidos de los medios, agentes y fines del curso de acción decidido por el gobierno, que tienen el propósito de resolver los problemas y demandas planteados por ellos. No debe de olvidarse que la política también es práctica, que gobernar de acuerdo a la política pública significa incorporar la opinión y participación de los ciudadanos, realizar actividades, programas sociales, económicos, culturales, ambientales, de salud de educación, supone gobernantes y gobernados dentro de un marco constitucional.¹⁸

De tal forma que la política pública, es gobernar por asuntos y temas concretos de interés social, donde se debe tomar en cuenta a todos dejando a un lado el centralismo, desarrollarse tomando como base una serie de intereses comunes, identificando el problema en particular y el espacio específico para su implementación. Teniendo como referencia al bagaje de información existente, se concluye particularmente que las características mínimas que deben cumplir las políticas públicas son:

- Poseer un contenido (objetivos y justificación para generar resultados)
- Conformarse de un programa (para englobar objetivos y recursos)
- Tener una orientación formativa (factor de coerción)
- Ser de competencia social (beneficiarios en intereses comunes)

¹⁷ Cit. en Aguilar, 1994.

¹⁸ Aguilar op, cit., p.25, en Giandomenico Majone.

En términos concretos la política pública tendrá entonces como objetivo, resolver los problemas urgentes de la sociedad y de los diferentes sectores del Estado, proponiendo soluciones con responsabilidad y compromiso, en el ámbito de que se trate federal, estatal o municipal.

2.3.1 Etapas para la elaboración de las políticas públicas

La utilidad de las políticas públicas debe ser alta, cuando se transita correctamente por cada una de las fases que requiere una "política factible" de éxito, en la primera etapa se debe iniciar con la *selección y limitación del problema público* que afecta a la población o parte de ella, reconocido y respaldado por los actores involucrados (organismos, empresas, población), es indispensable el consenso para que el problema quede definido claramente.

La segunda fase incluye la *formulación y diseño*, (plantear *opciones y alternativas*) de políticas que propicien soluciones al problema público, para ello es necesario utilizar herramientas que permitan la evaluación de las mismas, como por ejemplo, pensar exclusivamente en factores cuantitativos (medibles en términos numéricos), cualitativos (intangibles o por las cualidades), y el análisis de costo-beneficio, (que persigue la mejor proporción en beneficios y costos), con la finalidad de identificar la alternativa que mejor convenga, no necesariamente la más económica sino aquella que realmente resuelva el problema que ha sido reconocido como tal. Por consiguiente, al exponer la problemática con una propuesta válida para afrontarla, esto permitiría la posibilidad de incluirlo en la agenda pública, (registro del problema en la entidad que corresponda, incluido en los planes de trabajo de los gobernantes para una posible solución).¹⁹

En México esta fase es desconocida y poco permeable, con frecuencia se convierte en una especie de "secreto de Estado", se da a conocer al público la (política o el programa) en el momento de su implementación, que por lo general es irreversible, existiendo muy poca probabilidad de que sean

¹⁹ Charles y Coob Cit. en Aguilar, 1994.

sancionadas por el Congreso, (Cabrero, 2000). Por lo anterior, en la medida en que profesionistas, empresarios, investigadores y la población en general se involucren en el diseño de las mismas, los usos y costumbres pueden ir cambiando en beneficio de la sociedad.

Después de seleccionar la política, una fase más es la implementación, caracterizada por la puesta en marcha y acciones que efectuarán los grupos o individuos con miras a la realización de los objetivos previamente decididos. Si se pretende que las políticas no solamente se conviertan en documentos de "escritorio", lo más importante para su funcionamiento y logro, es la coordinación y enlace entre los recursos humanos, materiales técnicos y financieros.²⁰ La implementación es una etapa difícil porque no solamente se contemplan los factores internos mencionados anteriormente, también los externos y el rol que desempeñarán los: organismos públicos, privados, nacionales e internacionales, ciudadanos, grupos de presión, estudiantes, universidades, gobierno federal, estatal, regional, o municipal, considerando que en la mayoría de las veces depende de ellos el logro de los resultados (Cabrero, 2000).

En estudios realizados al respecto, la fase de implementación en México a permanecido durante muchas décadas por tradición bajo la responsabilidad del Estado y, al mismo tiempo que se generaban políticas o programas, también surgían más dependencias y entidades. Con el modelo neoliberal y la descentralización de funciones surgieron los procesos de privatización que redujeron sensiblemente esta costumbre, sin embargo esto no ha cambiado en su totalidad ya que en la actualidad existen áreas a cargo del Estado y aunque se ha involucrado la participación de la iniciativa privada en ocasiones llegan a posicionarse como monopolios, lo que no ha permitido el cambio deseado, quedando la implementación sujeta a deficiencias.²¹

²⁰ Meter, Donald y Van cit. en Aguilar 1994.

²¹ Cabrero, op. cit., p. 58.

Para la última etapa que corresponde a la evaluación de las políticas es una de las más polémicas por la importancia que se le asigna en un sistema abierto y plural a una fase del proceso que es la que legitima o condena la acción gubernamental. Aquí se reencuentran los dos componentes del campo de las políticas: por una parte la necesidad de tener claro si las elecciones técnicas y/o científicas fueron acertadas, es decir si los impactos finales fueron los esperados, y por otra si la ciudadanía percibe como exitoso el programa, ya no desde los indicadores observados sino desde su bienestar y satisfacción.²²

2.3.2 Enfoques y criterios para evaluar la política pública

Para evaluar los resultados de la acción gubernamental existen métodos muy diversos, los cuales permiten apreciar los efectos políticos, económicos y sociales generados por la intervención gubernamental, entre las diferentes estrategias para evaluar se encuentran cuatro enfoques generales: el descriptivo, el clínico, el normativo y el experimental.

En el enfoque descriptivo, su estudio se dedica al entorno social que la política pública buscó modificar, se registran los cambios pero no se mide el grado de variación, ni se juzgan su ocasional efectividad (ni se condena su eventual inoperancia). Las técnicas para la evaluación descriptiva son variadas, por ejemplo mediante: cuestionarios, muestreos, análisis estadísticos, análisis de contenido (informes de gobierno), modelos matemáticos. En este enfoque lo importante es observar las transformaciones o desviaciones del curso normal de las cosas que son atribuibles a la política pública en cuestión, en un sector social, un período establecido y lugar geográfico específico. En la evaluación descriptiva debe mantenerse una gran modestia en cuanto a su interpretación teórica, así como cualquier intento de generalización.²³

El enfoque clínico busca explicar los efectos partiendo de los objetivos de la política y al observar los resultados, se intenta explicar por qué algunos objetivos no se lograron y el por qué de algunas consecuencias inesperadas.

²² *Ibidem*, p., 208.

²³ Guerrero cit. en Aguilar 1992.

Los criterios de evaluación son endógenos, definidos a partir de las metas propuestas por los diseñadores de la política en cuestión, se registra las variaciones provocadas por la intervención de la autoridad en determinado periodo, pero establece su análisis a partir de lo que se busca modificar con la política, por lo que se hace énfasis en los criterios iniciales de la misma. Identifica las diferencias entre el objetivo verdadero (muchas veces tácito) y el buscado (explicito u oficial), por el funcionario que efectúa la política, pues busca, a través de una interpretación práctica, determinar las causas de las variaciones entre objetivos y resultados a fin de evitarlas en el futuro.²⁴

En el enfoque normativo, el evaluador no fundamenta sus criterios en los objetivos propios de la política pública a evaluar, sustituye esos criterios por los que él elige y que le servirán como referencia para medir los resultados observables de la política. se efectúa con parámetros establecidos por el evaluador, que le servirán de referencia para medir los resultados observables de la política, para efectos de este tipo de evaluación es usual que más allá de esquemas rígidos, se utilicen criterios múltiples, entendiéndose por estos "los que sirven de referencia para medir los resultados observables de las políticas".²⁵

Por último, el enfoque experimental parte del supuesto de que es posible descubrir relaciones estables de causalidad entre una política pública y sus efectos sociales. Si la política funciona se puede extender a otras áreas, el enfoque considera que es posible postular la existencia de conexiones que puedan ser explicadas lógicamente entre las causas y las consecuencias en el sector social o entorno físico donde se desarrollará el programa.

Existen cinco criterios de evaluación que con frecuencia se utilizan para identificar los resultados de la implementación de las políticas, estos son:

- a) Eficiencia, que significa lograr los objetivos con el menor de los costos.

²⁴ *Ibidem*, p. 56.

²⁵ *Ibidem*, p., 60.

- b) Eficacia, que es la capacidad de hacer concreta o reales las metas programadas (logro de objetivos tangibles).
- c) Igualdad, que implica el mismo tratamiento a todos los sectores sociales, aunque estos se encuentren en situación igual.
- d) Equidad, que se preocupa en particular por las situaciones de desigualdad social (en cuanto al acceso de los servicios sociales, que a todos los ciudadanos correspondan los mismos derechos y mismo trato).
- d) Pertinencia o adecuación, se refiere a la capacidad de responder satisfactoriamente a las necesidades y demandas sociales.²⁶

Se reconoce que la evaluación es la parte final dentro del proceso de políticas, pero también es el inicio de otra, ya que permite detectar los errores o desviaciones, teniendo la oportunidad para corregir o ajustar las estrategias en beneficio de los resultados planteados. Sin embargo, este proceso de evaluación, dentro del ámbito político en muchas de las veces es olvidado, se establece la política, si funciona será un "éxito" y en caso contrario se justifican los fallos pero no se proponen soluciones alternativas, "las evaluaciones forman parte de la atmósfera política, el contenido mismo de la evaluación, su juicio de valor final, tiene un componente claramente político y en el peor de los casos puede ser un instrumento para apoyar o criticar un programa en particular".²⁷

Para el caso particular, es necesario que señalar que al realizar la evaluación de la administración municipal y políticas para la generación de obras pública e infraestructura, se seleccionan los enfoques descriptivo y clínico con el primero se verifican las transformaciones o desviaciones de acuerdo con lo establecido en los planes de trabajo de las administraciones sin generalizar el caso,

²⁶ Por ejemplo, un programa gubernamental es 1) eficiente, si genera resultados satisfactorios (políticos sociales, económicos, materiales etc.) con escasos recursos (técnicos, humanos, organizacionales, financieros, políticos, etc.); 2) eficaz, si un periodo de instrumentación preestablecido, alcanza verdaderamente las metas programadas; 3) observa el criterio de igualdad si sus beneficios o servicios se reparten en forma equilibrada entre los grupos sociales afectados; 4) se observa el criterio de equidad si genera una mayor justicia social tras la intervención gubernamental, por ejemplo a través de estrategias distributivas; 5) perteneciente o adecuado, cuando la disponibilidad de los servicios o beneficios del programa es suficiente para la necesidad de los demandantes de la intervención gubernamental, véase (Guerrero op. cit, p. 61) citado en Aguilar.

²⁷ Palumbo, cit. en Subirats, 1987.

teniendo en cuenta que es aplicable al municipio turístico de Cozumel, con éste enfoque se utilizan tres herramientas principales como: los planes municipales, informes de gobierno y cuestionario. Con el segundo enfoque la evaluación estará sujeta a los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia, teniendo como referencia los objetivos planteados en los planes de trabajo de cada administración, así como de las políticas en los periodos contemplados en esta investigación, se observan los resultados y se intenta explicar con la información de documentos oficiales y entrevistas la causa de que algunos objetivos no se hayan logrado, no dejando al margen las situaciones positivas que se hayan presentado.

2.4 Consideraciones finales del capítulo II

En la elaboración del marco teórico se consideraron los siguientes aspectos; el Estado, la administración pública y la política pública: Asimismo, fue necesario distinguir cada una de las etapas que se requiere para la elaboración de las mismas, tales como: la definición del problema, las opciones o alternativas de políticas, la implementación y la evaluación destacando en esta última los enfoques existentes para realizar el análisis y los criterios más usuales para su evaluación como son la eficiencia, eficacia, equidad, igualdad y pertinencia.

La utilidad de ésta parte teórica es básica para el trabajo de investigación, ya que en lo sucesivo se tratarán temas relacionados con el Estado como órgano regulador de la nación y principalmente enfocado al nivel municipal, asimismo lo relativo a la administración pública: funciones básicas del municipio y autoridades municipales, manejo de ingresos y egresos para la generación de obras públicas e infraestructura y políticas implementadas en el mismo.

CAPÍTULO III. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO Y MUNICIPIO DE COZUMEL

En este capítulo se describen los antecedentes sobre el Estado de Quintana Roo, los cambios que ha sufrido su economía, los avances en infraestructura y comunicaciones, reflexionando sobre la importancia que ha adquirido la actividad turística en los últimos años, destacándose en su área geográfica destinos como: Cancún, el Corredor Turístico Riviera Maya, Isla Mujeres, Majahual y Cozumel, este último de interés para este trabajo, por lo que se profundizará en las funciones políticas, administrativas y desempeño del cabildo, así como en sus características socioeconómicas.

3.1 El Proceso de desarrollo del Estado de Quintana Roo

Entre 1940 y 1970 se fomentaron las comunicaciones como: carreteras, aeropuertos, estaciones de radio, teléfonos y telégrafos, en la región que comprende actualmente Yucatán, Campeche y Quintana Roo, uniéndolos con el resto de la República que por siglos sólo se realizaba en forma marítima, asimismo se optimizaron los servicios de salud, educación y electricidad trayendo mejoría al pueblo quintanarroense.

Quintana Roo es un Estado que padeció a los propósitos expansionistas de Yucatán y Campeche; sin embargo, en 1971 el presidente Luis Echeverría lo visitó con el interés fundamental de comprobar los avances en su desarrollo. A raíz de ésta visita y con el objeto de impulsar aún más su economía, por medio de un acuerdo presidencial emitido el 26 de junio de 1972, el territorio íntegro fue declarado zona libre por los ocho años siguientes.²⁸

²⁸ El presidente dejó asentado que debían cumplirse con dos condiciones para que Quintana Roo se convirtiera en Estado, la primera que tuviese una población mínima de 80 mil habitantes, tal como lo establece el artículo 73º de la Constitución. Ello se cumplió desde 1970, cuando el IX Censo General de Población y Vivienda reveló un total de 88 mil 150 habitantes en el territorio, la segunda condición, fue que tuviese las bases económicas necesarias para sopesar su existencia política, misma que se fue cumpliendo en el transcurso de los años, los elementos económicos necesarios, según lo establece el artículo 73º como: ingresos propios suficientes para cubrir los gastos de administración pública de la entidad, así como para lograr el desarrollo económico y social de sus habitantes, la existencia de instituciones educativas, tener una infraestructura agrícola, industrial y comercial, (<http://www.larevista.com.mx>, la revista peninsular 2001).

Cumpléndose con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 2 de septiembre de 1974, el ejecutivo federal envió al Congreso la iniciativa de ley para reformar los artículos 43º y 45º constitucionales, incluyendo a los territorios de Quintana Roo y Baja California Sur con la categoría de Estados. Después de recibir la aprobación de las legislaturas estatales, Quintana Roo fue erigido en Estado libre y soberano por decreto el 8 de octubre de 1974.

El 10 de enero de 1975 se promulgó la Constitución Política de Quintana Roo, que dividió políticamente al nuevo Estado en siete municipios: Othón P. Blanco, con cabecera en la ciudad de Chetumal, capital del Estado y sede oficial de los poderes estatales; Felipe Carrillo Puerto con cabecera en el poblado del mismo nombre; Cozumel cuya cabecera se encuentra en la isla, en la población de San Miguel de Cozumel; Lázaro Cárdenas su cabecera es el poblado de Kantunilkín; Benito Juárez teniendo como cabecera la ciudad de Cancún; e Isla Mujeres, con cabecera en la isla y población del mismo nombre.²⁹

La superficie total del Estado es de 50,844 Km², ocupando el 2.55% del territorio nacional, que corresponde al decimonoveno lugar entre los Estados de la República Mexicana, actualmente se encuentra dividido en tres regiones, sobre la base de sus características geográficas, integración territorial, actividades productivas, culturales y sociales: Zona Norte, Integrada por los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez, Cozumel y la Costa de Solidaridad; Zona Maya, constituida por los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José Ma. Morelos, Lázaro Cárdenas y Solidaridad; y la Zona Sur, integrada sólo por el municipio de Othón P. Blanco, (Plan de Desarrollo Estatal, 2000-2025).

²⁹ <http://www.larevista.com.mx>. la revista peninsular 2001.

3.1.1 Cambios en la economía del Estado de Quintana Roo

En 1970 el Producto Interno Bruto (PIB) del Estado estaba dominado por el sector primario, una combinación de explotación forestal, pesquera y agrícola, modelo que venía transformándose de dos décadas atrás, cuando la explotación chiclera comienza a disminuir por problemas de mercado mundial, la economía coprera de las costas desaparece por el ciclón de 1955, aunado a los problemas de transporte y transformación. Sin embargo, la pesca comienza a posicionarse como una actividad alternativa para la explotación, principalmente de la langosta y el camarón, (Plan de Desarrollo Estatal, 2000-2025)

Para 1980 se presenta un cambio en el modelo económico del Estado, el sector terciario comienza a dominar la economía estatal, si bien la agricultura con la producción de caña de azúcar, chile jalapeño, cítricos, sandía, arroz, papaya, cebolla, mango, plátano, tomate y una emergente ganadería conformada por la explotación de ganado bovino, ovino, caprino, porcino, intentaban posicionarse como actividades alternativas del sector primario no llegaron a consolidarse. Al finalizar esta década, el "sector turismo" era la actividad económica más dinámica de la entidad aportando más del 70% al Producto Interno Bruto (PIB) estatal, mientras el sector primario no despuntó, presentándose su decadencia, (Programa Subregional de Desarrollo Urbano, 2002).

En la década de los noventa la situación se profundizó, la crisis del comercio de importaciones se agudiza, dejando a la economía del sur sin un importante pilar de sustentación, con ello una nueva geografía regional donde la Zona Norte y turística es el área que goza de mayor estabilidad económica dentro del Estado, la Zona Sur, una región con grandes deficiencias sin una estructura económica definida, y la Zona Maya, en el centro del Estado, sigue siendo el área marginada de mínima diversificación económica dominada por una economía de subsistencia, que favorece de mano de obra a los centros turísticos del norte, (Plan de Desarrollo Estatal, 2000-2025).

Actualmente el turismo es la actividad más importante para la economía del Estado, desarrollada principalmente en la Zona Norte e incorporándose en la Zona Sur el proyecto Costa Maya en Majahual. Destacando que en el año 2001, Quintana Roo captó el 33% del total de divisas que ingresaron al país por concepto de turismo: México 8,400 millones y Quintana Roo 2,797 millones (Sedetur, 2002), para el año 2002 se recibieron 8.7 millones de turistas y visitantes, los cuales generaron una derrama económica total de 3,550 millones de dólares. Convirtiendo al Estado de Quintana Roo en uno de los principales generadores de divisas en el ámbito nacional, (Hendriks Díaz, IV informe de gobierno, 2002).

3.2 Infraestructura en el Estado de Quintana Roo

Como elemento fundamental del sistema turístico la infraestructura de un Estado o municipio resulta relevante para su desarrollo, se describe la dotación de infraestructura externa o de comunicaciones con la que cuenta el Estado, misma que sirve de acceso para llegar al mismo y a los municipios que lo conforman.

3.2.1 Vías de comunicación

El Estado cuenta con una red de carreteras con 5,069.8 Km. de los cuales 1,041 Km. corresponde a la red troncal, constituida por 4 carreteras y una autopista que comunica a Cancún con Mérida, capital del Estado de Yucatán. Esto ha permitido la gran afluencia turística por esta vía, ofreciendo la oportunidad a los visitantes de disfrutar de los diversos atractivos culturales y naturales localizados en el Estado, (INEGI, Anuario estadístico del Estado de Quintana Roo, 2002)

Otra de las principales vías de acceso en la actualidad, es la red marítima conformada por los recintos portuarios de: Isla Mujeres, Punta Sam, Chetumal, Playa del Carmen, Puerto Morelos, Cozumel y Puerto Juárez, estos últimos ocupan el primer lugar en arribo de cruceros que llegan al país, con aproximadamente 1.38 millones de pasajeros y 6 millones de toneladas de

carga. Asimismo, se utiliza la vía aérea, ocupando el primer lugar como medio de transporte, destacando que actualmente, el aeropuerto internacional de Cancún recibe un flujo anual de 7.6 millones de pasajeros, cuenta con conexiones a 132 países y a todos los Estados de la república mexicana. En Cancún operan 2 hidropuertos y 3 helipuertos; además se cuenta con un aeródromo para la recepción de aviones de corto alcance en todas las cabeceras municipales del Estado, excepto el municipio de José Ma. Morelos, (Programa Subregional de Desarrollo Urbano, 2002).

3.3 El Municipio Turístico

En estudios realizados sobre el municipio, generalmente se le considera como “la base para la organización política y administrativa del Estado, teniendo como función, administrar los diversos recursos, con el objeto de alcanzar un desarrollo económico, político y social de sus habitantes”, (Cortés, 2001). Desde el punto de vista de la administración también es válido reconocerlos como municipios turísticos, puesto que no dejan de ser organizaciones políticas cuya función es administrar los intereses particulares de comunidades asentadas en el territorio de un país; tarea que estará bajo la responsabilidad del Ayuntamiento y su autoridad representativa el presidente municipal, quien tendrá el compromiso con los ciudadanos de la localidad, además de planear las actividades, políticas y programas en búsqueda del crecimiento y desarrollo municipal,³⁰ (Boullón, 1990).

Al respecto Boullón (1998), maneja una tipología de espacio cuyos elementos son: centros turísticos, áreas, complejos, unidades, corredores zonas turísticas, entre otros, lo que permite que a los municipios se les reconozca técnicamente como “municipios turísticos”, cuando sus condiciones naturales, culturales, servicios e infraestructura permiten la afluencia de turistas nacionales e

³⁰ Quintana (1990), comenta que el municipio “es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un estado”. Para Robles (2002), el municipio es “una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”.

internacionales, produciendo en el conglomerado urbano repercusiones económicas, ambientales y socioculturales. Lo anterior es una referencia personal, sin embargo, ésta conceptualización técnica no deja al margen su función principal como municipio, que será la búsqueda del bien común para sus ciudadanos utilizando diversas estrategias para resolver los problemas de la comunidad, estableciendo las condiciones propicias para el bienestar social.

En cuanto a las funciones realizadas tradicionalmente por el H. Ayuntamiento o administración municipal, éstas se reducían a la realización de infraestructura urbana y a la prestación de servicios públicos básicos. Sin embargo, en 1983 con la aprobación a la reforma del artículo 115 se ampliaron de manera sustancial las competencias de los municipios; otorgando autonomía política, capacidad legal para establecer convenios, construcción de infraestructura básica y desarrollo integral de la comunidad, desarrollo urbano, uso de suelo, administración de reservas ecológicas y facultad a las autoridades municipales para responder a las demandas del ámbito local,³¹ (Garza, 1998).

Aunado a lo anterior, el modelo neoliberal también trajo consigo nuevos desafíos para todos los niveles de gobierno, planteándose una serie de medidas tales como, apertura comercial, venta de las empresas públicas, separación de funciones para los Estados y Municipios, viéndose éstos en la necesidad de manejar su hacienda y gastos municipales con mayor cuidado y en forma más eficiente con la finalidad de cumplir con las funciones básicas que les encomienda la ley y responder a las demandas y problemas existentes. En este sentido esto no ha sido fácil, aún sigue existiendo la burocratización, lo cual cosa que no permite la agilidad en la toma de decisiones, por lo tanto

³¹ La reforma anterior estipuló un año de plazo para que los congresos estatales adecuaran su ley fundamental y los reglamentos correspondientes a los cambios constitucionales realizados. No obstante se observa que el problema fundamental para hacer realidad los nuevos compromisos han consistido en la gran dificultad que tienen los gobiernos municipales de desarrollar la capacidad técnica, administrativa y financiera para enfrentar adecuadamente sus responsabilidades. Es indispensable que los municipios mexicanos superen esta limitación para que funjan verdaderamente como la cédula básica de la división política de la República y la instancia de gobierno más directamente vinculada a la ciudadanía (Garza, 1998).

queda mucho por hacer en los municipios para llegar realmente a la descentralización.

La situación anterior implica que necesariamente "al margen de las transferencias de funciones y recursos a Estados y Municipios, debe existir la simplificación del marco regulatorio de los programas, de manera que la normatividad sea un coadyuvante para el avance adecuado de los mismos, y no una limitante para su instrumentación", (Manual Ramo 33, 2003).

3.4 Organización política-administrativa del Municipio de Cozumel

En este apartado se describe la conformación territorial del municipio de Cozumel Quintana Roo, el marco reglamentario que regula su administración pública municipal, partiendo de los fundamentos constitucionales, para luego analizar la naturaleza y funciones de las autoridades municipales y del cabildo como nivel superior de las decisiones políticas municipales, con énfasis en aquellos asuntos relacionados con la generación de obras pública e infraestructura.

3.4.1 Territorio del Municipio de Cozumel

En 1974 cuando Quintana Roo fue erigido como estado libre y soberano, su geografía se dividió en siete municipios, uno de ellos Cozumel con cabecera en la misma Isla, con una gran porción continental de 4 431.7km², que incluía las poblaciones de Playa del Carmen, Tulum, Cobá, Akumal, Xcaret. Su jurisdicción se modificaría el 28 de julio de 1993, notificándose por medio del Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se formaba el octavo municipio del Estado: Solidaridad, que abarcaría la parte continental del antiguo municipio de Cozumel, excepto los polígonos en los que se ubica Calica y Xel-Ha, quedando el municipio con una extensión total de 647.33 km²; lo que representa el 1.27 % del Estado, (Xacur, 1998).

3.4.2 Fundamentos jurídicos del gobierno municipal de Cozumel

La Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, (LOMEQR), decreto número 59, establece las disposiciones sobre las unidades administrativas de los Ayuntamientos. En esta investigación se sintetizan, las funciones del Ayuntamiento del municipio de Cozumel señaladas en la ley, mencionando aquellas características necesarias que hacen referencia a los propósitos del presente trabajo.

De este modo, se establece que el objeto de Ley Orgánica es regular el ejercicio de las atribuciones y deberes que corresponden a los municipios del Estado de Quintana Roo, señalando que cada municipio será administrado por un Ayuntamiento, que será el órgano máximo del gobierno municipal, cuyos miembros serán electos por el sufragio universal directo, libre y secreto de los ciudadanos, bajo el sistema electoral mixto y de mayoría relativa de representación proporcional, con duración en el cargo de tres años.³²

Esta Ley divide las facultades y obligaciones del Ayuntamiento en cuatro aspectos básicos:

a) *Régimen interior*, en el que se indican las obligaciones del Ayuntamiento para cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos, reglamentos federales, estatales y municipales, cooperar con las autoridades de los diferentes niveles, además establecer, organizar y reglamentar los servicios públicos a que se refieren la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos y la particular del Estado.³³

b) *En materia de obras, servicios públicos y desarrollo urbano*, su función será lo relacionado con la administración de los servicios públicos de competencia municipal tales como: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza de mercados, rastros, calles, parques, jardines, embellecimiento y conservación de lugares arqueológicos, establecimiento y mantenimiento de

³² Artículos, 10 y 11. LOMEQR.

³³ Artículos, 32 y 71. LOMEQR.

centros recreativos, culturales, deportivos y servicios destinados a mejorar la salud pública. El área de desarrollo urbano estará a cargo de diseñar y establecer los planes de desarrollo urbano municipal, reservas territoriales, destinos y usos de suelo, participación en la definición de políticas y programas de vivienda que determinen las autoridades y organismos tanto federales como estatales, y demás que señalen las leyes, reglamentos de la materia y específicas que les otorgue la legislatura.³⁴

d) *En materia de desarrollo económico y social*, su responsabilidad tiene que ver con la aprobación de los planes y programas de desarrollo municipal, autorizar la asociación del municipio con otros de la entidad, aprobar la creación de fideicomisos o empresas municipales, sea que se constituyan por el propio municipio, o en asociación con autoridades federales y estatales o con particulares, fijar su objeto y demás condiciones de creación y funcionamiento, celebrar convenios de desarrollo con organismos, dependencias u organismos descentralizados del ejecutivo estatal o federal.³⁵

c) *En materia de Hacienda Pública Municipal*, su compromiso consiste en la formulación de los proyectos de ingresos municipales que deberán ser remitidos a la legislatura para su aprobación, vigilar la recaudación de los ingresos fiscales, formular y aprobar el presupuesto de egresos del municipio, atendiendo a la estimación de los ingresos establecidos en su favor, (artículo, 32 apartado III). El Ayuntamiento del municipio de Cozumel administrará libremente su hacienda, la cual se formará de los bienes muebles e inmuebles, ya sea que se destine al servicio público o uso común y los propios del municipio como: los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y demás ingresos fiscales que en su favor establezca la legislatura del Estado en las respectivas leyes de ingresos y demás por cualquier otra causa o título legal ingrese al municipio.³⁶

³⁴ Artículos, 32 apartado II y 112. LOMEQR.

³⁵ Artículos, 32 IV. LOMEQR.

³⁶ Artículos, 96 al 100. LOMEQR.

Al hacer referencia a los ingresos es necesario considerar el Gasto Público Municipal, que también corresponde al Ayuntamiento la aprobación, ejercicio y vigilancia del presupuesto de egresos municipales, que tendrá como limitaciones la previsión de ingresos disponibles para el año fiscal que deba regir, éste debe comprender todos los egresos por cualquier concepto que realicen las autoridades municipales, no podrá efectuarse ningún gasto que no esté comprendido en el mismo, cualquier modificación se hará previa aprobación del ayuntamiento. Al cierre del ejercicio fiscal anual, el presidente municipal ordenará que se formule un informe solidificado de los ingresos y egresos del año, con base en el cual se formulará la Cuenta Pública del Municipio.³⁷

Complementando lo anterior, la Cuenta Pública del municipio, se estructura conforme al catálogo de cuentas aprobado por la Contaduría Mayor del Congreso, misma que se hará del conocimiento del Ayuntamiento, quien de ratificarla, la enviará a la legislatura del Estado para su aprobación definitiva dentro del primer trimestre del año en curso. Es deber de la legislatura del Estado realizar el examen minucioso de la Cuenta Pública, si aparecen discrepancias en el ejercicio del presupuesto, ésta lo comunicará al propio Ayuntamiento para que le manifiesten lo que a su juicio proceda, en caso de no justificar a satisfacción de la propia legislatura las diferencias encontradas, está lo hará del conocimiento del ejecutivo para los efectos de la Ley de Responsabilidad de los Servicios y Empleados Municipales.³⁸

Para que el H. Ayuntamiento del municipio de Cozumel realice el conjunto de atribuciones antes mencionadas, se compone de un Presidente municipal, un Síndico, nueve Regidores y Unidades administrativas auxiliares bajo las ordenes del presidente municipal tales como: secretaría del ayuntamiento, tesorería municipal, dirección de seguridad pública y tránsito, dirección de obras públicas, dirección de ecología y desarrollo urbano, dirección de

³⁷ Artículos, 104, 105 y 109. LOMEQR.

³⁸ Artículos, 110-111. LOMEQR.

educación y otras dependencias que el Ayuntamiento estima conveniente para el despacho de los asuntos administrativos.³⁹

Cabe señalar que el presidente municipal tiene facultades y atribuciones tales como: cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales del orden municipal, estatal y federal, conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes estatales y con otros Ayuntamientos del Estado, promulgar, publicar reglamentos, proponer el número y composición de las diversas comisiones que deberán constituirse, celebrar convenios, contratos y demás actos jurídicos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración municipal.⁴⁰

Ahora bien, al Síndico municipal le corresponde, vigilar el funcionamiento de la Hacienda Pública Municipal, ser apoderado jurídico del Ayuntamiento ante instancias jurídicas en los juicios que el municipio sea parte, vigilar que la Cuenta Pública municipal, sea realizada en la forma y términos previstos por la ley y las demás que le atribuye la ley orgánica municipal, reglamento y acuerdos. Asimismo a los Regidores municipales les corresponde, vigilar la correcta observancia de acuerdos y disposiciones del Ayuntamiento, los ramos de la administración que le encomiende el Ayuntamiento y demás que les atribuye la ley.⁴¹

Las autoridades del municipio de Cozumel auxilian su trabajo por una serie de reglamentos internos, que les permiten desempeñar las funciones asignadas por la ley. En éstos se establecen las normas de organización, así como la forma de regular las acciones de los particulares que afecten la vida en común del municipio.⁴² En el municipio de Cozumel existen los siguientes Reglamentos:

- a) Bando de policía y Buen Gobierno
- b) Reglamento interior del Ayuntamiento

³⁹ Artículos, 12,115-116 reformado P.O.E, 20 de septiembre. 1995.

⁴⁰ Artículo. 35. LOMEQR.

⁴¹ Artículo, 36 y 37. LOMEQR.

⁴² Artículos, 63 y 64. LOMEQR.

- c) Reglamento de la Administración Pública del Municipio.
- d) Reglamento de Espectáculos y Diversiones.
- e) Reglamento de Protección Civil.
- f) Reglamento para el Control y el Funcionamiento de Lugares donde se Consuman y Expendan bebidas alcohólicas.
- g) Reglamento de Desarrollo Urbano y Ecología
- h) Reglamento de Construcciones.
- i) Reglamento de Anuncios.

Después de reconocer las diferentes funciones a cargo del H. Ayuntamiento y sus jurisdicciones que lo componen, es oportuno insistir en el cumplimiento eficiente de las mismas, sobre todo en el caso de Cozumel que se ha destacado como municipio turístico cuya imagen a proyectar es muy importante, más aún con la estrecha relación que existe entre la actividad turística y los bienes públicos como: la infraestructura que puede clasificarse en interna: redes telefónicas, alcantarillado de agua potable, compañías de comunicación, y externa: puertos marítimos, aeropuertos, carreteras, telégrafos, es decir los sistemas que contribuyen a enlazar un destino turístico con otro, o bien con centro urbanos-industriales. (Molina, 1991). Es necesaria e indispensable para llegar a un centro turístico donde el visitante tendrá otras exigencias como la seguridad, limpieza en playas, a monumentos históricos y servicios en general. Por ello, una de las funciones de la administración pública municipal debe ser precisamente la provisión correcta de este tipo de bienes, de forma que contribuyan a la mejora de los espacios físicos, accesibilidad, seguridad y belleza, (Organización Mundial del Turismo, OMT, 1998).

3.4.3 Funciones políticas y desempeño del Cabildo en Cozumel 1996-2000

Como se ha mencionado el Ayuntamiento constituye el órgano máximo de gobierno municipal, aunado a esto la ley orgánica de administración pública municipal establece como obligatoria la conformación del Cabildo (Ayuntamiento), entendiéndose por éste al cuerpo colegiado que se materializa en la persona del presidente municipal, que es el único miembro de

Ayuntamiento a quien la ley le otorga facultades ejecutivas.⁴³ Se deberán celebrar sesiones del cabildo y la asistencia de sus miembros será obligatoria, en donde se discuten, procuran los acuerdos y disposiciones necesarias para conducir los asuntos públicos, los convenios se tomaran por mayoría de votos, en caso de empate el presidente municipal tiene voto de calidad.⁴⁴

El cabildo del municipio de Cozumel de 1996-1999, estuvo presidido por Sr. Víctor Vivas González, como presidente municipal, seis regidores electos por el principio de Mayoría relativa y tres regidores electos según el principio de representación proporcional, además de los suplentes (síndico y regidores), iniciando su período de gobierno en abril de 1996 y concluyendo abril de 1999, el Cabildo estuvo integrado por nueve regidores, que son los siguientes: Claudio Góngora Coral como Síndico municipal, Miguel Álvarez Ancona 1° Regidor, José Coronado Arceo 2° Regidor, Felipe Balam Ku 3° Regidor, José Reyes Sosa 4° Regidor, Mercedes Mendoza Arguez 5° Regidor, Carlos Koyoc Batun 6° Regidor, Troy Becerra Palma 7° Regidor, Javier Antonio Aguilar Duarte 8° Regidor, Silvia Peraza Azueta 9° Regidor y como Secretario General, Félix A. González Canto.

Se celebraron en 1996 un total de 13 sesiones, 10 ordinarias y 3 extraordinarias; en 1997 un total de 15 sesiones, 11 ordinarias y 4 extraordinarias y para 1998 el total de las sesiones fueron de 17 reuniones, 9 ordinarias y 7 extraordinarias y una sesión Solemne; es decir en el período de 1996-1998 fueron 45 sesiones en su totalidad, (Ver cuadro 4).

Cuadro 4
SESIONES DEL CABILDO 1996-1998

1996		1997		1998			Totales		
Ord.	Ext.	Ord.	Ext.	Ord.	Ext.	Solemne.	Ord.	Ext.	Solem.
10	3	11	4	9	7	1	30	14	1

Fuente: Elaboración propia con base en las Actas del cabildo Cozumel 1996-1998.

⁴³ Garza, op. cit., p.28.

⁴⁴ El presidente municipal teóricamente no es superior en jerarquía a los demás miembros del cabildo, pero es la figura política municipal dominante, en parte como reflejo del carácter presidencialista del sistema político mexicano y, en parte por consideraciones de funcionalidad. El presidente además de ejecutor de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento es el canal de comunicación con el gobierno del Estado (Garza, 1998).

El Cabildo del Municipio durante 1999-2002, estuvo presidido por el Lic. Félix A. González Canto, como presidente municipal, Adelfo Dzay Chan como Síndico municipal, y nueve regidores, Irene Patrón Loría 1° Regidora, Policarpo Kumul Pech, 2° Regidor; Felipe Alamilla Basto 3° Regidor; Santiago Novelo Ordoñez 4° Regidor; Romana Chan Noh 5° Regidor; Jorge Manssur Heredia 6° Regidor; Crisanto Moo Arona 7° Regidor; Rafael Aguirre Rivera 8° Regidor; Manuel J. Santana S. 9° Regidor.

Las sesiones realizadas durante este período fueron un total de 83, dispersas a lo largo de tres años, en 1999 se celebraron 28 sesiones, 24 ordinarias, 3 extraordinarias y una pública solemne; en el 2000 las reuniones fueron 28, de las ordinarias 25 y 3 extraordinarias y en el año 2001, se efectuaron 27 sesiones, 23 ordinarias y 4 extraordinarias, (Ver cuadro 5).

Cuadro 5
SESIONES DEL CALBILDO 1999- 2001

1999			2000		2001		Totales		
Ord.	Ext.	Solemne	Ord.	Ext.	Ord.	Ext.	Ord.	Ext.	Solem.
24	3	1	25	3	23	4	72	10	1

Fuente: Elaboración propia con base en las Actas del cabildo Cozumel 1999-2001.

Los temas tratados en el Cabildo están divididos en asuntos de la presidencia y generales, los primeros representan un 10% y son aquellos en donde el presidente municipal informa del avance de actividades en servicios y obras públicas, sobre convenios y acuerdos, sugerencias, visitas de personalidades importantes al municipio, sobre festividades, auditorías, designación de comisiones y viajes realizados, entre otros.

Los asuntos generales, son aquellos relacionados con solicitudes de diversa índole por parte de la iniciativa privada, particulares o de los propios regidores; percibiendo en la revisión que se realizó el 80% de los asuntos corresponden a peticiones, por ejemplo: extensión de horarios en negocios, permisos para la venta de productos o exhibición de los mismos, excepción en el pago de impuestos o acuerdos del cabildo para realizar descuentos a los contribuyentes regulares, solicitud de terrenos para iglesias o escuelas, descuentos de multas,

discusión sobre convenios y concesiones, solicitud para realizar bailes en alguna colonia, entre otros. En general realiza una dinámica labor involucrándose en los problemas de la comunidad, participando y proponiendo alternativas de solución a los asuntos expuestos.

Para el presente trabajo, la información encontrada sirvió para realizar la evaluación de las acciones del órgano que representó a las administraciones municipales en los periodos considerados, sin embargo el asunto que nos ocupa relacionado con las políticas y lo concerniente a obras públicas es abordado en forma mínima con escasos datos, sin registros adicionales, es decir poco relevante ante los otros asuntos de presidencia y generales que ocupan la mayor parte del tiempo de las sesiones y discusión de los mismos. Aunado a lo anterior se observó que los temas se repiten y son canalizados a otras direcciones existentes en la administración municipal para que se hagan cargo de su resolución.

Dentro de las cuestiones generales existe un 10% de asuntos relativos a las direcciones auxiliares, donde los directores comparecen ante este órgano colegiado (presentan informes o solicitudes, y se les emite recomendaciones para mejorar su desempeño), por ejemplo: tesorería municipal presenta el presupuesto de ingresos y egresos para el año fiscal y solicitud para la ampliación del presupuesto si es el caso, dirección de administración misma que presenta todas las bajas de vehículos, materiales y equipos para que sean aprobadas por el cabildo, dirección de seguridad pública informando sobre algunas acciones para mejorar el servicio e implementar algún programa, dirección de servicios y obras públicas informa de los avances y programas a implementar y solución de alguna problemática. Este punto es de interés para la investigación, sin embargo la información no se detalla en las actas de cabildo tan sólo se mencionan de manera general los programas a implementar y los avances de los mismos en las distintas colonias del municipio; otra de las unidades auxiliares que presenta informes es C.A.P.A (Comisión de Agua Potable y Alcantarillado), informes del director de planeación concerniente a los convenios que se realicen y se someten a discusión la aprobación o rechazo de reglamentos y proyectos de decretos de la Constitución Política del Estado de

Quintana Roo (en ocasiones tratados en sesiones extraordinarias y como asunto único), aunado a los anteriores existen otros que se presentan de manera esporádica (Actas de cabildo 1996-2000).

En síntesis, el Cabildo se encarga de discutir, aprobar o rechazar asuntos de presidencia, generales presentados por las unidades auxiliares, particulares o empresas; teniendo que el asunto de obras públicas se aborda de forma escasa, que no va más allá de lo que se considera en el presupuesto de egresos con recursos propios, sobre el que se presenta avances y logros sin más detalles que el monto aprobado por el mismo órgano colegiado y en ocasiones mencionando el nombre de la colonia donde se están llevando a cabo trabajos o culminación de algún tipo de obra.

En cuanto a la eficiencia, se considera que en ambos periodos el cabildo ha realizado su trabajo cumpliendo con las funciones establecidas por la ley sin excederse en los recursos y en los tiempos establecidos. Para el periodo de 1996-1999 el total de sesiones fueron de 45 entre ordinarias, extraordinarias y solemne, destacando la aprobación del reglamento para el control de establecimientos donde se expenden y consumen bebidas alcohólicas, descuentos de impuesto para los contribuyentes regulares y el análisis de cada uno de los asuntos planteados proponiendo soluciones para el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.

En el periodo de 1999-2002 el total de las sesiones prácticamente se duplicaron a 83 entre ordinarias, extraordinarias y solemne, tratando mayores asuntos lo que redundó en eficientes y eficaces resultados, sobre todo un avance sustancial en materia de reglamentación municipal y destacado acercamiento de la población con las autoridades municipales (Informes municipales, 1996-1999 y 1999-2002).

3.5 La estructura socioeconómica del Municipio de Cozumel

Para profundizar aún más en el contexto que se desarrolla la investigación, éste punto es dedicado a la descripción de las características sociales y principales actividades económicas prevalecientes en el municipio turístico de Cozumel, basada actualmente en la turística.

3.5.1 Población

En el año 2001, el municipio tenía un total de 69,588 habitantes de los cuales 35,969 son hombres y 33,619 mujeres, la población mayor de 12 años es de 50,621 personas, 26,319 hombres y 24,302 mujeres, (Ver Cuadro 6).

Cuadro 6
POBLACIÓN TOTAL Y MAYOR DE 12 AÑOS

Población Total	H	M	Pob. Mayor de 12 años	H	M
69,588	35,969	33,619	50,621	26,319	24,302

Fuente: Coespo, Consejo Estatal de Población, Quintana Roo. 2001

La población económicamente activa se encuentra conformada por 31,323 de las cuales 21,628 son hombres y 9,695 mujeres, de esta población activa, la población ocupada es de 31,158 de los cuales 21,516 son hombres y 9,642 son mujeres, observando que en el Municipio de Cozumel la población desocupada representa menos del 1%, (Ver cuadro 7).

Cuadro 7
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y OCUPADA

Población Activa	Hombres	Mujeres	Población ocupada	Hombres	Mujeres
31,323	21,628	9,695	31,158	21,516	9,642

Fuente: Coespo, Consejo Estatal de Población, Quintana Roo. 2001

3.5.2 Actividades económicas

En lo concerniente a la población ocupada que se dedica a la actividad agrícola en la Isla es muy limitada, cultivándose maíz y algunos árboles frutales en huertos familiares, es bien sabido que existen abundantes recursos pesqueros sin embargo éstos no son explotados. Por lo que respecta, a la actividad ganadera de bovinos se realiza en pequeños ranchos particulares, y la apicultura se efectúa en poca escala aproximadamente 400 colmenas.⁴⁵

En cuanto a los porcentajes de las actividades económicas se consultó al INEGI, específicamente el anuario estadístico municipal de Cozumel y la página del gobierno del Estado de Quintana Roo, encontrando la siguiente información:

El 9.6% de la población económicamente activa se dedica a las actividades de transporte, comunicaciones y construcción, existiendo algunas pequeñas industrias de materiales de construcción, talleres mecánicos, tortillerías, entre otros; es relevante la extracción de materiales pétreos de la empresa Calica, localizada en la porción continental, cuya producción de alrededor de 6 millones de toneladas destinada en su totalidad a la exportación a los Estados Unidos.

El 33.9% de la población se dedica a la actividad comercial, ésta es importante en artículos de importación, variedad en artesanías, tiendas departamentales, mercados públicos, tiendas privadas y del sector oficial para la distribución de los productos básicos y de consumo; aunado a esto se ofrecen ventajas fiscales, en algunos artículos de importación que los hacen atractivos respecto a los precios en el interior del país.

El 56.5% de la población se dedica a la prestación de servicios, esto se justifica a raíz del turismo, mismo que exige una serie de actividades enfocadas a la satisfacción de sus necesidades como por ejemplo, hospedaje, alimentación,

⁴⁵ Fuente: <http://www.quintanaroo.gob.mx>

transportación, agencias de viajes, entre otros. La actividad turística adquiere una importancia en el entorno social y económico del municipio, esto ha sido posible por los recursos naturales y culturales que se le ofrecen al turista como son: las playas, los arrecifes de coral, monumentos arqueológicos de la cultura maya como San Gervasio, El Cedral, Miramar, Punta Molas, Celarain y Cinco Puertas en la isla de Cozumel y Xel-Ha en la parte continental. Además el turista tiene la oportunidad de observar edificios como el reloj público que data de principios de siglo, el malecón construido en 1935, el parque principal, el Museo de la isla con diversas áreas alusivas a la historia y al entorno marino entre otros.

En consecuencia, se concluye que el 90.4% de la población económicamente activa del municipio de Cozumel se dedican a las actividades (comerciales y de servicios) clasificadas en el sector terciario, destacando que el municipio y el Corredor Turístico aportan más del 85% del Producto Interno Bruto (PIB) del Estado, (Programa Subregional de Desarrollo, 2002).

3.6 Infraestructura en el Municipio de Cozumel

El posicionamiento de un destino turístico en el ámbito internacional, depende de una excelente infraestructura que permita el fácil acceso y la satisfacción de las necesidades de los visitantes, por el interés particular éste rubro, se anota el tipo de infraestructura existente en el municipio de Cozumel, clasificada como externa o de comunicaciones, que sirve de ruta para llegar al mismo.

3.6.1 Vías de comunicación

En su carácter de isla no existe comunicación terrestre con el resto del Estado, se cuenta con una carretera pavimentada de aproximadamente 65 Km. que comunica el perímetro sur de la isla y una desviación al Cedral, conocidas como carreteras alimentadoras. (INEGI, 2002). Ver mapa No. 1 vías de acceso.

La comunicación aérea se realiza en un aeropuerto internacional con dos pistas de aterrizaje, cuyo movimiento de pasajeros es el segundo en importancia en el Estado, tiene dos conexiones directas con Estados Unidos, en el año 2001

operaron 2,121 vuelos internacionales recibiendo un total de 209,860 pasajeros de los cuales el 99% fueron extranjeros y el 1% nacionales, en el mismo año se recibieron 5,494 vuelos domésticos, (Instituto Nacional de Migración, Dirección de Turismo Cozumel, 2002).

La comunicación marítima se realiza a través de un transbordador que efectúa el servicio desde Puerto Morelos, un segundo transbordador con terminal en Punta Venado (Calica) y las embarcaciones de ruta comercial que parten de Playa del Carmen. Como infraestructura marítima existe un muelle fiscal con terminal, otra para transbordador de carga y también para recepción de cruceros y adicionalmente tres terminales marítimas exclusivas para la recepción de cruceros turísticos.

Mapa No. 1

VÍAS DE ACCESO



3.7 Consideraciones finales del capítulo III

En presente capítulo se revisaron los aspectos generales tanto del Estado como del municipio de Cozumel, fue útil para conocer la evolución histórica de su conformación territorial y las diversas etapas por la que ha atravesado la economía de ambos, predominando en los setenta el sector primario y actualmente el sector terciario, teniéndose como actividad preponderante el turismo, tanto en el Estado como en el municipio de Cozumel.

Se destacaron las funciones y responsabilidades de las autoridades que conforman el H. Ayuntamiento y administración municipal, describiendo las del presidente municipal, regidores y cabildo que se desempeña como órgano colegiado tratando asuntos relativos a presidencia, generales presentados por las unidades auxiliares, particulares o empresas, el asunto de obras públicas se aborda de manera muy general, que no va más allá de lo que se considera en el presupuesto de egresos con recursos propios, sobre el que se presenta avances y logros sin más detalles que el monto aprobado por el mismo órgano colegiado y en ocasiones mencionando el nombre de la colonia donde se están llevando a cabo trabajos o culminación de algún tipo de obra. sin embargo se aprovechó para realizar un análisis del número de sesiones en ambos períodos y lo más sobresaliente en los mismos. En cuanto a la eficiencia, se considera que en ambos periodos el cabildo ha realizado su trabajo cumpliendo con las funciones establecidas por la ley sin excederse en los recursos y en los periodos establecidos, por último se destacan algunos indicadores como: población, economía, infraestructura y medios de comunicación existentes en Isla de Cozumel.

CAPITULO IV. ANÁLISIS DE LA HACIENDA Y GASTOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE COZUMEL 1996- 2000.

Este capítulo está compuesto por la descripción de las funciones de la Contaduría mayor de Hacienda del Estado de Quintana Roo, siendo el órgano responsable de verificar y dictaminar la Cuenta Pública del Municipio de Cozumel. Otro aspecto que se aborda es la Hacienda Pública municipal integrada por los ingresos y egresos generados en el municipio, por lo tanto se presenta el desglose de los mismos teniendo en cuenta que, aunque para esta investigación no es el tema principal, sí forma parte del contexto general de los movimientos administrativos que servirán para verificar los montos totales captados en cada uno de sus rubros representados gráficamente. Asimismo, se presenta la composición de los egresos identificando montos erogados en cada uno de los rubros, haciendo énfasis en aquellos destinados a obras públicas e infraestructura en los periodos de 1996-1999 y 1999-2000, para concluir con la evaluación mediante el enfoque clínico utilizando los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia en los periodos antes mencionados.

4.1 Funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda

La Contaduría Mayor de Hacienda ejerce la fiscalización, control y evaluación de la Cuenta Pública de los órganos de la administración pública del Estado de Quintana Roo, de los municipios y demás entidades; verifica que realicen sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a las Leyes existentes y demás ordenamientos aplicables en la materia, turnando el resultado de su evaluación al conocimiento de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta de la IX legislatura, para su correspondiente estudio, análisis y dictamen.⁴⁶

Para el caso del municipio de Cozumel la Contaduría Mayor de Hacienda efectúa la revisión y glosa de la documentación contable presentada por el

⁴⁶ Artículos 7 y 23 Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, (LOCMH), artículos 46 fracción II, 105 y 108 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, artículo 50 del reglamento para el gobierno Interior del Poder Legislativo.

Ayuntamiento, aplicando normas de auditoría gubernamental que incluyen las pruebas a los registros de contabilidad y procedimientos de verificación que se consideren necesarios, conforme a lo siguiente:

- a) Aplicación correcta de las partidas señaladas en el presupuesto de egresos autorizado para el ejercicio del año que corresponda;
- b) Recaudación de los ingresos conforme a las leyes establecidas;
- c) Análisis y revisión de los registros contables y de la documentación comprobatoria de los egresos,
- d) Los comprobantes de egresos deben contener los requisitos fiscales contemplados en el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento;
- e) La adquisición de bienes muebles e inmuebles deben registrarse correctamente en la contabilidad, contar con los resguardos personales correspondientes y que su utilización corresponda a la finalidad que originó su compra.
- f) Para concluir con el procedimiento el órgano técnico de la Legislatura hace del conocimiento al respectivo Ayuntamiento las observaciones derivadas de la aplicación de los procedimientos de auditoría, mismas que verifica su cumplimiento.⁴⁷ Las observaciones deben ser solventadas en su totalidad mediante la presentación de documentos que técnicamente las comprueban y/o justifican.⁴⁸ Esto se realiza como parte del ejercicio transparente de los recursos al que las autoridades deben responder en el periodo establecido por la Ley Orgánica Municipal.

⁴⁷ Artículo 35 de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH).

⁴⁸ Artículo 7 de Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH).

4.2 Integración de la Hacienda Pública Municipal

En ésta sección, se describen cada uno de los conceptos que integran la Hacienda Municipal del Municipio de Cozumel mismo que actúa conforme a la Ley de Ingreso Municipal vigente, instrumento jurídico que le otorga derechos al H. Ayuntamiento para cobrar y administrar los ingresos que sean de su competencia. Cabe señalar que la Tesorería municipal es la responsable de elaborar el presupuesto de ingresos, con estricto apego a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, la Ley de Hacienda Municipal y demás disposiciones fiscales vigentes. Por lo tanto la Hacienda municipal de Cozumel, esta integrada por los bienes muebles e inmuebles, ya sea que se destinen al servicio público y uso común, además de los propios del municipio, estos se obtienen y clasifican en dos grupos *ordinarios* y *extraordinarios*:

Los ingresos ordinarios. Son aquellos que recibe el municipio en forma constante y regular, conformados de la siguiente manera:⁴⁹

Impuestos. Son las prestaciones que fijan las leyes para contribuir al gasto público, dicha prestación será a cargo de toda persona física y moral, o unidad económica cuya situación coincida con lo señalado en la ley como objeto del gravamen. En el municipio de Cozumel algunos de los impuestos que se aplican son: impuesto predial, uso y destino de suelo, el 10% Zona federal entre otros.

Derechos. Son las contraprestaciones que se fijan conforme a la ley de pago de servicios prestados por el municipio, por ejemplo agua potable, servicio de recolección de basura, licencia de funcionamiento, permisos de construcción entre otros.

⁴⁹ Artículo 96, Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo (LOMEQRO).

Productos. Son ingresos que percibe el municipio por la explotación, arrendamiento o enajenación de bienes de dominio público y privado, así como los que provengan de las inversiones que estos realizan en actividades económicas.

Aprovechamientos. Son los ingresos derivados de rezagos, multas y otras que percibe el municipio cuya naturaleza no sea calificable como impuesto, derecho o producto.

Ingresos extraordinarios. Son los que percibe el municipio en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas requiere de recursos adicionales, por lo que su integración es a través de *créditos, contribuciones y apoyos especiales*. En esta clasificación queda encuadrado el rubro de *otros ingresos* reflejados en el estado de resultados.

Participaciones. Son los recursos que se establecen a favor del municipio de Cozumel, en el Convenio de Coordinación en materia de administración de ingresos federales, celebrado por el gobierno del Estado de Quintana Roo y el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el gobierno del Estado conjuntamente con las demás entidades del país, participan en el Fondo General de participaciones y en el Fondo de Fomento Municipal, conforme a las reglas y modalidades que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Fondo de Aportación Federal para el municipio. A partir de 1998, se otorgó un Fondo de Aportación Federal al municipio de Cozumel, proveniente de recursos del Ramo 33, integrado por el Fondo para infraestructura social municipal y el Fondo de aportaciones para el fortalecimiento municipal mismo que serán abordados de forma más amplia en el capítulo V.

4.2.1 Ingresos de la Hacienda Pública Municipal de Cozumel 1996-1998 y 1999-2000

A continuación los montos de cada uno de los rubros que integran la Hacienda Pública Municipal, durante 1996-1998 y 1999-2000, se identifica la variación de los montos registrados en cada uno de los conceptos representándolos gráficamente.

Dentro de los ingresos que recibe el municipio de Cozumel por parte del gobierno federal se encuentran las participaciones, integradas por el fondo de fomento municipal que representan el 14%, participaciones del gobierno federal un 10%, uso y goce de zona federal 80% representando un 4%, las multas administrativas federales no fiscales apenas el 1% y fondo general de participaciones representando un 71% del total. Las participaciones otorgadas al H. Ayuntamiento municipal en el período del 1º de enero al 31 de diciembre de 1996, ascendieron a la cantidad de \$19'816,908.17 (diecinueve millones, ochocientos dieciséis mil novecientos ocho pesos con diecisiete centavos M/N), (Ver cuadro 8).

Cuadro 8
PARTICIPACIONES PARA EL MUNICIPIO EN 1996
(Millones de pesos)

CONCEPTO	IMPORTE	PORCENTAJE
Participaciones del Gob. Federal	\$ 1'948,313.22	10%
Fondo de Fomento Municipal	2'877,942.49	14%
Uso y goce Zona Federal 80%	734,930.74	4%
Multas Advas. Fed. No Fiscales	21,976.43	1%
Fondo General de Participaciones	14'233,745.29	71%
Total Participaciones	\$ 19'816,908.17	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1996.

Asimismo los ingresos ordinarios y extraordinarios captados por el municipio durante el periodo del 1º de enero al 31 de diciembre de 1996, ascendieron a \$40'191,351.06 (cuarenta millones ciento noventa y un mil trescientos cincuenta y un pesos con seis centavos M/N), los ingresos se conformaron de la siguiente manera, (Ver cuadro 9).

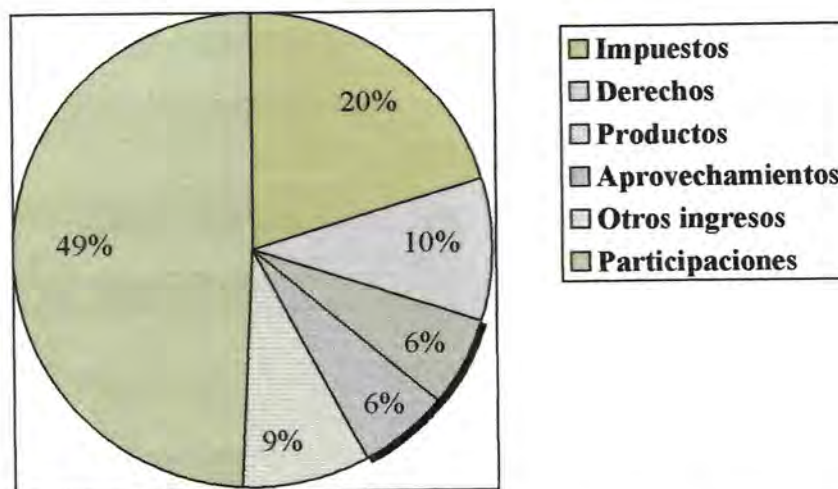
Cuadro 9
INGRESOS DEL MUNICIPIO EN 1996
(Millones de pesos)

INGRESOS	IMPORTE
Impuestos	\$ 8'100,297.16
Derechos	3'981,518.67
Productos	2'452,160.28
Aprovechamientos	2'428,533.79
Otros ingresos	3' 411,932.99
<i>Subtotal</i>	\$20' 374,442.89
Participaciones	19' 816,908.17
<i>Total de ingresos</i>	\$ 40' 191,351.06

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1996.

En el gráfico No. 1, se observa que en 1996 el 49% de los ingresos corresponde a participaciones, 20% de impuestos, 10% generados por derechos, 6% por productos, 6% por multas o cualquier otro tipo de aprovechamientos, 9% por otros ingresos. Como puede advertirse, la mitad de los recursos económicos del municipio fueron de ingresos propios, que en ese ejercicio representaron el 51% del total de los ingresos.

Gráfico No. 1
DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EN EL MUNICIPIO DE COZUMEL 1996



Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1996.

Para 1997 las participaciones, estuvieron integradas por impuestos sobre tenencia y uso de vehículo con un 7%, fondo de fomento municipal 15% zona federal 80% un 4%, multas administrativas federales no fiscales el 1% y el fondo general de participaciones representando un 73%, el monto que le correspondió al H. Ayuntamiento, fue de \$27'712,275.01 (veintisiete millones setecientos doce mil doscientos setenta y cinco pesos con un centavo M/N), (Ver cuadro 10).

Cuadro 10
PARTICIPACIONES PARA EL MUNICIPIO EN 1997
(Millones de pesos)

CONCEPTO	IMPORTE	PORCENTAJE
Impuesto S/ tenencia y uso de vehículo	\$ 1'962,595.58	7%
Fondo de fomento Municipal	4'143,380.24	15 %
Uso y goce Zona Federal 80%	1'121,210.72	4%
Multas Advas. Fed. No Fiscales	311,702.55	1%
Fondo General de Participaciones	20'173,385.92	73%
Total Participaciones	\$ 27'712,275.01	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1997.

Por su parte los ingresos ordinarios y extraordinarios en el municipio de Cozumel en el periodo del 1° de enero al 31 de diciembre de 1997, ascendieron a \$60'403,969.35 (sesenta millones cuatrocientos tres mil novecientos sesenta y nueve pesos con treinta y cinco centavos M/N), a continuación se anotan los montos para cada rubro, (Ver cuadro 11).

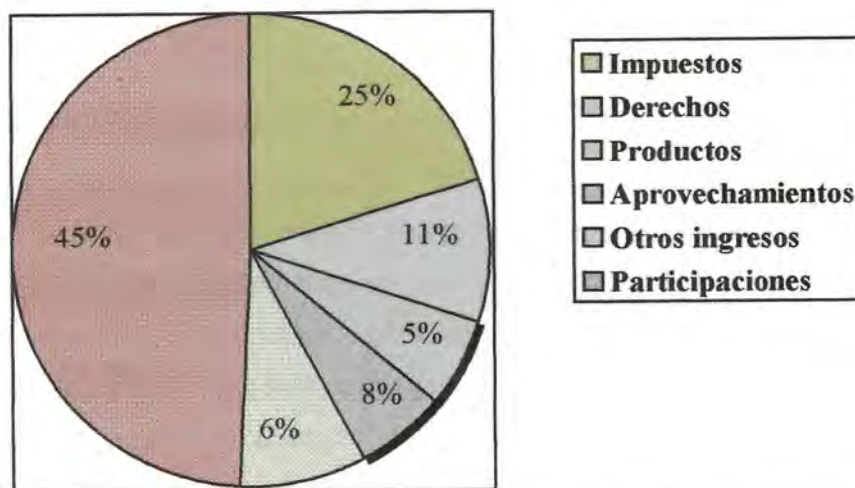
Cuadro 11
INGRESOS DEL MUNICIPIO EN 1997
(Millones de pesos)

INGRESOS	IMPORTE
Impuestos	\$ 14'978,257.72
Derechos	6'495,928.75
Productos	3'218,610.13
Aprovechamientos	4'620,479.93
Participaciones	27'712,275.01
Otros ingresos	3'378,417.81
Total de ingresos	\$ 60'403,969.35

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1997.

En el gráfico No. 2, se percibe que en 1997 el 45% de los ingresos fue por participaciones, 25% de impuestos, 11% por derechos, 5% por productos, 8% de aprovechamientos, 6% de otros ingresos. En este ejercicio el 55% de los recursos económicos fueron ingresos generados en el Municipio.

Gráfico No. 2
DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EN EL MUNICIPIO DE COZUMEL 1997



Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1997.

En 1998 las participaciones, estuvieron integradas por el fondo de fomento municipal representando un 12%, participaciones del gobierno federal .03%, uso y goce de impuesto zona federal 80% un 7%, multas administrativas federales 90% con un .8%, el fondo general de participaciones 79% y las transferencia del gobierno estatal representaron un 1.2%, la cantidad total que le correspondió al H. Ayuntamiento de Cozumel, fue de \$34'051,552.01 (treinta y cuatro millones cincuenta y un mil quinientos cincuenta y un pesos con un centavo M/N), (Ver cuadro 12).

Cuadro 12
PARTICIPACIONES PARA EL MUNICIPIO EN 1998.
(Millones de pesos)

CONCEPTO	IMPORTE	PORCENTAJE
Participaciones Gobierno Federal	\$ 10,524.39	.03%
Fondo de Fomento Municipal	4'041,854.45	12%
Uso y goce Imp. Zna. Fed. 80%	2'361,686.27	7%
Multas Administrativas Federales 90%	257,068.32	.8%
Fondo General de Participaciones	26'980,418.58	79%
Transferencia Gobierno Estatal	400,000.00	1.2%
Total Participaciones	\$ 34'051,552.01	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1998.

En 1998, se agrega a los conceptos de ingresos del municipio de Cozumel un rubro más que es el Fondo de Aportación Federal, como parte de la política social en la que se etiquetan recursos del Ramo 33 para la implementación de la misma con dos fondos específicos el fondo para infraestructura social municipal y el fondo de aportación para el fortalecimiento municipal a profundizar en él capítulo V. La cantidad asignada fue de \$8'777,571.60 (ocho millones setecientos setenta y siete mil quinientos setenta y un pesos con sesenta centavos M/N), (Ver cuadro 13).

Cuadro 13
FONDO DE APORTACIÓN FEDERAL AL MUNICIPIO EN 1998
(Millones de pesos)

CONCEPTO	IMPORTE
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	\$ 5'338,044.72
Fondo de Aport. para el Fortalecimiento Municipal	3'439,526.88
Total de F.A.F.	\$ 8'777,571.60

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1998

Con relación a los ingresos ordinarios y extraordinarios recaudados en el municipio de Cozumel en el periodo del 1º de enero al 31 de diciembre de 1998, fueron por la cantidad de \$85'300,723.96 (ochenta y cinco millones trescientos mil setecientos veintitrés pesos noventa y seis centavos M/N), a continuación se detallan los montos de cada uno de los rubros, (Ver cuadro 14).

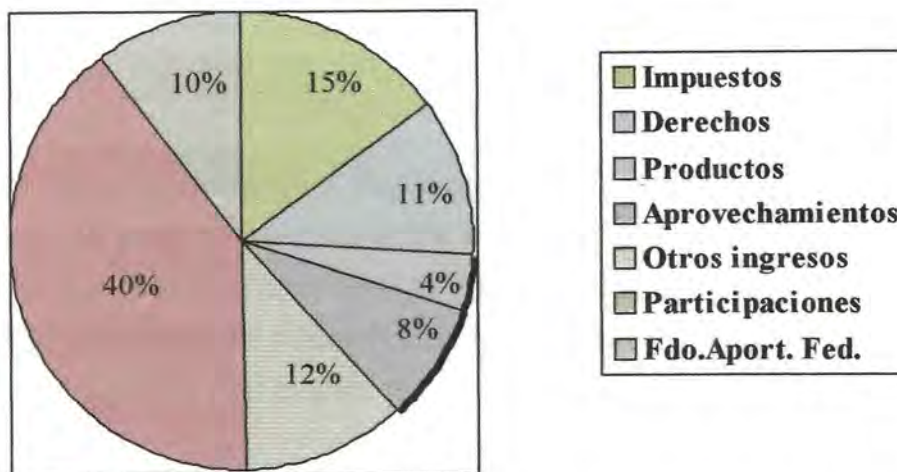
Cuadro 14
INGRESOS DEL MUNICIPIO EN 1998
(Millones de pesos)

INGRESOS	IMPORTE
Impuestos	\$ 12'793,449.19
Derechos	9'398,364.79
Productos	3'339,615.17
Aprovechamientos	7'107,415.52
Participaciones	34'051,552.01
Otros Ingresos	9'832,755.68
Fondo de Aportación Federal	8'777,571.60
<i>Total de Ingresos</i>	\$ 85'300,723.96

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1998.

En el gráfico No. 3, se indica que en 1998 el 40% de los ingresos corresponde a las participaciones, el 10% otorgados por el Fondo de Aportación Federal, 15% por impuestos, 11% por derechos, el 4% por productos, 8% por aprovechamientos, 12% previenen de otros ingresos. En este ejercicio el 50% de los recursos económicos fueron ingresos generados en el municipio.

Gráfico No. 3
DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS EN EL MUNICIPIO DE COZUMEL 1998



Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1998.

En 1999 las participaciones que le correspondieron al H. Ayuntamiento de Cozumel, se integraron por el fondo de fomento municipal con un 19%, impuesto de zona federal 80% con 6%, 90% de multas administrativas federales que representó tan sólo el .3%, fondo general de participaciones representando el porcentaje más alto con un 67%, transparencia gobierno estatal 1.7%, el 70% de pequeños contribuyentes representa un .01%, por, las partidas de I.S.A.N, un 1.7%, por I.S.T.U.V. un 4% y por I.E.P.S un 1%, captando un total de \$48'023,199.73 (cuarenta y ocho millones veintitrés mil ciento noventa y nueve pesos con setenta y tres centavos M/N), (Ver cuadro 15).

Cuadro 15
PARTICIPACIONES PARA EL MUNICIPIO EN 1999.
(Millones de pesos)

CONCEPTO	IMPORTE	PORCENTAJE
Fondo de Fomento Municipal	\$ 8'886,419.67	19%
80% Uso y goce de Inm. Z.F.	2'680,220.44	6%
90% Multas administrativas Federales	167,025.77	.3%
Fondo General de Participaciones	32'027,379.40	67%
Transparencia Gobierno Estatal.	827,805.05	1.7%
70% pequeños contribuyentes	5,164.00	.01%
I.S.A.N	863,960.10	1.7%
I.S.T.U.V.	1'912,810.43	4%
I.E.P.S.	652,414.91	1%
Total Participaciones	\$ 48'023,199.73	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1999.

En 1999, se otorgó nuevamente el Fondo de Aportación Federal al municipio de Cozumel como parte de la política social por la cantidad de \$10'728,000.00 (diez millones setecientos veintiocho mil pesos M/N) se detallan los montos del fondo para la infraestructura social municipal y fondo de aportación para el fortalecimiento municipal, (Ver cuadro 16).

Cuadro 16
FONDO DE APORTACIÓN FEDERAL AL MUNICIPIO EN 1999
(Millones de pesos)

CONCEPTO	IMPORTE
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	\$ 5'261,940.00
Fondo de Aportación para el Fortalecimiento Municipal	5'466,060.00
Total de F.A.F.	\$10'728.000.00

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1999.

En relación, con los ingresos ordinarios y extraordinarios recaudados en el período del 1º de enero al 31 de diciembre de 1999 en el municipio de Cozumel, fueron por la cantidad de \$113'408,217.46 (ciento trece millones cuatrocientos ocho mil doscientos diecisiete pesos con cuarenta y seis centavos M/N), a continuación se desglosan, (Ver cuadro 17).

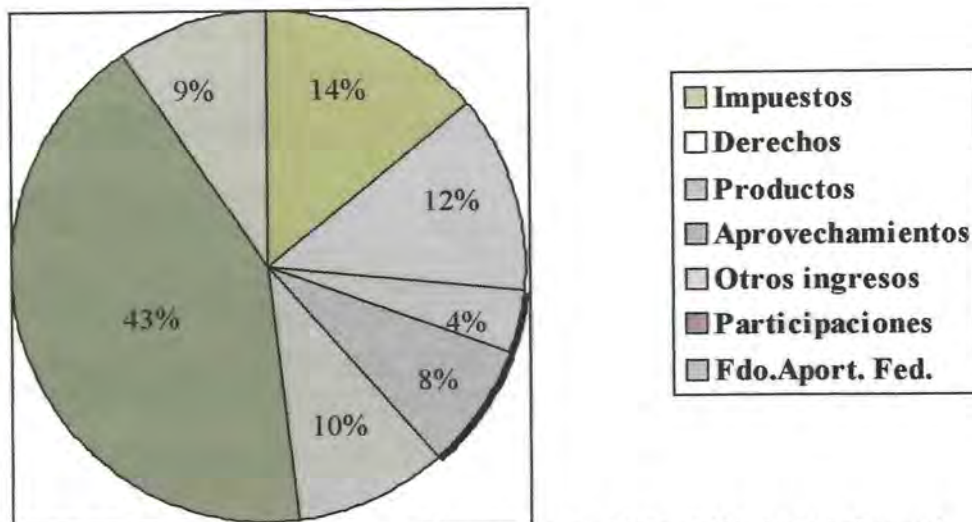
Cuadro 17
INGRESOS DEL MUNICIPIO EN 1999
(Millones de pesos)

INGRESOS	IMPORTE
Impuesto	\$ 15'974,395.32
Derechos	14'118,481.05
Productos	4'478,806.08
Aprovechamiento	9,308,766.00
Participaciones	48'023,199.73
Otros ingresos	10'776,569.24
Fondo de aportación Federal	10'728,000.00
Total ingresos	\$ 113'408,217.46

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1999

En el gráfico No. 4, se indica que en 1999 el 43% de los ingresos corresponde a participaciones, el 9% otorgado por el Fondo de Aportación Federal, el 14% por impuestos, 12% por derechos, el 4% por productos, 8% por aprovechamientos, 10 % previenen de otros ingresos; en este ejercicio, el 48% de los recursos económicos representa los ingresos generados en el municipio.

Gráfico No. 4

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS EN EL MUNICIPIO DE COZUMEL 1999

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1999.

Para el año 2000, las participaciones estuvieron integradas por el fondo de fomento municipal con un 18%, uso y goce de impuesto 80% con 8%, multas administrativas federales 90% un 2%, fondo general de participaciones 59%, fondo general financiero complementario estatal 5% por las asignaciones de ISAN; ISTUV Y IEPS 8%, el total que le correspondió al H. Ayuntamiento de Cozumel fue de \$62'929,957.83 (sesenta y dos millones novecientos veintinueve mil novecientos cincuenta y siete pesos con ochenta y tres centavos M/N), (Ver cuadro 18).

Cuadro 18
PARTICIPACIONES PARA EL MUNICIPIO EN EL 2000
 (Millones de pesos)

CONCEPTO	IMPORTE	PORCENTAJE
Fondo de Fomento Municipal	\$11'554,147.22	18%
80% Sobre uso o goce imp. Z.F.	4'869,075.78	8%
90% Multas Administrativas Federales	1'486,019.31	2%
Fondo General de Participaciones	37'122,730.21	59%
Fondo Gral. Financiero Complem. Est.	2'942,779.27	5%
I.S.A.N.	1'259,872.88	2%
I.S.T.U.V.	2'509,030.70	4%
I.E.P.S.	1'186,302.46	2%
Total de participaciones	\$62'929,957.83	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 2000.

En el año 2000, de nuevo se otorgó el Fondo de aportación federal al municipio de Cozumel, estos ingresos ascendieron a un total de \$13'165,971.84 (trece millones ciento sesenta y cinco mil novecientos setenta y un peso con ochenta y cuatro centavos M/N), integrado por el fondo de aportación para el fortalecimiento municipal y el fondo para la infraestructura social municipal a continuación se presentan los montos correspondientes, (Ver cuadro 19).

Cuadro 19
FONDO DE APORTACIÓN FEDERAL AL MUNICIPIO EN EL 2000
(Millones de pesos)

CONCEPTO	IMPORTE
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	\$ 4'030,377.34
Fondo de Aport. para el Fortalecimiento Municipal	9'135,594.50
Total F.A. F.	\$ 13'165,971.84

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 2000.

Los ingresos ordinarios y extraordinarios recaudados en el periodo del 1º de enero al 31 de diciembre del 2000 en el municipio de Cozumel, remontaron la cantidad de \$139'525,485.48 (ciento treinta y nueve millones quinientos veinticinco mil cuatrocientos ochenta y cinco pesos con cuarenta y ocho centavos M/N), (Ver cuadro 20).

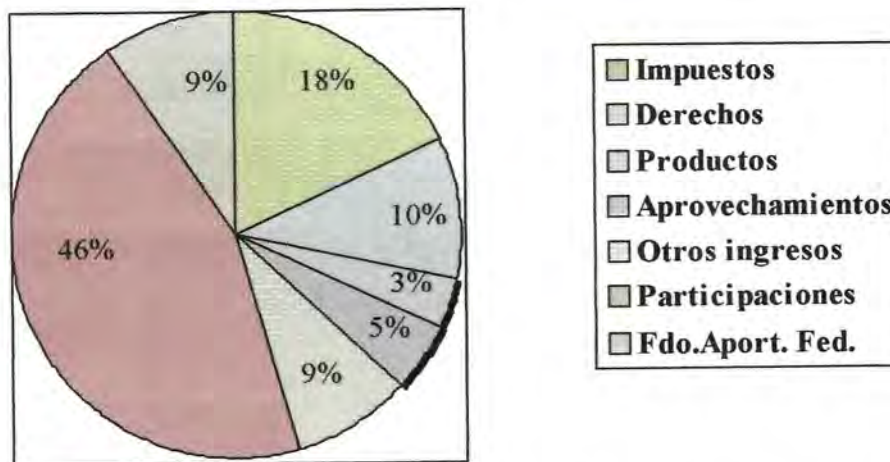
Cuadro 20
INGRESOS DEL MUNICIPIO EN EL 2000
(Millones de pesos)

INGRESOS	IMPORTE
Impuestos	\$ 25,129,388.77
Derechos	14,568,651.53
Productos	4'852,771.28
Aprovechamientos	6'881,202.75
Participaciones	62'929,957.83
Otros Ingresos	11'997,541.48
Fondo de Aportación Federal	13'165,971.84
Total ingresos	\$ 139'525,485.48

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 2000

En el gráfico No. 5, se muestra que el 46% de los ingresos corresponde a participaciones, el 9% fue otorgado por el Fondo de Aportación Federal, el 18% por impuestos, 12% por derechos, el 4% por productos, 8% por aprovechamientos, 10 % provienen de otros ingresos. En este ejercicio el 45% de los recursos económicos representa los ingresos generados en el Municipio.

Gráfico No. 5
DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS EN EL MUNICIPIO DE COZUMEL 2000



Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 2000.

4.2.2 Comparación de la Hacienda Pública Municipal de Cozumel 1996-1998 y 1999-2000.

En este punto se anotan los conceptos que conforman los ingresos en el municipio de Cozumel, anotándose en forma concentrada para una mejor comprensión en los períodos de 1996-1998 y 1999-2000, así como el porcentaje que representan del total de los ingresos reportados en la Cuenta Pública Municipal, con la finalidad identificar la variación entre cada año de una misma administración y la comparación entre ambos períodos que corresponden a diferentes administraciones.

En el período 1996-1998, la administración municipal de Cozumel, estuvo presidida por el Sr. Víctor Vivas González, quien terminó su mandato en abril

del de 1999, para efectos de la comparación se consideran tres años completos, a continuación se presenta el concentrado donde se verifican los montos captados por cada uno de los rubros que integran los ingresos, así como su variación representado en porcentajes en cada uno de los años de esta administración, (Ver cuadro 21).

Cuadro 21
INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COZUMEL 1996-1998
(Millones pesos y Porcentajes)

Conceptos	1996	%	1997	%	1998	%
Impuestos	\$ 8'100,297.16	20	\$14' 978,257.72	25	\$ 12'793,449.19	15
Derechos	3'981,518.67	10	6' 495,928.75	11	9'398,364.79	11
Productos	2'452,160.28	6	3' 218,610.13	5	3'339,615.17	4
Aprovechamientos	2'428,533.79	6	4' 620,479.93	8	7'107,415.52	8
Otros ingresos	3'411,932.99	9	3' 378,417.81	6	9'832,755.68	12
Participaciones	19'816,908.17	49	27'712,275.01	45	34'051,552.01	40
Fdo. Aport. Fed.	-	-	-	-	8'777,571.60	10
Total de ingresos	\$ 40'191,351.06	100%	\$ 60'403,969.35	100%	\$ 85'300,723.96	100%

Fuente: Elaboración propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1996-1998.

En el cuadro anterior, se señala que en 1998 la captación por impuesto fue la más baja representando el 15% del total de los ingresos mientras que en 1997 fue el porcentaje más alto con un 25%; (la variación que presentan los impuestos se dió por moras en el pago de impuesto predial, descuentos y beneficios para la excepción de pagos de los mismos); la captación por derechos, productos y aprovechamientos tiene una variación mínima año con año, el rubro de otros ingresos refleja un incremento en 1998 del 100% con respecto al año anterior (éste rubro tiene una variación favorable por todas aquellas aportaciones realizadas por la iniciativa privada y los diversos apoyos recibidos por el Ayuntamiento); el comportamiento de las participaciones se ve disminuído en 1998 hasta un 40% sin embargo es compensado por el Fondo de Aportación municipal otorgado ese mismo año como parte de la política social implementada por el gobierno federal.

El segundo período oficialmente corresponde de 1999-2002, estuvo bajo la dirección del Lic. Félix A. González Canto, quien terminó su mandato en abril del 2002. Sin embargo para realizar la comparación se toman como base los dos primeros años de esta administración 1999 y 2000, a continuación se presenta el concentrado donde se verifican los montos captados por cada uno de los rubros que integran los ingresos, así como su variación representado en porcentajes en cada uno de los años de esta administración, (Ver cuadro 22).

Cuadro 22
INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COZUMEL 1999-2000
(Millones de pesos y porcentajes)

Conceptos	1999	%	2000	%
Impuestos	\$ 15'974,395.32	14	\$ 25'129,388.77	18
Derechos	14'118,481.05	12	14'568,651.53	10
Productos	4'478,806.08	4	4'852,771.28	3
Aprovechamientos	9'308,766.00	8	6'881,202.75	5
Otros ingresos	10'776,569.24	10	11'997,541.48	9
Participaciones	48'023,199.73	43	62'929,957.83	46
Fdo. Aport. Fed.	10'728,000.00	9	13'165,971.84	9
<i>Total de ingresos</i>	<i>\$113'408,217.46</i>	<i>100%</i>	<i>\$139'525,485.48</i>	<i>100%</i>

Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1999-2000.

De tal modo, que en ésta administración se percibe que el rubro que tuvo una diferencia o cambio ligeramente ascendente fue el de los impuestos al incrementarse de un 14% a un 18%, los rubros de derechos, productos, aprovechamientos, otros ingresos e inclusive las participaciones y el fondo de aportación federal presentaron una variación entre un 1% y un 3% durante estos dos años de administración.

Para efectuar la comparación entre ambos períodos se elabora un concentrado de los cinco años integrando las dos administraciones, donde se toma como referencia la distribución de los ingresos representados en cantidades totales y por otra parte los porcentajes de la Hacienda Pública Municipal señalados anteriormente, (Ver cuadro 23 y gráfico No. 6).

Cuadro 23
COMPARACIÓN DE INGRESOS DEL MUNICIPIO 1996-1998 Y 1999-2000

Año	1996	1997	1998	1999	2000
Conceptos	%	%	%	%	%
Impuestos	20	25	15	14	18
Derechos	10	11	11	12	10
Productos	6	5	4	4	3
Aprovechamientos	6	8	8	8	5
Otros ingresos	9	6	12	10	9
Participaciones	49	45	40	43	46
Fdo. Aport. Fed.	-	-	10	9	9
Total de ingresos	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1996-2000.

En el cuadro 23, se anotaron cada uno de los conceptos que integran la Hacienda Pública Municipal y su comportamiento de 1996-2000, cuyos resultados son los siguientes: Los ingresos propios del municipio entre 1996-2000 fueron del 51%, 55% y 50%, 48% y 45% respectivamente, lo que significa que se ha presentado una disminución en la mayoría de los conceptos que integran la Hacienda Pública Municipal.

Este descenso se refleja sobre todo en la captación de los impuestos que en 1997 fueron de un 25%, y en 1999 del 14%, recuperándose levemente en el 2000 alcanzando un 18%, en términos generales su comportamiento ha sido de manera descendente.

Por *derechos* presenta una variación mínima entre un 10% y un 12% entre 1996 y 2000.

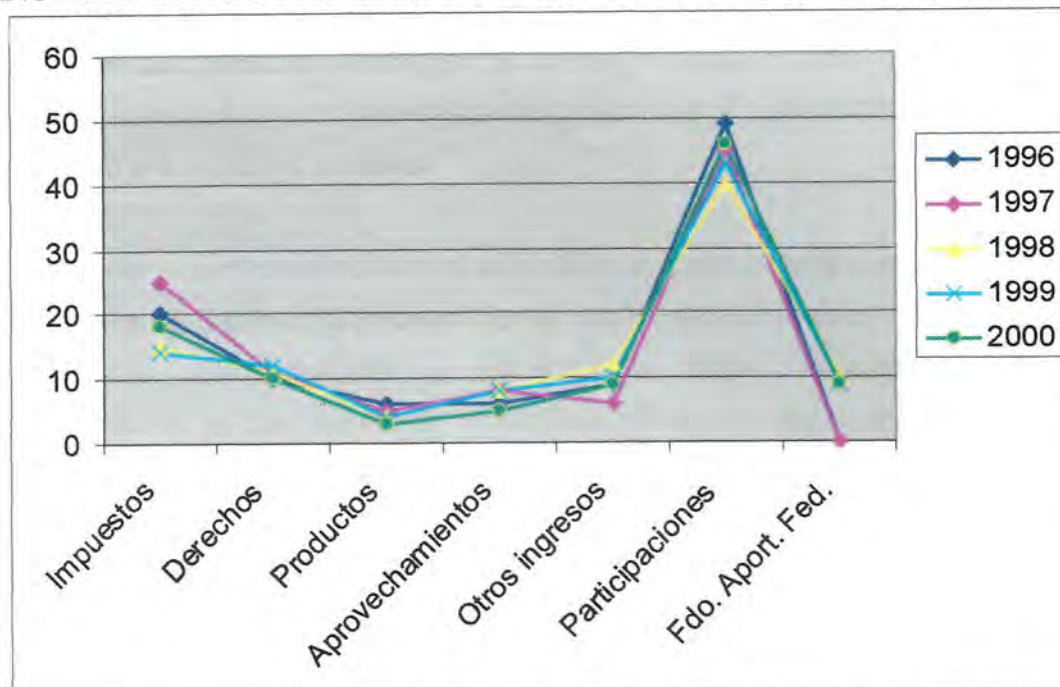
Por *productos* se observa un descenso de un 6% a un 3% entre 1996 y el 2000.

La percepción por *aprovechamientos* presenta un mismo comportamiento en los cuatro primeros años y en el 2000 una disminución de un 3%.

Por concepto de *otros ingresos* el porcentaje más alto fue en 1998 de un 12% y el más bajo en 1997 de 6%, los otros años presentan un porcentaje entre 9% y 10%.

Los ingresos captados por medio de la federación son las *participaciones* y el *fondo de aportación federal* cuyos ingresos varían de un 40% hasta un 49% en 1996, para el 2000 el porcentaje representó un 55% entre ambas aportaciones, (Ver gráfico No.6).

Gráfico 6
DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EN EL MUNICIPIO DE COZUMEL 1996-2000



Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1996-2000.

4.3 Integración de los Gastos Públicos Municipales

En este punto se describen cada uno de los rubros que integran los egresos municipales correspondiendo al Ayuntamiento del municipio de Cozumel la aprobación, ejercicio y vigilancia de los mismos, y que deberá comprender todos los gastos por cualquier concepto que realicen las autoridades municipales, no podrá efectuarse ningún descargo que no este comprendido en el mismo y que haya sido aprobado por el cabildo municipal para el año fiscal correspondiente.⁵⁰ Son considerados como gastos la adquisición de un bien o recibir un servicio, expidiéndose el cheque debidamente amparado con los documentos comprobatorios originales, por lo anterior cabe señalar que las erogaciones efectuadas por adquisiciones de bienes muebles e inmuebles se reflejan como gasto en el estado de ingresos y egresos, simultáneamente se registran como activos y patrimonio; a continuación se describen cada uno de los conceptos:

⁵⁰ Artículos 104, 105 y 109.LOMEQR.

Servicios personales. Son asignaciones destinadas al pago de remuneraciones al personal que presta sus servicios en el H. Ayuntamiento de Cozumel, así como los pagos que por concepto de seguridad social derivados de esos servicios le corresponde cubrir al municipio, incluye también los pagos por otras prestaciones sociales.

Materiales y suministros. Son las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos por el municipio para el desempeño de sus actividades administrativas y productivas. Estas adquisiciones son generalmente de uso inmediato, por la naturaleza y finalidad de la actividad municipal, aplicadas directamente al gasto.

Servicios generales. Son las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios y contrataciones a particulares e instituciones del propio sector público, indispensables para el funcionamiento del municipio de Cozumel.

Transferencias. Son las asignaciones en dinero o en especie, que el H. Ayuntamiento de Cozumel destina a través de apoyos financieros para diversos sectores de la población, a familias de escasos recursos económicos para sufragar gastos médicos, funerales, así como a instituciones privadas con fines sociales y culturales.

Bienes muebles e inmuebles. Son las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles o inmuebles que el municipio de Cozumel requiere para el desempeño de sus actividades. Las inversiones en inmuebles, maquinaria y equipo son consideradas como gastos de capital o de inversiones y se registran en el período de su adquisición al valor original.

Obras Públicas. Son las asignaciones que el municipio de Cozumel destina a la creación de infraestructura física y realización de obras públicas que contribuyen al desarrollo y formación bruta del capital del municipio.

Por el interés particular de esta investigación sobre el rubro anterior se anotan los criterios establecidos por la Contaduría Mayor de Hacienda para la evaluación y mecanismos de operación de las inversiones correspondientes a las obras que se realicen en el municipio de Cozumel, mismos que se anotan a continuación:

- a) Comprobar que los contratistas hayan cumplido cabalmente con las cláusulas contractuales como la calidad de los materiales, de la obra y el tiempo establecido para su conclusión.
- b) Verificar que los presupuestos contemplados para la obra se hayan aplicado correctamente y se justifiquen las variaciones y modificaciones ocurridas, mediante los convenios o autorizaciones correspondientes;
- c) Verificar que la Dirección de Obras Públicas, haya llevado a cabo la inversión de obra pública con criterios de economía, eficacia y eficiencia, en la utilización de los recursos, la calendarización adecuada de los trabajos, los procedimientos de construcción, las especificaciones de la obra y las normas que regulan la función para el mejor cumplimiento de metas y objetivos;
- d) Comprobar que los sistemas de control interno y contable que regulan la función, aseguren la calidad de los trabajos, la razonabilidad de los costos y la confiabilidad de la información relativa a la inversión de obra pública del municipio de Cozumel.

Los puntos anteriores, forman parte de los criterios de una evaluación misma que corresponde realizar a las autoridades responsables de este rubro para verificar el cumplimiento de los mismos, requiriendo del conocimiento profesional tanto de materiales como de actividades administrativas. Asimismo es importante la revisión documental de la obra pública, para verificar que el procedimiento para la contratación de las obras haya estado apegada a lo que establece la Ley Orgánica de Obras Públicas del Estado de Quintana Roo, y

que los pagos se encuentren debidamente comprobados y justificados incluyendo la revisión aritmética de las estimaciones y/o documentos que amparan la salida de los recursos.

Aunado a lo anterior también debe realizarse la revisión física, observando los expedientes técnicos unitarios considerando los conceptos de obra de mayor importancia, bajo los criterios de costo y funcionalidad; verificando los procesos de construcción aplicados por las compañías constructoras y/o el personal del ayuntamiento, la calidad y cantidad de los materiales y la mano de obra utilizada. Para darle mayor sustento al trabajo técnico, las auditorías se realizan en presencia del personal del Ayuntamiento con el cual se verifican conjuntamente los conceptos seleccionados en cada una de las obras.

4.3.1 Distribución del Gasto Público Municipal de Cozumel 1996-1998 y 1999-2000.

A continuación se reconocen los montos de cada uno de los rubros que integran el Gasto Público Municipal durante 1996-1998 y 1999-2000, identificando su variación y para una mejor comprensión representado en forma gráfica.

Los egresos ejecutados en el periodo del 1º de enero al 31 de diciembre de 1996, fueron de \$42'261,836.96 (cuarenta y dos millones doscientos sesenta y un mil trescientos cincuenta y un pesos con seis centavos M/N), a continuación el detalle de los montos para cada concepto, (Ver cuadro 24).

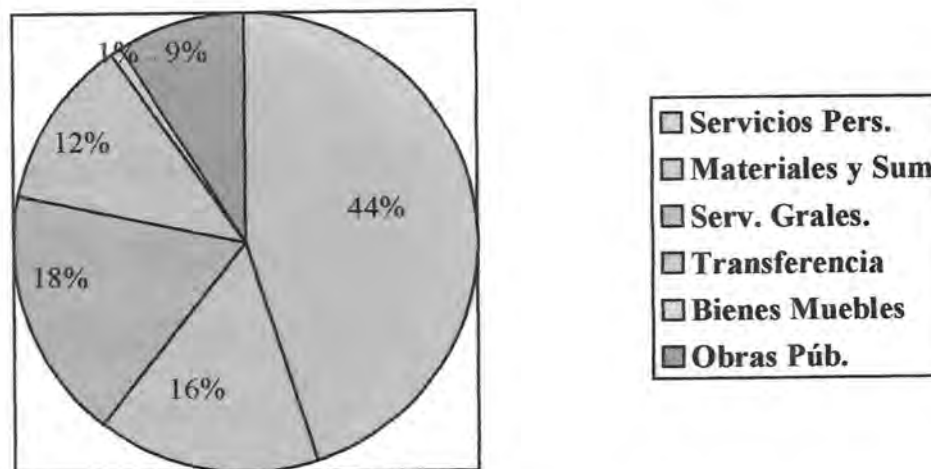
Cuadro 24
EGRESOS DEL MUNICIPIO EN 1996
(Millones de pesos)

EGRESOS	IMPORTE
Servicios Personales	\$ 18'992,831.02
Materiales y Suministros	6'647,961.25
Servicios Generales	7'428,635.49
Trasferencias	5'027,018.63
Bienes Muebles e Inmuebles	411,673.44
Obra Públicas	3'754,717.13
<i>Total de Egresos</i>	\$ 42'262.836.96

Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1996.

En el gráfico No. 7, se percibe que en 1996 el 44% del total de los egresos correspondió al pago por remuneraciones al personal, 16% destinado a materiales y suministros, 18% aplicado a servicios generales, 12% a transferencias, 1% destinado a la compra de bienes muebles e inmuebles y 9% para obras públicas e infraestructura.

Grafico No. 7
DISTRIBUCIÓN DE EGRESOS EN EL MUNICIPIO EN 1996



Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1996.

En 1997 los egresos ejecutados del 1° de enero al 31 de diciembre ascendieron a un total de \$58'431,675.35 (cincuenta y ocho millones cuatrocientos treinta un mil seiscientos setenta y cinco pesos con treinta y cinco centavos M/N), (Ver cuadro 25).

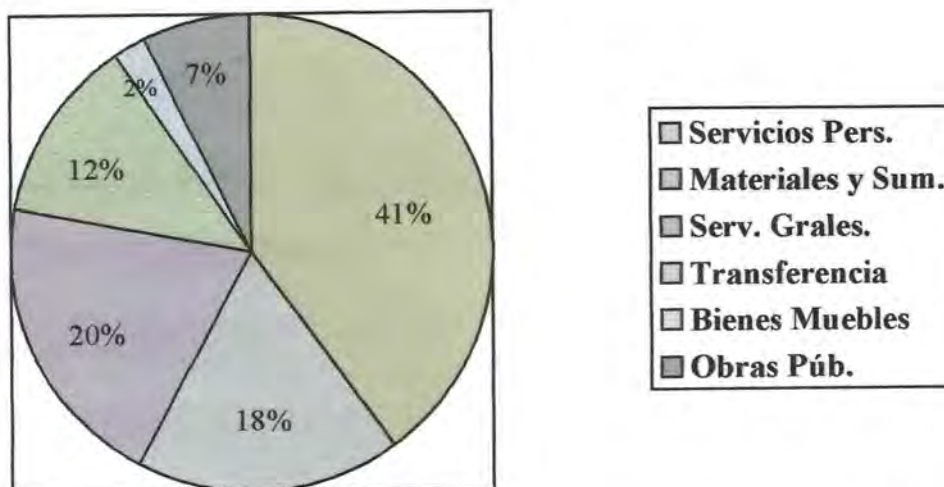
Cuadro 25
EGRESOS DEL MUNICIPIO EN 1997
(Millones de pesos)

EGRESOS	IMPORTE
Servicios Personales	\$ 23'324,867.19
Materiales y Suministros	10'376,070.91
Servicios Generales	11'951,369.08
Transferencias	7'172,194.46
Bienes Muebles e Inmuebles	1'417,248.69
Obras Públicas	4'189,925.02
Total de Egresos	\$ 58' 431,675.35

Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1997.

En el gráfico 8, se puede verificar que, en 1997 el 41% del total de los egresos correspondió al pago por remuneraciones al personal, 18% fue destinado a materiales suministros, 20% aplicado a servicios generales, 12% de transferencias, el 2% destinado a la compra de bienes muebles e inmuebles y el 7% destinado a obras públicas, (Ver gráfico No. 8).

Grafico No.8
DISTRIBUCIÓN DE LOS EGRESOS EN EL MUNICIPIO EN 1997



Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1997.

Para el período del 1º de enero al 31 de diciembre de 1998, se ejecutaron un total de \$86'346,388.46 (ochenta y seis millones trescientos cuarenta y seis mil trescientos ochenta y ocho pesos con cuarenta y seis centavos M/N) estos se desglosan en cada uno de los conceptos representativos, (Ver cuadro 26).

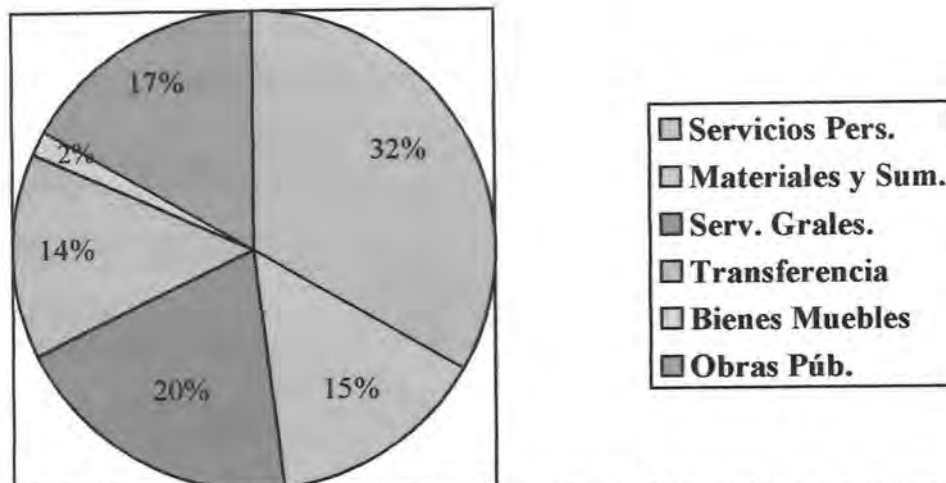
En el gráfico No. 9 se percibe que, en 1998 el 32% del total de los egresos correspondió al pago por remuneraciones al personal, 15% fue destinado a materiales suministros, el 20% aplicado en servicios generales, el 14% a las asignaciones en dinero o en especie, que el H. Ayuntamiento destina a través de apoyos financieros a diversos sectores de la población denominado transferencias, el 2% destinado a la compra de bienes muebles e inmuebles y el 17% destinado a obras públicas.

Cuadro 26
EGRESOS DEL MUNICIPIO EN 1998
(Millones de pesos)

EGRESOS	IMPORTE
Servicios Personales	\$ 28'703,124.66
Materiales y Suministros	12'887,860.32
Servicios Generales	16'919,817.36
Transferencias	12'031,525.95
Bienes Muebles e Inmuebles	1'494,448.73
Obras Públicas	14'309,611.94
Total de egresos	\$ 86'346,388.96

Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1998.

Gráfico No.9
DISTRIBUCIÓN DE LOS EGRESOS EN EL MUNICIPIO EN 1998



Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1998.

Para 1999 del 1° de enero al 31 de diciembre, se ejecutaron un total de \$116'466,845.89 (ciento dieciséis millones cuatrocientos sesenta y seis ochocientos cuarenta y cinco pesos con ochenta y nueve centavos M/N), (Ver cuadro 27).

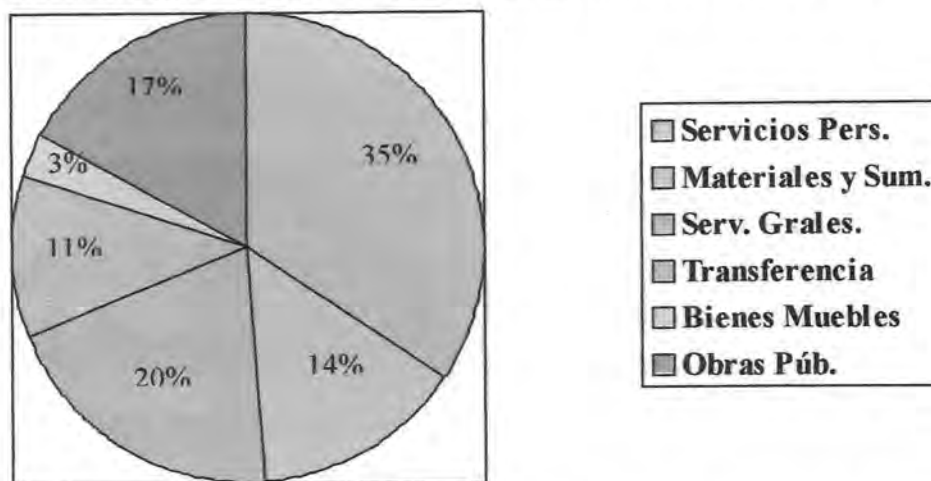
Cuadro 27
EGRESOS DEL MUNICIPIO EN 1999
(Millones de pesos)

EGRESOS	IMPORTE
Servicios personales	\$ 40'145,341.76
Materiales y suministros	16'922,767.84
Servicios generales	23'657,716.67
Transferencias	12'815,849.01
Bienes muebles e inmuebles	3'643,741.83
Obras públicas	19'281,428.76
Total egresos	\$ 116'466,845.89

Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1999.

En el gráfico No. 10, se observa que en 1999 el 35% del total de los egresos correspondió al pago por remuneraciones al personal, 14% fue destinado a materiales suministros el 20% aplicado en servicios generales, el 11% a las asignaciones en dinero o en especie, que el H. Ayuntamiento destina a través de apoyos financieros a diversos sectores de la población denominado transferencias, el 3% destinado a la compra de bienes muebles e inmuebles y el 17% destinado a obras públicas.

Gráfico No. 10
DISTRIBUCIÓN DE LOS EGRESOS EN EL MUNICIPIO EN 1999



Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1999.

Para el año 2000 del 1° de enero al 31 de diciembre se egresó la cantidad de \$137'942,372.35 (ciento treinta y siete millones novecientos cuarenta y dos mil trescientos setenta y dos pesos con treinta y cinco centavos M/N), (Ver cuadro 28).

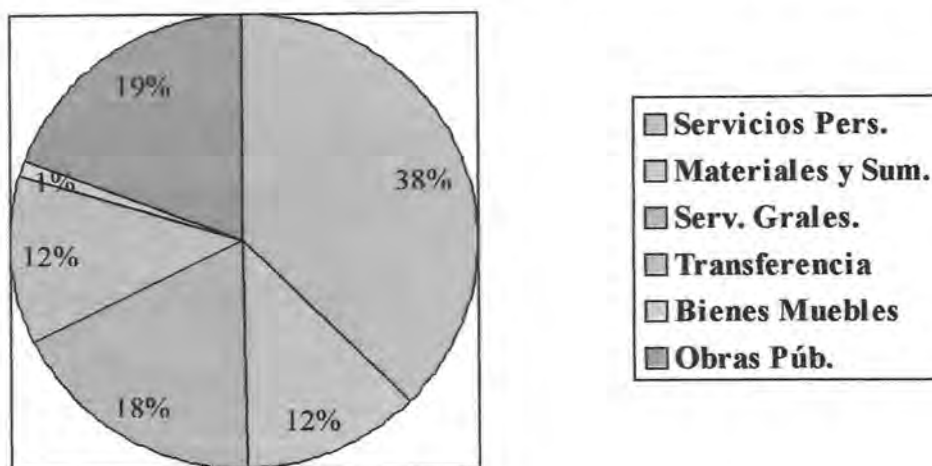
Cuadro 28
EGRESOS DEL MUNICIPIO EN EL 2000
(Millones de pesos)

EGRESOS	IMPORTE
Servicios Personales	\$51'616,759.41
Materiales y Suministros	16'939,734.13
Servicios Generales	24'749,390.99
Transferencias	16'526,221.05
Bienes Muebles e Inmuebles	1'570,828.52
Obras Públicas	26'539,438.25
<i>Total de egresos</i>	\$137'942,372.35

Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 2000.

En el gráfico No. 11, se indica que en el año 2000 el 38% del total de los egresos correspondió al pago por remuneraciones al personal, 12% fue destinado a materiales suministros, el 18% aplicado en servicios generales, el 12% a las transferencias, el 1% destinado a la compra de bienes muebles e inmuebles y el 19% destinado a obras públicas.

Gráfico No. 11
DISTRIBUCIÓN DE LOS EGRESOS EN EL MUNICIPIO EN EL 2000



Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 2000.

4.3.2 Comparación de los Gastos Municipales de 1996-1998 y 1999-2000.

En éste parte se anotan todos los conceptos que integran los egresos en el municipio de Cozumel, realizando un concentrado considerando los períodos de 1996-1998 y 1999-2000, así como el porcentaje que representan del total de los egresos reportados en la Cuenta Pública Municipal, haciendo énfasis en los destinados a obras públicas e infraestructura con la finalidad de identificar la variación entre cada año de una misma administración y la comparación entre los periodos antes mencionados, seguidamente se realiza la evaluación de los mismos utilizando el enfoque clínico y los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia.

En el cuadro 29, se registran los montos y porcentajes de cada uno de los rubros que integran los gastos municipales, acentuando principalmente el de obras públicas que durante los tres años se gastaron un total de \$22'254,554.09, (veintidós millones doscientos cincuenta y cuatro mil quinientos cincuenta y cuatro pesos con nueve centavos M/N), además se percibe que en 1996 y 1997 el porcentaje destinado para este rubro fue de un 9% y 7% respectivamente, para 1998 este porcentaje se incremento a 17% como consecuencia de la implementación de la política social que etiqueta recursos del Ramo 33 mediante el fondo de aportación federal y que éste a su vez se divide en el fondo para la infraestructura social municipal y fondo de aportación para el fortalecimiento que se profundizan en el capítulo V.

Cuadro 29
DISTRIBUCIÓN DE EGRESOS EN EL MUNICIPIO 1996-1998
(Millones pesos y porcentajes)

CONCEPTOS	1996	%	1997	%	1998	%
Serv. Personales	\$ 18'992,831.02	44	\$ 23'324,867.19	41	\$ 28'703,124.66	32
Materiales y Sum.	6'647,961.25	16	10'376,070.91	18	12'887,860.32	15
Servicios Grales.	7'428,635.49	18	11'951,369.08	20	16'919,817.36	20
Transferencias	5'027,018.63	12	7'172,194.46	12	12'031,525.95	14
B. Muebles e Inm.	411,673.44	1	1'417,248.69	2	1'494,448.73	2
Obra Pública	3'754,717.13	9	4'189,925.02	7	14'309,611.94	17
Total de Egresos	\$ 42'262,836.96	100%	\$ 58'431,675.35	100%	\$ 86'346,388.96	100%

Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1996-1998.

En el cuadro 30, se anotan los rubros, montos y porcentajes que corresponden a los egresos del municipio de Cozumel del segundo periodo, éste es considerado en la investigación de 1999-2000. Durante los dos primeros años de administración se registraron *gastos para obras públicas e infraestructura* por un total de \$45'820,867.01 (cuarenta y cinco millones ochocientos veinte mil ochocientos sesenta y siete pesos con un centavo M/N), como se observa en 1999 el porcentaje destinado para este rubro fue de 17% y para el año 2000 fue de 19%, cabe señalar que durante estos dos años la política social implementada en 1998 con recursos etiquetados para obras de infraestructura y fortalecimiento municipal y siguió vigente lo que coadyuvó al incremento de los recursos en éste apartado.

Cuadro 30
DISTRIBUCIÓN DE EGRESOS EN EL MUNICIPIO 1999- 2000
(Millones de pesos y porcentajes)

CONCEPTOS	1999	%	2000	%
Serv. Personales	\$ 40'145,341.76	35	\$ 51'616,759.41	38
Materiales y Sum.	16'922,767.84	14	16'939,734.13	12
Servicios Grales.	23'657,716.67	20	24'749,390.99	18
Transferencias	12'815,849.01	11	16'526,221.05	12
B. Muebles e Inm.	3'643,741.83	3	1'570,828.52	1
Obra Pública	19'281,428.76	17	26'539,438.25	19
<i>Total de Egresos</i>	\$116'466,845.89	100%	\$137'942,372.35	100%

Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1999-2000.

Para realizar la comparación entre ambos periodos se elabora un concentrado de los cinco años que corresponden a los considerados en la investigación y que integran administraciones diferentes, tomando como referencia los porcentajes de cada uno de los rubros que componen los gastos municipales destacando los destinados a obras publicas e infraestructura, (Ver cuadro 31).

Cuadro 31
DISTRIBUCIÓN EN PORCENTAJE DE LOS EGRESOS EN EL MUNICIPIO
1996-1998 Y 1999-2000

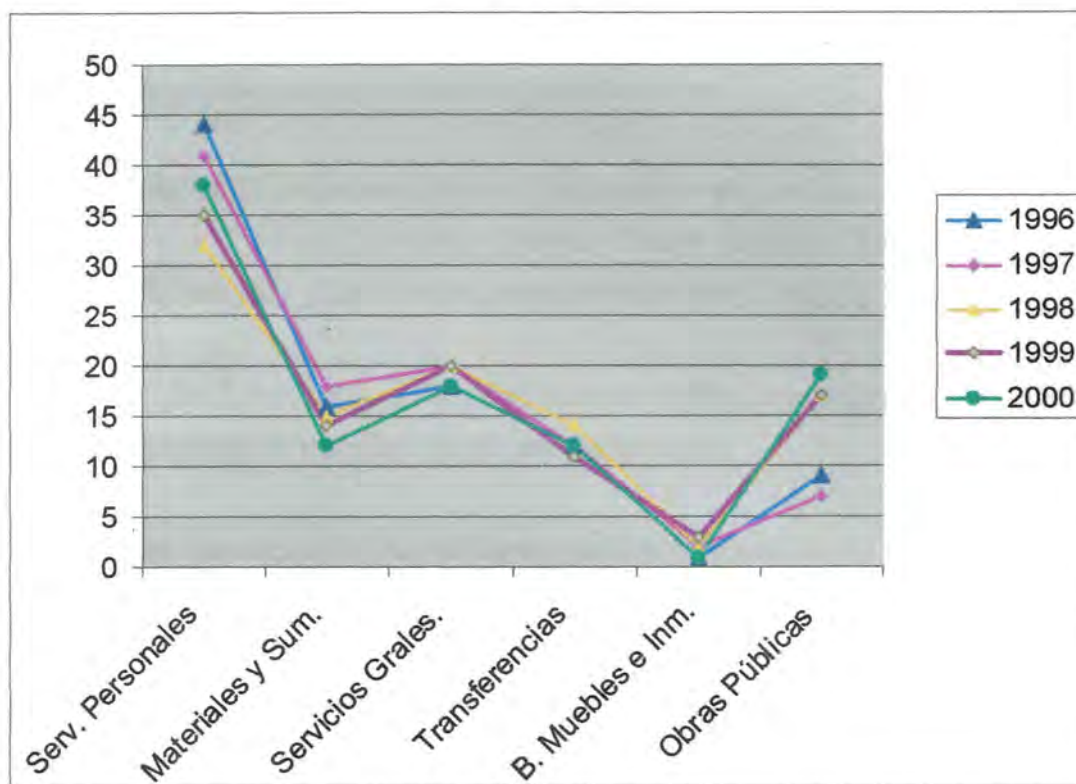
	1996	1997	1998	1999	2000
CONCEPTOS	%	%	%	%	%
Serv. Personales	44	41	32	35	38
Materiales y Sum.	16	18	15	14	12
Servicios Grales.	18	20	20	20	18
Transferencias	12	12	14	11	12
B. Muebles e Inm.	1	2	2	3	1
Obras Públicas	9	7	17	17	19
Total de Egresos	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1996-2000.

En el cuadro 31, se observa que el porcentaje más alto en egresos está representado por los servicios personales su variación de 1996-2000 fue de 44%, 41%, 32%, 35% y 38% respectivamente, lo que permite reconocer que aunque son los más altos presentan una disminución importante de un 12% entre 1996 y el 2000, en *materiales y suministros* también se muestra una disminución de un 16% en 1996 a 12% en el 2000, los gastos en *servicios generales* presentaron un promedio de egresos de 19.2% durante los cinco años; los gastos en *bienes muebles e inmuebles* representan las erogaciones más bajas de la administración con una variación entre 1% y un 3% entre 1996 y 2000, los gastos en obras públicas en términos generales indican un incremento constante, lo que nos revela que los gastos para éste apartado se han incrementado pasando de un 9% en 1996 a un 19% en el 2000, (Ver gráfico 12)

Gráfico 12

DISTRIBUCIÓN DE LOS EGRESOS EN EL MUNICIPIO DE COZUMEL 1996-2000



Fuente: Elaboración Propia con base en el Dictamen Cuenta Pública del Municipio de Cozumel, ejercicio fiscal 1996-2000.

4.4. Evaluación de la administración Municipal en la generación de obras públicas e infraestructura 1996-1998 y 1999-2000

Para realizar la evaluación se toman como parámetros de referencia los objetivos planteados en los planes municipales de 1996-1999 y 1999-2000, para efectos de la investigación los periodos considerados son 1996-1998 y 1999-2000, en el primer período oficial la presidencia municipal estuvo dirigida por el Sr. Víctor Vivas González, su plan de trabajo se caracteriza por tener una presentación clara de los objetivos y metas a lograr al término de su mandato, presentando un diagnóstico de la situación presente y proponiendo mejoras para atender las demandas sociales, esto facilita la evaluación del rubro de interés con los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia.

En el plan de trabajo 1996-1999, se anotan las necesidades de las colonias y la posibilidad de satisfacer esa demanda entre las que se encuentran: una red de distribución de agua potable para los nuevos asentamiento Col. CTM y Col San Gervasio, otras colonias como: Independencia, Inviqroo Cuzamil, Chentuk, Flores Magón, San Miguel II y Andrés Quintana Roo.

Las colonias que requieren de una ampliación de red de drenajes son: Independencia, Inviqroo Cuzamil, Chentuk, Flores Magón, San Miguel II y Andrés Quintana Roo y los nuevos asentamientos San Gervasio Y CTM.

Se requiere por lo menos la construcción de 40 nuevos pozos de absorción con arenero para evitar el deterioro de la carpeta asfáltica.

Las colonias que requieren mayor mantenimiento y rehabilitación y se propone un amplio programa de bacheo son: San Miguel I y II y Emiliano Zapata.

Las colonias que demandan ampliación de Red eléctrica son: Flores Magón, Inviqroo-Cuzamil, Chentuk y Andrés Quintana Roo.

4.4.1 Administración municipal de 1996-1998

A continuación se realiza la evaluación durante éste período con los criterios antes mencionados.

Eficiencia

Para realizar la evaluación en el primer periodo 1996-1999 se anotan las obras realizadas, las colonias beneficiadas y el monto erogado en las obras, lo que permitirá observar si la administración municipal fue eficiente en la generación de la misma, (Ver cuadro 32).

Cuadro 32

**EFICIENCIA EN LA GENERACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS E
INFRAESTRUCTURA 1996-1998**

Año	Obras	Colonias	Montos
1996	*7000m2 calles y bacheo. *1000m. camellones. *Se construyó una cancha de usos múltiples en la colonia San Miguel I. *Cobertizo de rastro municipal. *Depósito para agua potable. *Circuitos de terracería de acceso. *Red de alumbrado. *Se remodeló la cancha del Palacio Municipal y se inició la construcción del Reloj Público,	Chentuk CTM	\$3'754,717,13
1997	*Terracería *Infraestructura deportiva tres gimnasios al aire libre. *Una cancha. *Fisonomía urbana, construcción de banquetas *Ampliación de red de agua potable y drenaje. *Drenaje pluvial. *Sistema de agua potable y alcantarillado, construcción de un tanque elevado. *20 pozos de captación de agua y rehabilitación. *Remodelación del mercado municipal. *Glorieta del caracol *Base y asta bandera del palacio municipal. *Estacionamiento del DIF municipal. *Ampliación de calles. *Construcción de terracerías. *Pavimentación de calles. *Alcantarillado de agua potable. *Reparación de drenaje sanitario. *Bardas de escuelas.	CTM, Maravilla, San Gervasio, Andrés Q.Roo, Cedral y San Miguel II E. Zapata, 10 de abril, e Independencia. Colonos Cuzamil. Centro. San Miguel II San Miguel I y Col. 10 de abril 10 y 20 Av. Sur E. Zapata. San Miguel II	\$ 4'189,925.02
98	*Bancas en el parque B. Juárez. *tres parques *Remodelación rastro municipal. *Ampliación de la Av. Andrés Quintana Roo. *Pavimentación *Fortalecimiento municipal para construcción de red eléctrica. *Atención al rezago social para servicio de electrificación. *Redes de agua y drenaje sanitario, con el programa de atención al rezago social.	Colonias: Flamboyanes, Urba, San Gervasio y San Miguel II Col. San Miguel y Centro. C.T.M. Col. San Gervasio y Centenario. C.T.M. Y San Gervasio Col. Independencia. Col. San Miguel I y Col.	12'792,809.65

* Construcción de guarniciones y banquetas. * Construcción de guarniciones y banquetas. * Construcción cancha de usos múltiples. * Construcción guarniciones y baquetas en: * Rehabilitación, ampliación y construcción de escuelas. * Rehabilitación de campos deportivos. * Construcción de dos parques. * Pavimentación de calles. * Construcción Monumento al Mestizaje. * Remodelación Estadio de Béisbol Froylán López * Alumbrado Público Ramal Km. 4.5 Carretera Transversal. * Construcción Palapa en Balneario Municipal costa Oriente. * Perforación y desazolve de pozos. * Construcción Terracerías. * Remodelación de Agencia del Ministerio Público * Construcción Plaza del Bohemio * Construcción terracerías acceso Televisa * Construcción arco de acceso al Cedral	Centro. Col. CTM y Col. San Gervasio. 10 de abril, E. Zapata, Adolfo López Mateos, y San Miguel II. Chentuk, Col. San Miguel I Col. San Miguel I, 11 sur, Av. 25 Sur entre 13 y 15 Col. C. T.M	
---	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en informes municipales y dictamen de la cuenta pública municipal, 1996-1999

Como se observa en el cuadro 32, durante la administración en los años de 1996-1998 se realizaron 55 tipos de obras públicas e infraestructura incluyendo equipamientos y servicios, mismos que se encuentran registrados como obras en los documentos consultados, se beneficiaron a 11 colonias que se anotadas en el cuadro 32, cuyas demandas coinciden con el tipo de obra otorgada. Los recursos utilizados durante los dos primeros años son municipales y en el último año se incrementan por la implementación de la política social donde se etiquetan recursos del Ramo 33 para fomento de obras públicas y fortalecimiento municipal. Por lo tanto, en ese sentido la administración fue eficiente en la generación de obras durante los tres años al realizar diversos tipos de acciones y satisfacer las demandas con menos recursos de los asignados, dejando en claro que en el manejo de los recursos no es eficiente al ejecutarse el 84% de los asignados sin haber cumplido con todos los objetivos planteados.

Eficacia

Con éste criterio al cotejar los avances en obras públicas e infraestructura que se realizaron en el municipio de Cozumel, con los requerimientos de las diversas colonias al inicio de la administración, se observa que no se lograron todos los objetivos plasmados en el plan de trabajo concretando tan sólo el 70% de los mismos. Es válido reconocer que se destinaron recursos a otro tipo de equipamiento o servicios no considerados ni planeados al inicio de la administración, por lo tanto no se cumple con el criterio eficacia, al no lograr todos los objetivos en el tiempo establecido.

Equidad

En el plan de trabajo de la administración 1996-1999, se plantean las necesidades de obras y servicios públicos que tenían las colonias de nueva creación tales como la colonia C.T.M y la colonia San Gervasio, aunado a las necesidades de ampliación, rehabilitación de obras de drenaje, pavimentación, alcantarillado y banquetas en las colonias: San Miguel I y II, CTM, Maravilla, San Gervasio, Andrés Quintana Roo, Independencia, Flores Magón, E. Zapata, 10 de abril, Colonos Cuzamil. Con lo anterior se subraya que la administración toma en consideración aquellas colonias que presentan características de rezago social y altos índices de marginalidad, a las que definitivamente se les proporcionaron obras e infraestructura otorgándoles el acceso a los servicios, respetando la finalidad de la equidad y la búsqueda de igualdad de beneficios para los integrantes de la comunidad por lo tanto éste criterio se cumple satisfactoriamente.

Pertinencia

Los programas de obras públicas e infraestructura implementados han sido pertinentes y se han enfocado a la creación de obras, servicios e infraestructura en aquellas colonias de nueva creación y en las establecidas, lo que ha permitido disminuir la demanda de este tipo de requerimientos. Además los recursos etiquetados para el fortalecimiento municipal se

aprovecharon para mejorar la imagen urbana del municipio principalmente en lo que se conoce como primer cuadro de la ciudad.

Para el segundo período oficial 1999-2002 la presidencia municipal estuvo dirigida por el Lic. Félix. A. González Canto, quien en su plan de trabajo no incluye un diagnóstico de la situación presente y futura, además los objetivos y metas planteadas son muy generales. Lo anterior complica la evaluación sin embargo, ante los avances que se obtuvieron durante estos dos años se realiza la evaluación con el criterio de eficiencia en cuanto a la generación de obras públicas y manejo de los recursos tomando como referencia los resultados de la administración pasada, partiendo del número de obras, colonias beneficiadas, montos asignados y ejecutados. Para realizar la evaluación con los criterios de equidad y pertinencia se toman como base los mismos parámetros antes mencionados.

4.4.2 Administración municipal de 1999-2000

A continuación se anotan los resultados de la evaluación que corresponde a dos años de administración utilizando los criterios establecidos.

Eficiencia

Para evaluar la eficiencia durante los dos primeros años de administración se elabora el (Cuadro 33). Especificando el tipo de obra y la cantidad realizada de la misma, así como los montos asignados.

Cuadro 33
EFICIENCIA EN LA GENERACIÓN OBRAS PÚBLICAS E
INFRAESTRUCTURA 1999-2000

Año	Tipo de obra	Cantidad	Montos
1999	Metros lineales de banquetas construidas	1,600	14'134,110.41
	Metros de calles pavimentadas	133,796	
	Inversión en equipo de servicios públicos	1,910,000.00	
	Escuelas beneficiadas con distintos programas	19	
	Metros lineales de señalamientos viales	6,000	
	Tomas domiciliarias renovadas por CAPA	1,500	
	Metros lineales de agua potable	6,000	
	Metros lineales de red de drenaje sanitarios	8,590	
	Metros cuadrados de bacheo	14,000	
	Metros lineales de camellones nuevos y rehabilitados	10,000	
	Metros lineales en electrificación de colonias	5,000	
2000	Metros en rehabilitación de calles y avenidas	150,000	13'873,829.56
	Metros de modernización de infraestructura vial colonias San Miguel I y II	28,693	
	Metros de infraestructura vial colonia 10 de Abril	9,775	
	Metros de infraestructura vial colonia Flamingos	9,758	
	Metros de infraestructura vial colonia Maravilla	5,502	
	Metros de infraestructura vial colonia Cuzamil	2,406	
	Metros de infraestructura vial colonia F. Magón y E. Zapata	17,405	
	Metros de infraestructura vial colonias Gervasio Chentuk y repobladores	11,361	
	Metros de infraestructura vial colonia C.T.M.	5,583	
	Metros de infraestructura vial colonia Independencia	8,100	
	Metros de infraestructura vial colonia Andrés Quintana Roo	3,200	
	Metros de infraestructura vial A. Juárez	29,716	
	Metros de infraestructura vial caleta Cedral y carretera costera sur	20,387	

Fuente: Elaboración propia con base en 1° y 2° Informe de Gobierno Municipal de Cozumel, 1999 y 2000.

En el cuadro 33, se observa el avance en obras públicas e infraestructura en el municipio de Cozumel, durante esos dos años la administración es eficiente en la generación de obras realizando un total de 44 con recursos propios y 39 con recursos del Ramo 33 creando un total de 83 obras, sin embargo en el manejo de los recursos la administración no es eficiente, puesto que no se ejecutan todos los recursos otorgados por la federación, para 1999 la aplicación fue del 60% y en el año 2000 fue del 52%, es decir un promedio de 56% durante los dos años. Se observa la necesidad de contar con objetivos que permitan realizar acciones más concretas para utilizar los recursos en forma óptima, atacando las necesidades de acuerdo al grado de pertinencia y no de urgencia.

Eficacia

Con respecto a la eficacia la evaluación no se puede llevar a cabo, por la falta de elementos que permitan realizar esa comparación por ejemplo, un diagnóstico, objetivos y metas concretas establecidas por la administración municipal que permitan verificar los resultados obtenidos en la generación de obras e infraestructura. Sin embargo aun retomando los objetivos de los programas federales, las acciones realizadas no son suficientes para cumplir con el abatimiento al rezago social, en ese sentido no se logra la eficiencia.

Equidad

Para identificar las colonias que fueron beneficiadas con obras públicas e infraestructura en el municipio de Cozumel durante los años de 1999-2000, se revisan los informes municipales y hasta donde lo permite su sencillez, se detecta que entre las colonias beneficiadas durante estos dos años de gestión se encuentran las siguientes: Independencia, E. Zapata, San Gervasio, Adolfo López Mateos, Chentuk, Repobladores, Juan Bautista Vega, Independencia, Flores Magón, San Miguel I, y II, 10 de Abril, C.T.M. Flamingos, Maravilla, Inviqroo-Cuzamil, Andrés Quintana Roo. En ese sentido el trabajo de la administración durante los dos años de gestión fue con el criterio de equidad al ofrecer las obras públicas faltantes y atender las necesidades de las colonias populares, (Ver cuadro 34).

Cuadro 34

EQUIDAD EN LA GENERACIÓN OBRAS PÚBLICAS E INFRAESTRUCTURA 1999-2000

Año	Obras	Colonias
1999	*Ampliación de alumbrado público. *Construcción de banquetas en las colonias. *Obras de agua potable y drenaje a cinco colonias *Programa de pavimentación y modernización. *Bacheo 14000m2 *Camellones nuevos y rehabilitados 10000mts.	Independencia, E. Zapata. San Gervasio, E. Zapata, Adolfo López Mateos y Chentuk, Col. Repobladores, Juan Bautista, Independencia, Chenetuk, y ampliación Flores Magón. San Miguel I y II, Flores Magón, 10 de Abril, E. Zapata, San Gervasio, C.T.M.
2000	*Modernización de infraestructura vial, ampliación de alumbrado público, agua potable y alcantarillado, construcción, equipamiento y mantenimiento de escuelas, áreas deportivas, mejoramiento y modernización de los servicios, modernización, construcción y embellecimiento de espacios públicos, parques y áreas verdes. *Rehabilitación de 150 000m2 de calles y avenida. *Inversión en la carretera perimetral con carretera troncal y ciclopista	Independencia, San Gervasio, Repobladores, Chentuk, Flores Magón, E. Zapata, San Miguel I y II, 10 de abril, C.T.M. Flamingos, Maravilla, Inviqroo-Cuzamil, Andrés Quintana Roo

Fuente: Elaboración propia con base en informes municipales y dictamen de la Cuenta Pública Municipal, 1996-1999.

Pertinencia.

Durante este período de 1999-2000, las acciones en función de la generación, modernización y rehabilitación de obras públicas e infraestructura han sido pertinentes ya que el gobierno municipal implementó un programa integral a fin de atender las necesidades del desarrollo turístico como las de la población urbana y sus colonias que presentaban condiciones de rezago social.

4.5 Consideraciones Finales del Capítulo IV

En este capítulo se describieron las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda órgano responsable del Dictamen de la Cuenta Pública del municipio de Cozumel, asimismo se describen los conceptos que integran la hacienda municipal, presentándose los montos y variación que tienen durante los periodos que comprende esta investigación, esto sirve de contexto general para identificar el comportamiento en la generación de recursos propios.

Otro punto que se abordó en este capítulo es la integración de los gastos municipales, y el reporte general de su comportamiento, presentando cada uno de los rubros y los montos ejecutados, haciendo énfasis en los destinados al rubro de obras públicas e infraestructura, seguidamente se realiza la evaluación de cada uno de los periodos, teniendo que lo más relevante es conocer que de 1996-1999 se tienen los parámetros de referencia, que permiten utilizar los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia y como resultado observamos que durante este periodo se tuvo una eficiencia en la generación de obras públicas no así en el manejo de los recursos, la eficacia que se encuentra es de un 70% en la generación de obras al no cumplirse con los objetivos planeados y un 84% en el manejo de los recursos.

Para el segundo periodo de 1999-2000, en el proceso de evaluación con los criterios establecido resulta difícil, al no presentar en el plan de trabajo objetivos específicos que sirvan como parámetros de comparación con los resultados obtenidos, sin embargo la decisión es realizar la evaluación en comparación con la administración anterior por consiguiente el resultado encontrado es eficiencia en la generación de obras públicas con un total de 83 pero no una eficacia en el manejo de los recursos ejecutándose tan sólo el 56% de los asignados, es imposible realizar la evaluación con el criterio de eficiencia y el resultado de la evaluación con los criterios de equidad y pertinencia en ambos casos presentan resultados positivos.

CAPITULO V. POLÍTICAS PARA LA GENERACIÓN DE OBRAS E INFRAESTRUCTURA EN EL MUNICIPIO DE COZUMEL 1996-1998 y 1999-2000

En el presente capítulo, se realiza una reseña de las políticas turísticas de fomento para la generación y modernización de obras públicas e infraestructura en el país, mismas que fueron dictadas desde el ámbito federal e implementadas en todos los niveles de gobierno, por lo que se contextualizan los avances en éste rubro tanto para los Estados como los Municipios, que además sirven de antecedentes para abordar el segundo punto como son las políticas públicas implementadas en el municipio de Cozumel, que han coadyuvado en la dotación de obras públicas e infraestructura, asimismo se realiza su evaluación mediante el enfoque descriptivo y clínico con los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia, presentando los beneficios y externalidades que hayan surgido, para concluir con un análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas considerando las características particulares de Cozumel como municipio turístico.

5.1 La política turística de fomento para infraestructura en México

La política turística orienta las acciones del Estado hacia el sector turismo, mismas que se han insertado dentro de las políticas públicas en el proceso de desarrollo del país. En este apartado se aborda la concepción de la política turística, así como las políticas y programas generadas en el ámbito federal que han coadyuvado al desarrollo del sector turismo, específicamente aquellas dirigidas a la generación de obras públicas e infraestructura, para tal caso se agrupan en dos etapas de 1940- 1970 y de 1970-2000.

Es necesario recordar que el turismo es más que una actividad económica, es en esencia una interacción masiva de gente, que demanda una amplia variedad de servicios, instalaciones, además de otras entradas, que generan oportunidades y retos para los países anfitriones, (Lickorish, 1994). En ese sentido es necesaria una política turística, entendiéndose por ésta cualquier

plan o acción adoptada por un gobierno, diseñada para promover, regular o determinar decisiones y acciones relacionadas con ésta actividad, (Gurría, 1994). La política turística es aquella que se dicta a un alto nivel y que va en relación con lo que el país (municipio) quiere lograr en el sector turístico, pero también es considerada como una política de desarrollo porque con frecuencia se deriva de un plan nacional de acción o de un "modelo económico" establecido por los gobiernos con metas económicas, OMT (1998). Por lo anterior, el Estado diseña una política económica, contando para ello con políticas instrumentales tales como: fiscal, laboral, industrial, agrícola, turística, entre otras.⁵¹

Para el caso de México, la política de desarrollo y los distintos modelos económicos adoptados por el país han permitido la evolución y el progreso de lo que conocemos como "sector turismo". A lo largo de varias décadas las políticas de fomento económico han favorecido de manera directa o indirecta el desarrollo de este sector, mismas que se agrupan en dos etapas, destacando aquellas que han favorecido la generación de obras públicas e infraestructura en Estados y Municipios.

La primera etapa, 1940-1970, las políticas implementadas fueron muy vigorosas, fundamentalmente para la inversión de infraestructura, por ejemplo en los años cincuenta, se pusieron en marcha programas que facilitaban el afianzamiento de la industria, por medio de instrumentos de políticas públicas destinados a favorecer el sector de comunicaciones y transporte, estimulándose los programas para la construcción y mejoramiento de la infraestructura carretera y el programa de progreso marítimo para la reconstrucción de diversos puertos del país, con la finalidad de contribuir al proceso industrial particularmente en sus ramas básicas, eléctrica, química, siderúrgica y mecánica, inversión financiada en su mayoría por los fondos propios del gobierno, sólo en una pequeña parte por endeudamiento con el sistema bancario privado y en menor medida con organismos de crédito internacionales, (Calva, 2001). El objetivo principal de esta política era

⁵¹ Andrade, op. cit., p. 25.

contribuir a la reducción de costos, al incremento de la competitividad y asentar las bases del pretendido desarrollo industrial, apoyándose para ello en los ingresos generados por el sector agrícola e industrial y en menor medida los generados por la actividad turística, (Jiménez, 1993). Este tipo de políticas no favorecía directamente al sector turismo pero paralelamente se obtuvieron beneficios como: accesibilidad y facilidad para desplazarse a lugares a los que antes no era posible llegar.

Cabe señalar que ante las diferencias económicas entre los países desarrollados y los subdesarrollados dentro del marco de la Organización de Estado Americanos (OEA), se funda el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959, integrado originalmente por los países Latinoamericanos y Estados Unidos de Norte América, uno de sus objetivos era apoyar económicamente a los países subdesarrollados, la estrategia fue mediante la implementación del “Programa de Alianza para el Progreso Latinoamericano”, basado en el financiamiento otorgado por Estados Unidos y organismos multilaterales, supervisado por el Comité Interamericano de la Alianza para el progreso (CIAP), quien canalizaría la asistencia financiera calculada en 20 millones de dólares (SELA, 2003). Así es como se empiezan a instrumentar líneas de crédito para financiar la construcción de infraestructura, que favoreciera el impulso al turismo tales como: aeropuertos modernos, carreteras y nuevos hoteles para recibir a los viajeros (Cestur, 2000).

En 1962, al presentarse el primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico, se contemplan políticas y programas específicos para el sector, proponiéndose ampliar la red nacional de caminos, mejorar y construir obras públicas (drenaje, alumbrado, pavimentación) en algunas ciudades receptoras de turismo.⁵² Asimismo, para 1966 se pone en marcha el programa para la construcción, modernización y remodelación de diversos aeropuertos en el país, en las que se invirtieron 103.8 millones de pesos en 17 obras de este tipo.⁵³

⁵² Departamento de Turismo en Jiménez, 1993.

⁵³ Jiménez, op. cit., p.73.

Para finales de los sesentas, el gobierno en conjunto con organismos internacionales, inicia la etapa de estudio de los, "polos de desarrollo" o Centros Integralmente Planeados (CIP), se utiliza al turismo una vez más como soporte económico y como instrumento de desarrollo regional por el potencial atribuido al impacto económico de la actividad, tales como: beneficios generados por medio de los gastos del viajero, su efecto multiplicador en los destinos turísticos, generación de empleos, oportunidad para proyectar y diversificar la oferta de centros turísticos costeros en el país, que para esa fecha sólo estaba compuesta básicamente de cuatro; Acapulco, Puerto Vallarta, Cozumel, y Mazatlán.⁵⁴

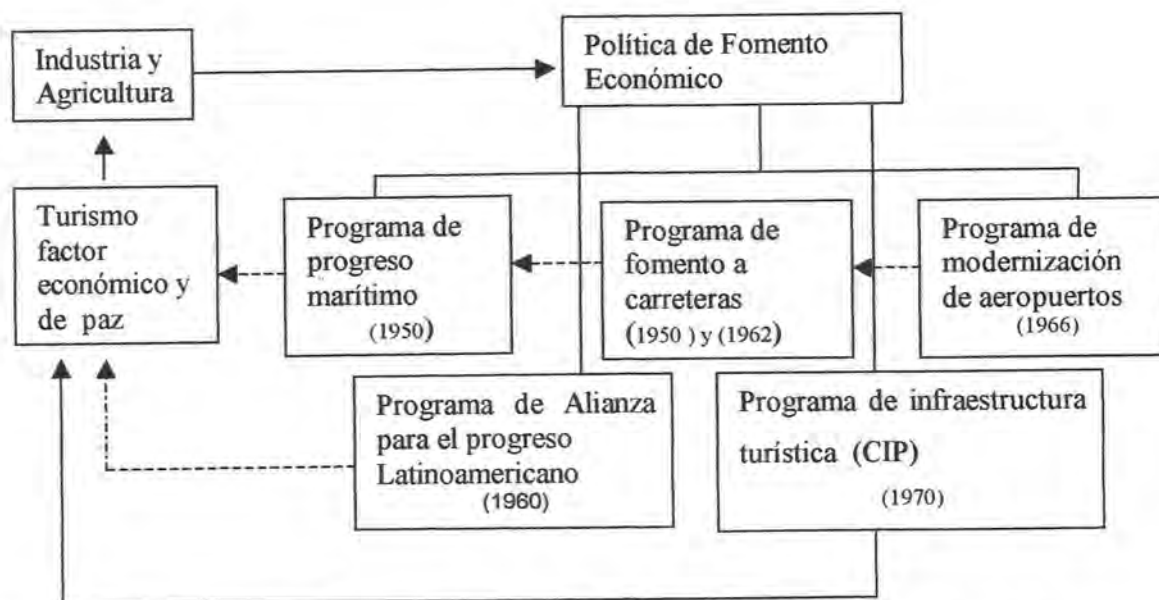
En apoyo a la política anterior se implementa el "programa de infraestructura turística" que comprendería la construcción de aeropuertos, carreteras, marinas, introducción de agua potable, energía eléctrica, urbanización y servicios turísticos en los Centros Integralmente Planeados (CIP), hacia donde se canalizaría la mayor cantidad de los recursos que el país destinaría para el turismo en esa fecha, por medio de financiamientos crediticios del Banco Mundial (BM), la Banca Privada Extranjera y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con ello se ponen en marcha el desarrollo de Cancún en Quintana Roo, Ixtapa en Guerrero y Puerto Escondido en Oaxaca.⁵⁵ Ver resumen en el esquema 1.

⁵⁴ Ibidem, p., 19.

⁵⁵ Ibidem, p., 120.

Esquema 1

POLÍTICAS DE FOMENTO ECONÓMICO PARA INFRAESTRUCTURA 1940-1970



Fuente: Elaboración propia con base en: Jiménez Martínez Alfonso de Jesús. *Estructura y desarrollo, la estructura funcional del turismo internacional y la política turística en México. Desarrollo histórico 1945-1990*.

—— Beneficios directos al sector turismo
 - - - - Beneficios indirectos al sector turismo

En el esquema 1. Se ponen de manifiesto los programas implementados en el ámbito federal de apoyo a la generación, mejoramiento y modernización de la infraestructura, carretera, portuaria y aeroportuaria desde 1940-1970, cuyos resultados permitieron una mejor comunicación, conexión, comercialización entre los pueblos y accesibilidad para que los individuos logrando desplazarse hacia los lugares con atractivos naturales y culturales por cualquiera de esas vías.

En este trabajo, es considerada una segunda etapa dentro de las políticas turísticas a partir de 1970 hasta el año 2000. Para mediados de los setentas la política de "desarrollo estabilizador" estaba llegando a su fin, las desigualdades impuestas por este modelo empiezan a manifestarse fuertemente agravando los problemas sociales del país. La industria era considerada la pieza clave del desarrollo, sin embargo no había respondido a las necesidades sociales y los

resultados se traducen en desempleo, subempleo, estrechez del mercado interno, devaluación del peso, déficit en la balanza comercial y por ende un incremento en la deuda externa.⁵⁶

Por lo anterior, la política evoluciona de “desarrollo estabilizador” a “desarrollo compartido” el nuevo esquema tiene como propósito la búsqueda de la equidad y progreso nacional, mejorando la situación económica y haciendo más dinámica las exportaciones y el turismo. La política de fomento económico continúa concentrándose en la promoción y desarrollo de nuevas zonas turísticas; donde el Estado se adjudicará la función de desarrollar estos nuevos centros turísticos, proporcionando crédito inmobiliario y estímulos fiscales para obras de infraestructura que tiendan a elevar la captación de divisas y la competitividad en el ámbito mundial.⁵⁷

Para regular las inversiones privadas en los centros turísticos se plantea, en 1972, una política gubernamental que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores conceder a las instituciones nacionales de crédito los permisos para adquirir, como administradoras, los bienes inmuebles para actividades industriales o turísticas, ubicadas en una franja de 100 kilómetros a lo largo de la frontera o 50 kilómetros a lo largo de los litorales del país. Un año más tarde, en 1973, se promueve la Ley para promover la inversión Mexicana y regular la inversión extranjera.⁵⁸

Como respuesta inmediata, se constituyen los fideicomisos que serían instrumentos jurídicos catalizadores que permitirían poner en práctica la política gubernamental en el sector turismo, reglamentando la legalización de la inversión extranjera hasta esos momentos imposibilitados por el artículo 27 constitucional. En 1972 se otorgó el contrato al Fideicomiso Cumbres de Llano Largo en Acapulco Guerrero, cuyo objetivo era promover la zona e incrementar el nivel de vida de los ejidatarios mediante la venta de terrenos lotificados o participación dentro de las empresas turísticas. También se fundaría el

⁵⁶ Cárdenas, op. cit., 93.

⁵⁷ Cestur, op. cit., p. 52.

⁵⁸ Jiménez, op. cit., p. 126 y 127.

Fideicomiso Caleta Xel-Ha y del Caribe, con el propósito desarrollar el litoral costero de Quintana Roo al sur de Cancún; en 1973 sale publicado en el diario oficial, el contrato de Fideicomiso de Bahía Banderas para los ejidatarios de Puerto Vallarta y Bucerías, teniendo como fin, el desarrollo turístico habitacional. Además se fundan dos Fideicomisos más el de Crédito Fogatur y el Fideicomiso de Inversión en Infraestructura Infratur, que en 1974 se fusiona en Fonatur (Fondo Nacional de Fomento al Turismo), mismo que se encuentra operando a la fecha.

Para ese entonces, el Estado sigue siendo un fuerte promotor de líneas de crédito para hoteles, poniendo en marcha en 1977 el "Programa de Alianza para a Producción en el Sector Turismo", que tiene como meta la construcción de 97 mil cuartos que deberían estar concluidos para 1982, con créditos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Asimismo en 1978 Fonatur autoriza un crédito para obras de infraestructura en Manzanillo y en los ochenta el gobierno federal se avocaría al último de los Centros Integralmente Planeados bajo el mismo esquema de los setenta: Huatulco en la costa de Oaxaca.⁵⁹

Para los años ochenta, la interacción de distintos elementos dió origen a que se desarrollara en México una aguda crisis, en gran medida derivada de la caída de los precios internacionales del petróleo y de la recesión mundial. Algunos componentes de la crisis fueron: alta inflación, déficit público, carencia de ahorro para financiar la inversión estatal por la contracción de créditos externos y el aumento de las tasas de interés en los mercados de capitales internacionales, que agravaron los problemas de la deuda externa mexicana, además las reservas internacionales se agotaban, lo que implicaba la suspensión de pagos cuyos efectos eliminaban la posibilidad de recursos del exterior.⁶⁰

La política turística durante esta década tendría dos momentos: en el primero, el Estado sigue siendo el principal responsable del desarrollo, a inicios de los

⁵⁹ Jiménez, op. cit., p. 126 y 136.

⁶⁰ Cárdenas, op. cit., p.118.

ochentas; en el segundo, se verifica un cambio de política, algunas de nivel general y otras más restrictivas, como la contracción del gasto público y la eliminación de ciertos subsidios, en la que se inicia el proceso de desinversión donde progresivamente se va deshaciendo de sus activos, se promueve la empresa y las acciones privadas.⁶¹

Con la intención de mejorar las condiciones en la que se encuentra la variedad de la oferta turística mexicana, se implementa en Marzo de 1986, el Programa de Acción Inmediata de Fomento al Turismo (PAIFT), este abre nuevas líneas de acción para beneficios de la actividad como por ejemplo: liberalización del transporte terrestre, medidas para estimular la inversión nacional y extranjera promocionando la inversión extranjera directa en la hotelería sin los límites de la participación accionaria, es decir con la posibilidad de que los inversionistas controlaran el 100% del capital social; apoyando al turismo náutico a través de operación de marinas turísticas, como mejoras de atraque para cruceros y tratamiento especial a la zona federal, entre otros.⁶²

Ante los diversos problemas que se estaban viviendo en el país adopta un nuevo modelo económico, denominado neoliberal, que inicia con la entrada de México en el GATT por sus siglas en inglés (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), proceso que en realidad había empezado en 1985 pero es en 1986 cuando el senado de la República establece que a su juicio no existía inconveniente alguno para que se iniciaran las negociaciones relativas de este acuerdo, esta política se consolida con la firma del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, México y Estado Unidos de Norte América en 1994.

Para el sexenio de Salinas de Gortari la descentralización de las acciones se profundizan dejando claro que el Estado desempeñaría un papel promotor de la economía a través de empresas e instituciones privadas. Estas decisiones gubernamentales dan un giro a la política manejada durante décadas anteriores, donde el Estado se había caracterizado por ser uno de los

⁶¹ Jiménez, op. cit., p. 209.

⁶² Ibidem, p., 214 y 215.

principales inversionistas, impulsando el crecimiento de la oferta turística del país.⁶³

De tal forma que el Estado orienta sus acciones hacia la desregulación, simplificación y descentralización, buscando la participación más activa y eficiente de la iniciativa privada y de los gobiernos locales en la actividad turística. Los lineamientos del modelo neoliberal marcaron la pauta para que la Secretaría de Comunicaciones y Transporte estableciera el esquema rector del sistema nacional de transporte aéreo, lo que concluyó con la desregulación de los cielos mexicanos en abril de 1988, permitiendo la entrada de líneas aéreas y capital extranjero en beneficio de mejoramiento y modernización de los aeropuertos en México, en ese mismo sentido se permitió concesionar a la iniciativa privada la construcción de ciertos tramos carreteros “autopistas de cuota”, y construcción de puertos marítimos que de 1981-1989 se habían otorgado 28 concesiones por períodos de 10 a 30 años, encontrándose 45 marinas turísticas en trámite de concesión.⁶⁴

En resumen, todo el impulso que el gobierno federal había dado al sector turístico durante varias décadas presenta una disminución, en las líneas de crédito, la casi desaparición de los créditos preferenciales, falta de recursos suficientes para apoyar el mejoramiento y la expansión de la infraestructura existente, por lo que el avance en este rubro queda bajo decisión de inversión por parte de la iniciativa privada, situación que inicia a mediados de los ochenta y profundizándose en los noventa. Sin embargo, para finales de los noventa, existen nuevas formas de operación y coordinación Inter e intrasectorial en los que el papel que juegan los empresarios, los gobiernos estatales y municipales tiende a ser mucho más activo.

Las principales iniciativas desarrolladas en ese contexto son: participación más eficiente y activa de la iniciativa privada y de los gobiernos locales en la actividad turística, descentralización de Sectur para dejar la coordinación local

⁶³ Ibidem, p., 210.

⁶⁴ Ibidem, p., 234.

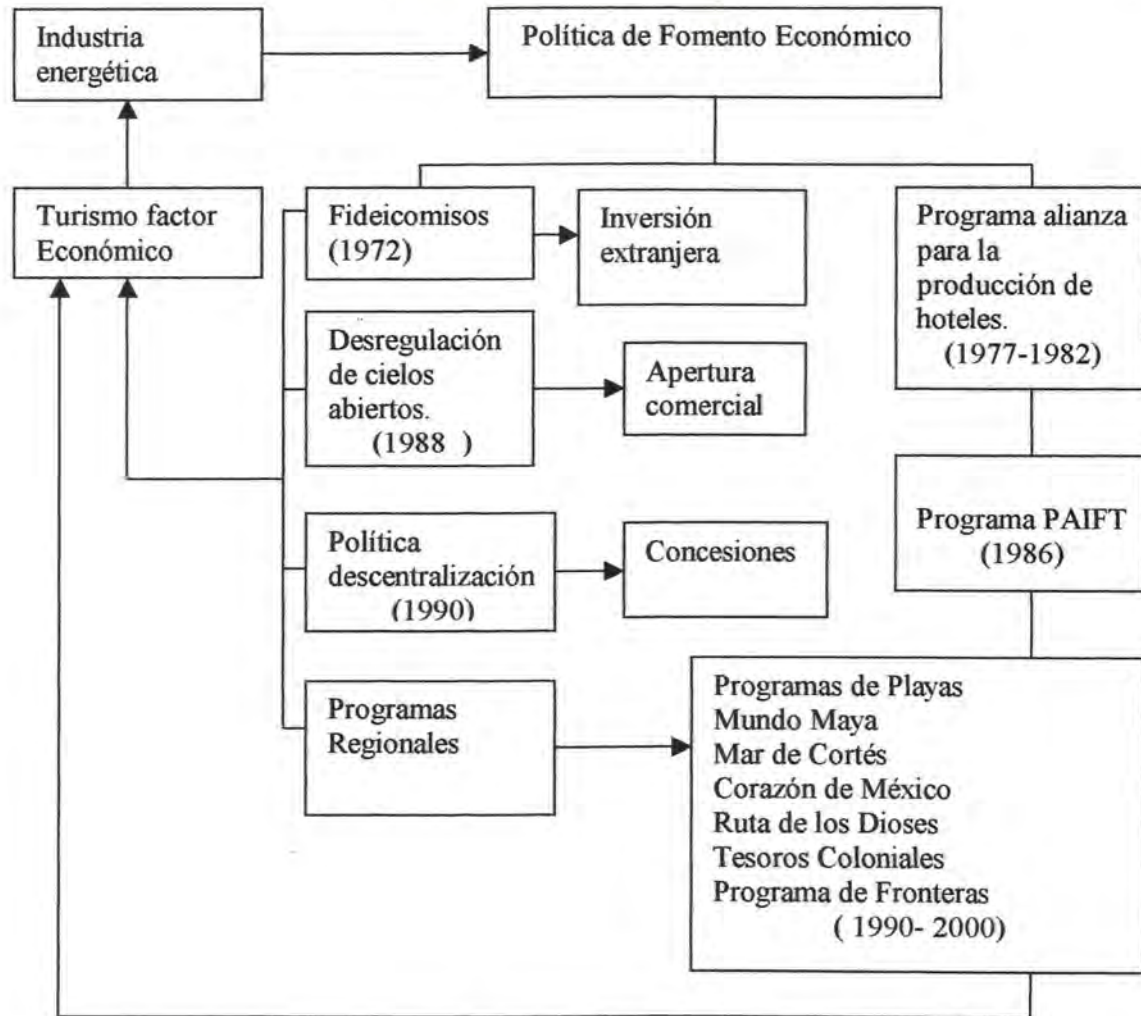
en manos de los gobiernos estatales, creación de los Consejos consultivos estatales de turismo en búsqueda de la participación de los gobiernos estatales e iniciativa privada, se inicia una tarea más puntual para instrumentar programas en apoyo al desarrollo turístico municipal, estatal y regional entre los que destacan: programas de Centros de Playa, el Corazón de México, el Mundo Maya, Mar de Cortés, Ruta de los Dioses, Tesoros Coloniales y Programas de Fronteras, aunque la instrumentación de estos programas ha tenido como característica fundamental que los esfuerzos y presupuestos se destinen a la promoción y comercialización, más que al desarrollo regional. Aunado a lo anterior, a partir del año 2001 Fonatur en conjunto con la Secretaría de turismo han planeado y están llevando a cabo el desarrollo de megaproyectos turísticos tales como; Escalera náutica, Barranca del Cobre, Riviera Maya, Costa Maya, Palenque y Nayarit, estos se ponen en marcha con nuevos esquemas de participación en la construcción y operación de infraestructura, adecuación de las instalaciones de acuerdo a las exigencias de la demanda turística actual y sobre todo bajo el financiamiento de la iniciativa privadas.⁶⁵

Estas políticas han permitido la recomposición del sector privado destacando el fortalecimiento de los micros, pequeños y medianos empresarios así como el énfasis en la búsqueda del equilibrio de los recursos económicos, socioculturales y ambientales en el marco del desarrollo sustentable. Ver resumen en el esquema 2.

⁶⁵ Cestur, op. cit., p. 62 y Sector, 2003.

Esquema 2

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE FOMENTO ECONÓMICO A LA INFRAESTRUCTURA 1970-2000



Fuente: Elaboración propia con base en: Jiménez Martínez Alfonso de Jesús. *Estructura y desarrollo, la estructura funcional del turismo internacional y la política turística en México. Desarrollo histórico 1945-1990.*

En el esquema 2, se observan las políticas y los programas implementados en el ámbito federal de apoyo a la generación, mejoramiento y modernización de la infraestructura que se proyectaron como beneficios directos al sector turismo, cuya característica hasta mediados de los ochenta fue el fuerte apoyo por parte del Estado, a partir de esa fecha el subsidio ha disminuído predominando el adelgazamiento de la estructura gubernamental, constituyéndose los fideicomisos, la desregulación de servicios, las

concesiones para la privatización de los servicios y el surgimiento de programas más concretos en beneficios de los Estados y Municipios.

Después de haber sintetizado los avances en infraestructura y obra pública, se reconoce que su avance ha estado sujeto a diversas políticas y programas gubernamentales, que implementadas de forma directa e indirecta han beneficiado a los Municipios turísticos y que actualmente las inversiones en infraestructura dependen más que del gobierno federal o estatal de la iniciativa privada.

5.2 Las políticas en el Municipio para la generación de obras públicas e infraestructura de 1996-2000

En éste punto se describen las políticas y programas implementadas para la generación de obra pública e infraestructura en el municipio de Cozumel de 1996 hasta el año 2000.

5.2.1 Descripción de la Política Social

Para 1998 como parte de los programas federales y en coordinación con el gobierno del Estado de Quintana Roo se implementa en todos sus municipios la política social, que tienen como objetivo fundamental:

“Atender los rezagos en los municipios, mediante el Fondo de Aportación Federal (FAF), y los programas que se ponen en ejecución con recursos del Ramo 33 a través del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, (FISM), orientado a mejorar y ampliar la cobertura de servicios básicos de agua potable, alcantarillado, drenaje urbanización municipal, electrificación en colonias populares, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural, permitiendo el financiamiento a obras básicas, acciones sociales e inversiones que benefician a la población en condiciones de rezago social. Lo que pretende el gobierno con esta política es fortalecer la participación ciudadana en las acciones de Gobierno y otorgar dinamismo al sistema federal mediante la descentralización.

Por otro lado también se determina El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM), cuyo objetivo es en primera instancia satisfacer los principales

requerimientos municipales, apoyar al cumplimiento de las obligaciones financieras, las necesidades de seguridad pública y toda la infraestructura social municipal que contribuya a combatir el rezago social y la marginación", (Manual de Ramo 33, 2003).

Con ésta política, el objetivo principal es disminuir el rezago social y los índices de pobreza, por lo que se etiquetan los recursos del Ramo 33 en dos programas específicos el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportación para el Fortalecimiento Municipal (FAFM), ambos destinados a proporcionar bienes públicos, tendiendo a incrementar el bienestar de la ciudadanía.

Cabe mencionar que antes de ser implementada la política social, durante 1996 y 1997, la generación de obras pública se realizó por medio de la asignación de recursos propios, representando el 9% y 7%, respectivamente, éste porcentaje es con relación a los egresos totales de cada uno de los años antes mencionados.⁶⁶

5.2.2 Descripción de la política de privatización mediante Concesiones

Una de las políticas implementadas en todo el país a partir del modelo neoliberal, es la privatización de empresas en sus diversas modalidades, entre las que destacan la transferencia total o parcial de los activos, aumento de capital mediante aportaciones inversionistas, venta de los activos con motivo de su disolución, celebración de contratos de arrendamiento, concesiones y otros similares, (CEPAL, 2002)

Por lo anterior, el gobierno federal, en coordinación con el gobierno estatal y el municipal de Cozumel implementan una de las modalidades de ésta política, que busca la eficiencia de los servicios en manos de la iniciativa privada; de tal forma que desde 1996 se han celebrado los contratos de concesiones entre inversionistas nacionales, y extranjeros trayendo el mejoramiento de infraestructura de comunicaciones de la Isla, tales como: la remodelación integral del aeropuerto internacional, la construcción de tres muelles turísticos

⁶⁶ Dictamen de la cuenta pública del Municipio de Cozumel 1996 y 1997

y uno para el atraque de transbordadores de camiones de carga y vehículos particulares lo que ha permitido la accesibilidad al destino por estas vías.

5.3 Recursos municipales y de la Política Social para obras públicas e infraestructura.

Antes de ser implementada la política social, durante 1996 y 1997 se realizaron obras públicas con la implementación del programa municipal financiado con recursos propios, en el (Cuadro 35) se anotan los montos correspondientes. A partir de 1998 al 2000 se reciben recursos del Ramo 33 etiquetado con los programas FISM Y FAFM, mencionados anteriormente, y el comportamiento en términos generales de los montos asignados para obras públicas e infraestructura por recursos propios y Ramo 33, reflejan un incremento continuo de 1996 al 2000, notándose que a partir de 1998 se combinan ambos recursos y para ese año el otorgado por el Ramo 33 es mayor a los asignados por el municipio, sucede lo contrario en 1999 y 2000 donde la asignación municipal es mayor, (Ver cuadro 35).

Cuadro 35
RECURSOS PARA OBRAS PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO DE COZUMEL
1996-2000
(Millones de Pesos)

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000
Ramo 33			\$ 8'777,571.60	\$10,728,000.00	\$12'087,105.83
Recursos Municipales	\$3'754,717.13	\$4'189,925.02	\$ 6'419,396.48	\$12,481,126.95	\$14'452,332.42
Total	\$3'754,717.13	\$4'189,925.02	\$15'196,968.08	\$23,209,126.95	\$26'539,438.25

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen de la Cuenta Pública del Municipio de Cozumel 1996-2000.

En 1996, con el programa municipal y recursos propios, se realizaron una serie acciones a las que se catalogaron dentro del dictamen de la Cuenta Pública como obras e infraestructura aunque, para efectos de esta investigación, parecieran salirse de contexto, se anotan tal como aparecen en dicho documento:

-La limpieza y conservación de calles y avenidas, se efectuó mediante brigadas que laboraron en ambos turnos, se bachearon más de 7,000 m² de calles y

avenidas, se reconstruyeron más de 1,000 mts. de camellones dañados, y se pintaron guarniciones y banquetas de las principales vías de circulación. Para efficientar la vialidad de períodos de lluvia, se instrumentó un programa permanente de limpieza y mantenimiento de pozos recolectores de aguas pluviales, evitando con ello los prologados encharcamientos en las principales avenidas.

- Sé dió servicio de limpieza, poda y resiembra a todas las avenidas, parques y jardines de toda la ciudad, atendiendo un promedio mensual superior a los 50,000 metros lineales de avenidas y 2,000 m² de jardines, en donde se sembraron más de 7,000 plantas de distintas especies.

- Se repararon y colocaron más de 500 lámparas en el interior de las colonias, adicionalmente se adquirieron más de 450 luminarias para las avenidas y vialidades.

- Durante los meses de septiembre y diciembre se habilitó en la Avenida Costera iluminación especial.

- Sé dió limpieza permanente y aplicación de pintura al Panteón Central Municipal. Así como las reparaciones de albañilería en muros y andadores, derivado de la falta de espacios disponibles y limitaciones económicas para las familias de escasos recursos se construyeron el Panteón Mansión de Paz 40 criptas para situaciones de urgencias justificadas.

- Para efficientar el funcionamiento y operación del Rastro Municipal, se realizó la construcción de un cobertizo para brindar mayor seguridad al área de animales, y se rehabilitaron las instalaciones hidráulicas, la red y bombas de aguas negras.

- En el Polifórum Francisco Cordero, se realizaron Intercambios Culturales México- Estados Unidos y se le dotó de nueva iluminación, tableros de acrílico, pantalla electrónica y remozamiento general del edificio.

-El Campo de Béisbol "Javier Rojo Gómez", también fue objeto de remozamiento, en donde se desasolvó el sistema de drenaje y se instaló una nueva malla protectora para la seguridad de los asistentes. La Unidad Deportiva Infantil y Juvenil del D.I.F., fue objeto de reparación y mantenimiento en su campo de béisbol.

-Se construyó una cancha de usos múltiples en la colonia San Miguel I.

- Se instalaron depósitos para agua potable, se construyó un circuito de terracerías con accesos a las colonias Chentuk y Av. 11 Sur y se atendió la Red de Alumbrado Público de acceso en este desarrollo habitacional, en la colonia C.T.M. se construyó un circuito de terracerías, la red de alumbrado público y la instalación de depósitos de agua potable.

-Se remodeló la cancha del Palacio Municipal y se inició la construcción del Reloj Público, la educación y construcción del monumento Andrés Quintana Roo; en las instalaciones del D.I.F. se ubicaron las oficinas para hacerlas más eficientes y se construyó la escalera de acceso para un mejor funcionamiento; en el Palacio Municipal, se reubicaron y se instalaron las oficinas de Auditoría Municipal y Registro Civil.

Para 1997 las obras públicas e infraestructura en el municipio, se caracterizaron de la siguiente forma:

-En materia de vialidad se instalaron semáforos en las principales avenidas y puntos de mayor afluencia vehicular dentro de la ciudad.

-Para eficientar la circulación vehicular en el cruce de la avenida Juárez y ocho de octubre, entre avenida 65, se remodeló la glorieta del Caracol, reduciéndola en su superficie.

-En la unidad deportiva se efectuó la ampliación de sus instalaciones con pista de bicicross, gimnasio al aire libre y una cancha de usos múltiples así como también rehabilitación general del alumbrado.

A continuación se realiza el análisis del uso de los recursos en el período de 1998-2000, para verificar el número de obras y el importe total de las mismas con recursos municipales y del Ramo 33.

De acuerdo al informe presentado por la Contaduría Mayor de Hacienda, en 1998 se realizó la revisión física a 14 obras con un importe de \$5'003,543 pesos que representa el 78% del total del ejercido con recursos municipales, en el mismo año las obras realizadas con recursos del Ramo 33 etiquetado por los fondos FISM y FAFM fueron 19 con un importe en pesos de \$7'789,266.21, que representa el 89% de recursos totales, entre ambos programas se realizaron un total de 33 obras erogándose en promedio un 84% del total de los recursos asignados, (Ver cuadro 36).

Para 1999 los egresos en obras públicas reportados fueron de \$7'018,418.41 pesos, que representa el 56% del total asignado con recursos municipales se realizaron 25 obras, el mismo año con recursos del Ramo 33 (FISM y FAFM) se realizaron 22 obras por la cantidad de \$7'115,692 pesos, que representa el 66.33% del total asignado para este concepto, entre ambos programas se realizaron 47 obras, ejecutándose en promedio el 60% de los recursos asignados, (Ver cuadro 36).

En el año 2000, los egresos en obras públicas fueron de \$6'673,188.56 pesos que representan el 46% del total asignado con recursos municipales, se realizó la revisión física a 19 obras, en el mismo año las obras realizadas con recursos del Ramo 33 (FISM y FAFM), fueron 17 con un importe de \$7'200,641 pesos, que representa el 59% del total asignado para este rubro, entre ambos programas se realizaron un total de 36 obras ejecutándose en promedio el 52% de los recursos asignados, (Ver cuadro 36).

Cuadro 36
CONCENTRADO DE MONTOS Y NÚMERO DE OBRAS EN EL MUNICIPIO
1998-2000

Concepto	1998			1999			2000		
	Importe	obras	%	Importe	obras	%	Importe	obras	%
Obras Rec. Municipal.	5'003,543.00	14	78	7'018,418.41	25	56	6'673,188.56	19	46
Obras Ramo 33	\$ 7'789,266.21	19	89	\$ 7'115,692.00	22	66	\$ 7'200,641.00	17	59
Total	\$12'792,809.21	33	84	\$14'134,110.41	47	60	\$13'873,829.56	36	52

Fuente: Elaboración propia con base en Dictamen de la Cuenta Pública del Municipio de Cozumel 1998-2000.

En el cuadro 36, se observa que los recursos asignados tanto por el programa municipal con recursos propios y los programas FISM Y FAFM no han sido erogados en forma óptima por la administración municipal, para el caso de los recursos propios de 1998 al 2000, la ejecución fue de 78%, 56% y 46% respectivamente, en promedio el uso de los recursos fue del 60%, para el caso de los programas FISM y FAFM con recursos del Ramo 33 durante 1998 y 2000 representaron el 89%, 66% y 59% con un promedio de ejecución del 71%. En consecuencia, el promedio utilizado de recursos propios y de los fondos etiquetados para el fortalecimiento municipal e infraestructura municipal fue de un 65% lo que indica que el 35% no se aplicó, mismos que se reintegraron a la federación.

5.4 Evaluación de la política social

Al realizar la evaluación de la política social se utilizan los criterios mencionados al principio del capítulo, que sirven de referencia para interpretar o calificar la realidad en cuanto a la generación y mejoramiento de la obra pública e infraestructura en el municipio turístico de Cozumel, que se detalla a continuación.

Eficiencia

La política social que funciona con base de los fondos etiquetados para obras públicas y fortalecimiento municipal de acuerdo con su diseño están planeadas desde el ámbito federal para que sean implementadas de forma eficiente.

En el municipio de Cozumel, se realiza la evaluación con éste criterio tomando la información presentada por la Cuenta Pública Municipal e informes municipales de 1998 al año 2000. Teniendo como resultado de ésta política, la realización de un total de 58 obras de diferentes tipos, beneficiando en promedio a siete colonias de las más populares. Por lo tanto si se retoma literalmente el concepto de eficiencia que es hacer más con menos y generar resultados satisfactorios para el caso, la política ha sido eficiente al ejecutarse tan sólo el 71% de los recursos asignados y beneficiando a colonias con rezago social e índices de marginalidad, las que se anotan a continuación:

En 1998 el beneficio social fue para seis colonias tales como: Independencia, Chentuk, Adolfo López Mateos, C.T.M. San Gervasio, San Miguel I y las obras que se realizaron fueron: pavimentación de calles de uso común, terracerías, construcción y rehabilitación de escuelas, rehabilitación de campos deportivos, construcción de parques, construcción de red eléctrica, entre otras.

En 1999 las colonias directamente beneficiados fueron ocho entre las que se encuentran: Col. Chentuk, Emiliano Zapata, San Miguel I y II San Gervasio, Centro, Flores Magón, Adolfo López Mateos; las obras realizadas se caracterizaron por ser, terracerías, ampliación de red alcantarillado, parques, canchas, banquetas, un balneario público, mantenimiento de campo deportivo, un boulevard, perforación de pozos, entre otras (Ver anexo 3).

Para el año 2000 el beneficio directo fue para siete colonias tales como: San Miguel I y II, San Gervasio, Flamingos, Cuzamil, Fraccionamiento Maravilla, y Centro, las obras fueron: canchas, parques, construcción de escuelas alumbrado público, rehabilitación de escuelas, construcción de campo deportivo, reencarpetamiento de calles, terracerías, entre otras (Ver anexo 3).

De manera particular cabe hacer hincapié en el apoyo que se otorgó a la colonia del centro que no cuenta con las características a las que va dirigida esta política pero la administración municipal buscó mejorar la imagen urbana por el lugar que ocupa Cozumel como municipio turístico.

Eficacia

El hablar de eficacia significa lograr los objetivos en el periodo establecido, como ya se ha mencionado anteriormente es preocupación del gobierno federal, estatal y municipal disminuir el rezago social, situación que no es nada fácil y que por lo tanto para el caso particular al evaluar la política social implementada en el municipio de Cozumel con éste criterio se tiene un resultado negativo, es decir no se logra al cien por ciento. Cabe señalar que los recursos asignados con los programas específicos para ese rubro no se han manejado en forma óptima, aun cuando se tienen referencias de las demandas existentes y carencias en obras públicas e infraestructura, como alcantarillado, banquetas, pavimentación de las calles, agua potable, drenaje entre otros, representando problemas para la población. Si bien es cierto que el beneficio ha llegado en promedio a siete colonias, estas representan menos del 50% del total las existentes en el municipio, acciones que no son suficientes para pensar que el problema ha sido resuelto en su totalidad.

Equidad

El objetivo de la política social lleva implícito este criterio, es decir la preocupación particular en busca de igualdad social, atacando aquellas comunidades o colonias que en éste caso se encuentran en condiciones de rezago social y presentan índices de marginalidad, es por ello que con la intervención gubernamental se genera un beneficio a aquellas colonias de Cozumel de nueva creación y las ya establecidas que lo requieren, reconociendo que los asentamientos nuevos demandan una serie de obras y servicios públicos en forma urgente, por lo que se concluye que ésta política es implementada con el criterio de equidad.

Pertinencia

Al evaluar la política social con este criterio, es considerada pertinente al tener un objetivo específico establecido desde el ámbito federal, como lo es la preocupación por disminuir los problemas de rezago social y los índices de

pobreza, de tal manera que los recursos son etiquetados para cumplir con lo establecido, focalizando la atención en aquellas colonias existentes y de nueva creación que requieren de atención a problemas de obras públicas e infraestructura que satisfaga sus necesidades sociales.

5.4.1 Análisis FODA de la Política Social

A continuación se presenta el análisis FODA de la Política Social, tomando como referencia su objetivo e implementación en el Municipio de Cozumel, Quintana Roo.

Análisis FODA de la Política Social.

Fortalezas	Debilidades
*Fondos etiquetados para fortalecimiento municipal y obras públicas. *Beneficio para colonias en condiciones de rezago social e índices de marginidad. *Construcción de nuevas obras o remodelación de otras. * Apoyo a varias colonias incluyendo la del centro mejorando la imagen urbana. * Estímulo para elevar el nivel de vida de los ciudadanos.	* Problemas en la implementación de la política en el ámbito municipal. * Dependencia de la capacidad individual de los responsables de su implementación. *Falta de capacitación a servidores públicos *Falta de planeación a largo plazo.
Oportunidades	Amenazas
*Incrementar los beneficios a la sociedad. *Solucionar las demandas presentes y futuras en cuanto a obras públicas e infraestructura.	*Recorte de presupuestal de los Fondos etiquetados. *Desaparición de la Política Social del programa federal.

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual del Ramo 33, 2003.

Para el caso de Cozumel, resultan pertinentes éste tipo de políticas ya que coadyuvan al incremento de los recursos destinados al fortalecimiento de las colonias, imagen urbana. Cabe destacar que las acciones en cuestión de obras, infraestructura y servicios realizados con los programas establecidos

presentan una eficiencia, sin embargo el problema se presenta en el manejo de los recursos, ya que no resulta fácil la ejecución de los mismos sin tener cursos de acciones a seguir y el problema es más grave cuando no se cuentan con las herramientas que permitan una retroalimentación en el avance de las acciones y resultados. Por lo que es evidente la falta de capacitación de los servidores públicos para mejorar la implementación de los programas, aunado a la falta de planes a largo plazo que integren los requerimientos de obras públicas actuales y potenciales en la comunidad, permitiendo dar continuidad al trabajo y esfuerzo de todos los que colaboran en la gestión municipal.

5.5 La Política de Privatización mediante Concesiones en el Municipio de Cozumel.

A partir del modelo neoliberal y las diversas estrategias adoptadas para eficientar el manejo de los recursos del Estado, se encuentra la descentralización de funciones, venta de empresas o transferencia total o parcial de sus activos y sobre todo la celebración de contratos de concesiones. En este apartado se describen y evalúan los beneficios de la política de privatización mediante la modalidad de concesiones, otorgadas a la iniciativa privada para la construcción y modernización de infraestructura aeroportuaria y portuaria en la Isla de Cozumel. Se profundiza en la etapa de la implementación verificando los aspectos positivos y las externalidades negativas que se presentan en la localidad. Asimismo se realiza un análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en éste tipo de políticas.

5.5.1 Concesión Aeroportuaria en el Municipio de Cozumel

Es de interés particular identificar los cambios, beneficios o externalidades que se han presentado a partir de la fecha en la que se otorga la concesión del aeropuerto internacional de Cozumel a la iniciativa privada, por tal motivo se realizó una entrevista al administrador general del mismo, que comenta lo siguiente:

"El aeropuerto fue construido en los años cuarenta por el gobierno Americano ante la amenaza de la segunda guerra mundial y posteriormente se le entregó al país convirtiéndolo en aeropuerto civil en 1975, durante 23 años estuvo funcionando bajo la administración del gobierno federal, es decir, hasta el 1° de abril de 1998 que le fue entregado en concesión a la compañía Aeropuertos del Sureste (ASUR) por un período de 50 años, ésta empresa domina el sureste de México con un total de nueve aeropuertos. Cabe mencionar que en los últimos 10 años el aeropuerto no había crecido, sin embargo al iniciar sus operaciones como empresa privada el aeropuerto ha estado en un constante proceso de mejora, remodelación de su infraestructura, instalaciones, servicios, actualización de equipos y expansión de sus terrenos. Con respecto a la expansión, para el próximo año pretende abarcar un 57% más con una proyección de crecimiento a 8700 acres, de los 5400 que tiene actualmente para seguir aumentando la infraestructura, además asegura que al haber tomado el mando ASUR el aeropuerto se costea por si solo, es decir el capital proviene de su producción y cualquier gasto como el de las recientes remodelaciones son pagadas por la administración, mismas que equivalen actualmente a \$124 millones de pesos, en el aeropuerto se ofrecen aproximadamente 38 empleos directos más los indirectos", (Ing. Cuahutémoc Rangel, 2003).⁶⁷

Las mejoras en las instalaciones aeroportuarias son visibles a la vista de la comunidad y de los clientes, como la ampliación de las salas de espera, cambio en la imagen de las instalaciones y adecuaciones al estacionamiento, entre otras.

5.5.2 Infraestructura portuaria y concesiones en el Municipio

Con respecto a la infraestructura portuaria se tienen en Cozumel un muelle fiscal a cargo de la Administración Portuaria Integral (API), con una superficie de 20,158 metros cuadrados, inaugurado el 11 de junio de 1957. En el año 2000 la inversión en mejoras al muelle fue aproximadamente entre 3 y 4 millones de pesos, destinados a 11 metros de ampliación y a la remodelación de la sala de espera. Por otra parte los ingresos por uso del mismo ascienden de 8 a 10 millones pesos mensuales, Este muelle es utilizado por dos compañías de transbordadores que ofrecen el servicio de traslado de pasajeros

⁶⁷ Entrevista al gerente general del aeropuerto internacional, Cozumel Quintana Roo., 14, abril 2003
De igual forma comenta que: "La ocupación actual de aeropuerto es de un 6% a 7% existiendo un 93% inactivo de operaciones, es decir se puedan hacer 10 veces más operaciones sin estar saturadas." Ver entrevista completa en anexo C

de Cozumel-Playa del Carmen y viceversa, también por embarcaciones menores que ofrecen servicios turísticos, (Sr. German Padilla, 2003)⁶⁸

Con respecto a las concesiones, una de las primeras fue otorgada por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte del gobierno federal el 30 de septiembre de 1994, sin embargo para legitimar el procedimiento es aprobada en el Cabildo Municipal de Cozumel el 8 de Noviembre de 1996, a la empresa Calizas Industriales del Carmen S.A. de C.V, para la construcción y operación de una terminal portuaria de carga para uso particular, manejo de materiales pétreos, asimismo para la operación como terminal de transbordadores y cruceros turísticos en las instalaciones de Punta Venado.⁶⁹

Lo más importante en infraestructura portuaria ha sido el desarrollo de tres terminales marítimas internacionales, mediante la política de privatización. Tal como: el "Muelle Turístico Internacional" primero en la Isla construido por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT). El Jefe de operaciones del Muelle Turístico Internacional refiere lo siguiente:

"La Terminal Marítima del Sureste, S.A. de C.V., es a partir del 1o. de mayo de 1996, la concesionaria de la Terminal de Cruceros de Cozumel, mediante la celebración de un contrato de cesión parcial de derechos para el uso, aprovechamiento, explotación y para la prestación, dentro de la misma de los servicios portuarios por un plazo de 20 años. En febrero de 1997 se realizaron remodelaciones al interior de oficinas y para julio del mismo año se solicitó el permiso para la construcción de un muelle para tenders mismo que fue autorizado e inicia sus operaciones en abril de 1998. Este muelle ha tenido constantes cambios cabe destacar la ampliación de 85 metros para la operación de un buque de atraque y amarre dentro del recinto portuario en Cozumel".....

"Para el 7 de enero del presente año la razón social de la empresa cambia a SSA MEXICO esto como parte de una mejora en la integración operativa y administrativa de las diferentes terminales que maneja el corporativo. El monto de inversión hasta el momento asciende a 20 millones de dólares y los gastos de operación directa o mantenimiento anual son de 550 mil dólares. Entre los servicios que prestan están:

⁶⁸ Entrevista. Director de Administración Portuaria Integral (API). Cozumel Quintana Roo, 14 abril 2003.

⁶⁹ Acta de cabildo, Municipio de Cozumel Quintana Roo, Noviembre 1996.

El tercer muelle turístico "Punta Langosta", es otra de las concesiones que se encuentran operando en el municipio de Cozumel, para conseguir información actual al respecto se envió un cuestionario al gerente general que dirige esta empresa quien respalda lo siguiente:

"La concesión federal de la Terminal de Cruceros Punta Langosta, Cozumel, S.A. de C.V. se otorgó en febrero de 1997, por un plazo de 25 años, el origen del capital es cien por ciento mexicano. Las inversiones en este muelle son alrededor de 13 millones de dólares y los gastos de operación anual son aproximadamente de 300 mil dólares. Los servicios que se ofrecen son: servicio de muellaje a cruceros de gran envergadura, con capacidad para atraque de tres cruceros a la vez, en banda exterior, interior y 3º posición, se cuenta con servicios de diversos tours a través de terceras personas, (fury de México, dolphin, snorkel center, etc). El pago a la federación se realiza vía la APIQROO, a través de una contraprestación variable mensual que depende del arribo de cruceros, y una contraprestación fija trimestral, los cobros que se realizan son de transbordador, eslora y estadía, por embarque, desembarque de pasajeros y amarres. Actualmente se utiliza el 80% de su capacidad en temporada alta: de noviembre-abril y temporada baja: de mayo-octubre", (M.A. J. Luis Ríos, 2004).⁷²

Como se advierte en cada una de las entrevistas, uno de los puntos que más se destaca son las fuertes inversiones que realizan las empresas privadas para el mantenimiento, remodelación o expansión de sus instalaciones, cosa que difícilmente podría seguir realizando el gobierno mexicano al no disponer de los recursos suficientes ni siquiera para sectores tan primordiales como lo son la educación y la salud, en definitiva las inversiones en este tipo de obras de infraestructura tienen un alto grado de importancia para el municipio de Cozumel, como generadoras de empleo, ingresos y de recursos para la federación.

⁷² Gerente general del muelle turístico "Punta Langosta", Cozumel Quintana Roo, 02 febrero 2004. Ver cuestionario completo anexo B.

larga distancia y fax, lavandería, renta de automóviles, taxis, casa de cambio, atraque de buques de pasaje, amarre y desamarre de cabos, suministro de agua, atraque de embarcaciones menores para recorridos turísticos, área comercial, crew video rental, snack bar, tours de snorkel y buceo. En cuanto a infraestructura cuenta con un muelle de espigón de 264 y un dique de alba lo cual le da una longitud de 311 metros con dos bandas de atraque, lo que representa una capacidad para recibir 730 buques anuales y 2 megaliers al mismo tiempo, instalaciones comerciales con setenta locales, edificio de oficinas administrativas y edificio especializado de telecomunicaciones", (Ing. Alberto Cardoso, 2004)⁷⁰

La segunda concesión es la del Muelle turístico "Puerta Maya", para conocer más al respecto se realizó una entrevista al gerente de operaciones de ésta empresa quien comentó lo siguiente:

"La concesión para la construcción y operación del Muelle turístico "Puerta Maya", fue adquirida por el grupo H, (Consortio de desarrollo, promociones e inmobiliaria H, S. A. de C.V.) de manera directa con el gobierno federal, sin depender de la Administración Portuaria Integral, por un periodo de 20 años. La compañía realizó una inversión de 30 millones de dólares en el desarrollo de toda la terminal, iniciando sus operaciones el 1 de enero de 1998, con una longitud de 576 metros y capacidad para recibir hasta 2 mega cruceros de aproximadamente 3,600 pasajeros y 1500 tripulantes. Entre los servicios que ofrecen están: las excursiones que se venden abordo por diversos operadores, zona comercial con espacios para que puedan comprar artículos de todo tipo, tiendas de joyería, restaurante de comida rápida, restaurante de comida mexicana con mesas de billar, galería de arte enfocada a beneficiar a los artistas locales, se exhiben las pinturas durante 60 días (no se toma ninguna participación solamente se cobra un 20% sobre el costo de la obra para gastos de operaciones"....

"El 1 de marzo del año 2000 esta concesión fue adquirida o traspasada con la anuencia del gobierno mexicano, a la administración de la compañía Cozumel Cruise Terminal S.A. de C.V. Los inversionistas son de procedencia extranjera y forman parte del grupo Carnival Corporation, compañía que pasó a ser subsidiaria de éste grupo. El porcentaje de uso de esta terminal es de un 90 a un 95%, teniendo barcos durante todo el año de lunes a sábados, los domingos es poco usual la llegada de cruceros. Los gastos de operación ascienden a 40 mil pesos mensuales, éste es variable ya que depende del tipo de mantenimiento que requieran las instalaciones", (Sr. Alberto Uch, 2003)⁷¹

⁷⁰ Jefe de operaciones del Muelle Turístico Internacional, Cozumel Quintana Roo, 15 enero 2004. Ver cuestionario completo anexo B.

⁷¹ Entrevista al Gerente de operaciones del Muelle turístico "Puerta Maya". Cozumel Quintana Roo, 17 de diciembre, 2003. Ver entrevista completa anexo C.

5.6 Evaluación de la política de privatización mediante Concesiones.

Para realizar esta evaluación se utiliza el método clínico identificando cuales fueron los objetivos y los resultados de este tipo de políticas, asimismo las externalidades negativas que se han presentando a raíz de su implementación.

Teniendo en cuenta que el objetivo principal del gobierno federal fue dejar en manos de la iniciativa privada la administración de éstas empresas al no tener la liquidez suficiente para seguir invirtiendo, el resultado de la política es que ha funcionado de forma eficiente y eficaz bajo la dirección de empresas particulares, puesto que se ha cumplido con el objetivo en el tiempo que llevan operando, aún cuando las inversiones son cuantiosas, los beneficios para las organizaciones y la comunidad son visibles.

Entre los aspectos positivos que presenta la política de privatización mediante concesiones al construirse los muelles internacionales, es el incremento de la demanda turística por el fácil acceso que se tiene a la Isla Cozumel, por ejemplo el comportamiento ascendente en la llegada de cruceros y pasajeros en años recientes, en el 2000 arribaron 890 cruceros y 1,354,972 pasajeros, para el 2001 se recibieron 797 cruceros y 1,594,140 pasajeros y para el 2002 este número de arribos se incrementó a 1,166 con una cantidad de 2,350,711 pasajeros, manifestando un incremento del 17% en el año 2001 y de 47% con relación al año 2002. (Administración Portuaria Integral, API, 2000), (Ver cuadro 37).

Cuadro 37

PASAJEROS Y NÚMERO DE CRUCEROS 2000-2002

Año	Pasajeros	No. Cruceros anual	Incremento de pasajeros
2000	1'354,972	890	
2001	1'594,140	797	17%
2002	2'350,711	1166	47%

Fuente: Administración Portuaria Integral, Cozumel, 2000

De tal manera que con el desarrollo de la infraestructura del muelle turístico internacional "se beneficia a los habitantes de la isla otorgándose 500 empleos directos y más de 2000 empleos indirectos", (Ing. Alberto Cardoso, 2004).⁷³

En el muelle turístico de "Puerta Maya", "el beneficio directo es para los taxistas de la Isla, operadores de viaje que ofrecen sus servicios a un 30 o 40% de los pasajeros y el otro 70% queda disponible para que se desplace por el centro de la isla, dejando una derrama económica de 80 dólares por pasajero, asimismo se generan empleos directos e indirectos en las diversas tiendas de joyerías, artesanías, entre otras", (Sr. Alberto Uch, 2003).⁷⁴

Por último no se debe dejar al margen al muelle turístico de Punta Langosta y al aeropuerto internacional que forman parte de las concesiones y que prácticamente sus gerentes refieren que los beneficios giran sobre los indicadores antes mencionados.

Un beneficio más es la derrama económica que obtiene el Estado de Quintana Roo y la Federación, ya que los concesionarios en forma mensual trimestral, o anual, según lo estipule su convenio, tienen que cubrir los impuestos portuarios de acuerdo a sus operaciones, es decir, al número de arribo de barcos reportados por la compañía y cotejado con el reporte emitido por la capitania de puertos, migración y aduana. Para el caso del aeropuerto internacional en el contrato para la operación de la concesión se establece el período en el que se pagarán los impuestos a la federación.

Los gerentes de operación comentan respecto a esta política:

"Es una forma de impulsar ciertas áreas donde el gobierno evidentemente no tiene la capacidad o el interés de seguir invirtiendo en determinadas áreas, así como también para aligerar el gasto corriente del mismo", (Ing. Alberto Cardoso, 2003).⁷⁵

"El gobierno federal dejó de participar en este tipo de inversiones, porque le fue más fácil decir: lo doy a concesión, cobro, me pagan, me quito de problemas de mantenimiento, le doy el reglamento y me cumplen, si me llegan a fallar aplico una sanción. Fue mucho más fácil para ellos, no tienen una persona designada en el área, menos responsabilidad, redujo riesgos y aseguro capital, al darlo a la iniciativa privada estos se hacen responsables de la

⁷³ Jefe de operaciones del Muelle Turístico Internacional. Cozumel Quintana Roo, 15 enero 2004.

⁷⁴ Entrevista. Gerente de Operaciones del Muelle turístico "Puerta Maya". Cozumel Quintana Roo, 17 diciembre 2003

⁷⁵ Jefe de operaciones del Muelle Turístico Internacional. Cozumel Quintana Roo, 15 enero 2004.

operación y de cumplir con todos los requisitos que se establecen y al final de cuentas en forma semestral o anual tiene que cubrir de acuerdo a sus operaciones los impuestos portuarios de acuerdo al número de arribo de cruceros”, (Sr. Alberto Uch, 2003).⁷⁶

Por el contrario, también se han producido externalidades negativas como, congestiónamiento de tráfico los días de cruceros:

“Haciendo patente la falta de una adecuada infraestructura en el área vial, para agilizar el paso de los turistas y gente local, así se tienen que adecuar los planes maestros de desarrollo para dar respuesta a las exigencias del tipo de turismo que tiene la Isla de Cozumel”, (Ing. Alberto Cardoso, 2004).⁷⁷ En este mismo sentido “No existen los suficientes medios de transporte público lo que ocasiona molestia e inconformidad de la población local hacia el servicio de taxis, (Sr. Alberto Uch, 2003).⁷⁸ Por lo tanto “La problemática sería básicamente municipal, por que no se tiene una cultura turística, hace falta infraestructura en el ámbito municipal, mantenimiento de calles, saturación de gente en la zona centro de Cozumel, educación vial de parte de la policía entre otros”, (M.A. J. Luis Ríos, 2004).⁷⁹

Al respecto de la molestia no solamente es por la falta de medios de transporte público y servicios de taxis, además existen lugares considerados por los pobladores como exclusivos para turistas, entre ellos, restaurantes y playas. Asimismo expresa su opinión el columnista Joaquín A. González Peraza⁸⁰:

“Los cruceros se han convertido en una versión híbrida del sistema “todo incluido” (all inclusive), ya tiene plaza comercial, tours contratados, playas privadas, etc. Sólo les falta el transporte público para quedar los habitantes locales todos excluidos (all excluded) hoy por el bien de todos esto debe equilibrarse, de todos es sabido que el termómetro para medir el progreso de una ciudad son sus espacios y servicios públicos y la Isla ya evidencia una crisis de crecimiento quizá por la atracción de inversiones a cualquier precio y cuando esto ocurre las empresas se enriquecen y las ciudades se empobrecen”.

Existen otras situaciones negativas para la isla de Cozumel que causan polémica entre los empresarios y que atribuyen su causa al desarrollo y operación de los muelles turísticos y por ende el incremento en arribo de

⁷⁶ Entrevista. Gerente de Operaciones del Muelle turístico “Puerta Maya”. Cozumel, 17 diciembre 2003

⁷⁷ Jefe de operaciones del Muelle Turístico Internacional. Cozumel, 13 enero 2004

⁷⁸ Entrevista al Gerente de operaciones del Muelle turístico “Puerta Maya”. Cozumel, 17 diciembre 2003

⁷⁹ Gerente general del muelle turístico “Punta Langosta”. Cozumel 02 febrero, 2004.

⁸⁰ El semanario de Cozumel: puntos de opinión sábado 13 diciembre, 2003.

cruceros como por ejemplo, la disminución en la ocupación de servicios hoteleros:

"Esta actividad no deja suficientes recursos y que por el contrario les ganan terrero y afectan los intereses de los paseantes por ocupar cuartos de hotel, ya que la gente cree que con venir de pisa y corre en un crucero, ya conoció el lugar y no es cierto, Cozumel es un ejemplo de que no ha crecido en los últimos 15 años en los cuartos de hoteles porque no llega gente y esto podría atribuirse a los cruceros ya que los paseantes en un sólo día, dejan de llenar los hoteles por tres y hasta cinco noches", (José Chapur, 2003).⁸¹

La disminución de pasajeros vía área en ocasiones también se le atribuye a la existencia de los muelles turísticos así lo comenta el gerente general del aeropuerto, sin embargo *"Se han perdido varios vuelos y líneas aéreas y se cuestiona sobre lo que han hecho los hoteleros para traer nuevos aviones, estos se equivocan al ver como un enemigo al los cruceros, cuando son dos cosas diferentes, que han crecido sin que una afecte a la otra, lo que ha faltado es que los hoteleros inviertan más y capten hasta un 30% de los pasajeros que vienen a bordo de cruceros para que regresen", (Javier G. Clausell, 2003).⁸²*

Asimismo, se considera que el deterioro de los arrecifes coralinos, es otra externalidad negativa provocada por las embarcaciones que hacen su atraque a cualquiera de los muelles internacionales de la Isla, así lo expresa un especialista en biología marina:

"Es el mayor atractivo de la Isla y cada día se van muriendo, dado que se pierde un 3% anual de coral por la sobreexplotación y contaminación, de tal forma que en los próximos 10 años, si se continúa con las mismas condiciones, desaparecerán aproximadamente un 20% de los mismos, (Castelló Vela, 2003).⁸³

La pregunta en la que se insiste es ¿Los arrecifes son afectados por los cruceros? Al respecto el gerente de operaciones del Muelles Puerta Maya comenta:

⁸¹ Presidente de la Asociación de Hoteles de la Riviera Maya. El semanario de Cozumel sábado 13 de dic. 2003.

⁸² Representante de la Agencia Consignataria Operadora de Cruceros. El semanario de Cozumel. sábado 13 de diciembre del 2003.

⁸³ Semana del turismo organizada por la Universidad de Quintana Roo, Unidad Cozumel, septiembre, 2003.

"Es lógico que el exceso de gente causa un impacto a largo plazo, pero es el atractivo de la Isla, por lo tanto hay que definir dos cosas: Si no quieren que se visiten los arrecifes que no se permita el buceo en lo absoluto y eso es cosa que no tiene que ver con los cruceros. Y por otro lado definir una política de capacidad de carga y definir cuanta gente puede visitar cada zona, sino se quiere deteriorar sería llevar gente hasta que se cubra la cantidad y número establecido. Lo que sí es cierto, que la gente que llega a los hoteles en su mayoría practica esta actividad", (Sr. Alberto Uch, 2003).⁸⁴

Aún, con los puntos negativos que se han presentado en la Isla de Cozumel, a raíz de la implementación de la política federal de privatización mediante concesiones de los servicios aeroportuarios y puertos marítimos, se ha logrado el mejoramiento, expansión y generación de nueva infraestructura de acceso con fuertes inversiones de capital, permitiendo la llegada de turistas por cualquiera de estas vías, esto hace que Cozumel sea reconocido como municipio turístico o centro turístico con una suficiente infraestructura, es decir una infraestructura aeroportuaria que tiene actualmente una capacidad para realizar 10 veces las operaciones que se realizan en el presente, para el caso de la infraestructura portuaria se tienen seis posiciones de atraque con capacidad para recibir 2,190 cruceros al año en el año 2002 se recibieron un total de 1,166 cruceros, existiendo un 55% de capacidad disponible.

Con respecto a lo anterior, el asesor de la coordinación general de marinas y puertos afirma lo siguiente:

"Ya no deberían de construirse más muelles para cruceros, con los tres que existen ya es suficiente, ahora en lo que se debería trabajar es en la reorganización y la definición de los muelles existentes, pues ya se rebasó la capacidad de pasajeros que se debe atender en Cozumel", (Melchor Arellano, 2003)⁸⁵

Si bien, cuando iniciaron sus operaciones los muelles turísticos la capacidad de los cruceros oscilaba entre 1600 a 2200 pasajeros, actualmente la capacidad de estos hoteles flotantes se ha duplicado:

⁸⁴ Entrevista al Gerente de operaciones del Muelle turístico "Puerta Maya". Cozumel 17 diciembre, 2003.

⁸⁵ Asesor de la coordinación general de puertos y marina mercante. Semanario de Cozumel, sábado 13 dic. 2003.

“Por lo que se tiene capacidad para recibir seis embarcaciones diarias lo que sería el termómetro ideal para Cozumel, sin que haya el riesgo de incapacidad para la recepción de pasajeros”, (Melchor, Arellano, 2003).⁸⁶

En este sentido, los gerentes de operaciones tanto del muelle turístico Internacional, puerta Maya y gerente general de Punta Langosta, coinciden que por el momento es muy buena la infraestructura de muelles para cruceros internacionales, mismas que son suficientes y no se justifica la construcción de otro muelle por dos o tres cruceros fondeados en días picos y en temporada alta. Se hará evidente la falta de una infraestructura adicional de éste tipo en la Isla en por lo menos cinco años; lo que sí es evidente la falta de otro muelle para ferrys, el existente resulta insuficiente y se congestiona la zona por el tráfico de cruceros, lanchas y éstos, por lo que sería conveniente buscar otro lugar para la construcción de otro muelle.

Respecto a la infraestructura aeroportuaria es más que evidente que por el momento no existe la necesidad de un aeropuerto más, sobre todo porque el existente aun tiene capacidad para recibir el doble de las operaciones que realiza hoy en día.

5.6.1 Análisis FODA de la política de privatización mediante concesiones

A continuación se muestran las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la política de privatización mediante concesiones, tomando como referencia la información proporcionada por los agentes involucrados y la visión de algunos residentes del Municipio de Cozumel.

⁸⁶ Asesor de la coordinación general de puertos y marina mercante. Semanario de Cozumel, sábado 13 dic. 2003.

Análisis FODA de la Política de privatización mediante concesiones

Fortalezas * Construcción de muelles turísticos internacionales, remodelación, expansión y mejoramiento del aeropuerto internacional * Beneficio para la comunidad: generación de empleo directo e indirecto, incremento arribos de cruceros y pasajeros. * Derrama económica para la federación.	Debilidades * Congestionamiento de tráfico en las principales avenidas de la Isla. * Falta de cultura turística. * Coordinación con los otros empresarios * Falta de obras públicas e infraestructura, calles, drenaje etc.
Oportunidades * Realizar convenios de concesión hacia otro tipo de servicios. * Modernización de otro tipo de obras	Amenazas * Sobrepassar la capacidad de pasajeros que de acuerdo con la capacidad física de la Isla se deben recibir. * Surgimiento de mayores problemas socioculturales: pérdida de costumbres, lenguaje, drogadicción, alcoholismo, etc... * Incapacidad para eliminar los residuos sólidos y líquidos generados tanto por el turismo como por la comunidad.

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes.

Consideraciones finales del capítulo V

En este capítulo se rescata la evaluación de las políticas públicas: social y de privatización mediante concesiones en el municipio de Cozumel. Lo que se destaca dentro de la evaluación es la pertinencia de este tipo de políticas desde el momento de su definición en el ámbito federal, por lo tanto resultan ser eficientes y oportunas para el municipio de Cozumel beneficiando a colonias con índices de marginidad y mejorando la imagen urbana del mismo. Sin embargo al momento de su implementación en la generación de obras son eficientes pero no en el manejo de los recursos por parte de los servidores públicos, observándose que no se ejecutan todos los recursos asignados y que son reintegrados a la federación, existiendo demandas visibles en el municipio en colonias alejadas del centro. Por lo anterior es necesario una planeación

estratégica en la que se contemplen todas las necesidades actuales y potenciales para facilitar la asistencia de cada una; también se detecta la necesidad de capacitación de los servidores públicos en cuanto a las diversas herramientas y etapas de las políticas, que permiten una retroalimentación de las mismas y lograr la eficacia.

Por otra parte se reconoce el éxito que ha tenido la política de privatización mediante concesiones, dió un fuerte impulso a la generación de infraestructura y modernización de la misma como: el aeropuerto internacional y la construcción de tres muelles internacionales, uno más para uso particular de carga para materiales pétreos, lo que ha traído beneficios importantes para el municipio, así como eficiencia y eficacia en su implementación al quedar bajo la responsabilidad de la iniciativa privada.

Conclusiones

Para la realización de éste trabajo, el principal problema fue encontrar los documentos oficiales tales como: planes de trabajo municipal, informes anuales de gobierno e informes técnicos de las unidades auxiliares de las administraciones pasadas, en las instancias correspondientes del H. Ayuntamiento de Cozumel. Aunado a lo anterior existe una costumbre arraigada por parte de los servidores públicos de pensar que la información generada en la administración municipal es de "orden confidencial". En ese sentido como ciudadano es necesario contar con la información que se genera en el gobierno municipal en espacios accesibles para ser consultados por quienes así lo deseen. Asimismo en el futuro se esperaría la implementación de nuevas tecnologías que permitan la modernización y disposición de los documentos en sistemas computarizados a la altura de municipios del Norte de nuestro país, pues estaría al alcance de la ciudadanía y cumplir así, con la ley de transparencia.

La consulta y revisión de diversos documentos municipales como: actas de cabildo, dictamen de la Cuenta Pública Municipal, planes de trabajo municipal, informes de gobierno del Estado e informes municipales, Ley orgánica municipal, entre otros, permitió realizar la base fundamental del presente trabajo, desde la organización jurídica, política, administrativa y económica del municipio permitiendo un acercamiento a las formas de gestión de las administraciones pasadas y generando información que puede ser de utilidad al los interesados en la temática.

Con respecto a la Hacienda Municipal, se observó que los recursos captados por el municipio de Cozumel, presentan poca variación en la mayoría de los rubros durante los cinco años considerados, sin embargo es preocupante el descenso que refleja la captación de impuestos en los últimos años. No existiendo coherencia entre el crecimiento poblacional y los ingresos por concepto de impuestos es decir, se esperaría que a mayor población-mayores impuestos. En los últimos años en el municipio también se ha presentado un incremento en la demanda turística y por ende la necesidad de más obras

públicas y servicios, situación que el municipio encuentra difícil de atender ante la dependencia de los recursos por parte del gobierno del Estado y la Federación.

En ese contexto se plantea lo siguiente: a mediados de los ochenta como estrategia del modelo neoliberal se inicia la descentralización de los Estados y Municipio con el objetivo de que administraran en forma eficiente sus recursos y cumplieran las demandas sociales, sin embargo la autonomía municipal en ocasiones se ve rebasada por la normatividad, planes y programas de otros niveles, es decir los lineamientos establecidos deben coadyuvar para el avance en la descentralización y no limitar las acciones municipales. A decir de lo anterior se sabe de la poca participación de ingresos captados por el municipio, destacándose que los generados por arrendamiento y concesiones representan altas cantidades y que a la par de la pretendida descentralización, la administración de los recursos sigue centralizada a cargo del gobierno federal. Esto es una limitante para el desarrollo del Municipio y por ende en la inversión de obras públicas e infraestructura, que debería tener Cozumel como destino turístico y además reconocido el ámbito nacional como el número uno en arribo de cruceros.

Al realizar la evaluación en la administración municipal de Cozumel, con los criterios de eficiencia, eficacia, pertinencia y equidad, se tiene dos puntos de vista en primer lugar con respecto a la generación de obras e infraestructura y en segundo, en el manejo de los recursos financieros. De los criterios establecidos para el primer período de evaluación 1996-1998 el único que no se concreta es el de eficacia, por no llevar a cabo todos los objetivos propuestos en el plan de trabajo, a la par se encuentra un 84% de eficiencia en el uso y manejo de los recursos.

Para los dos años de gestión, 1999-2000 la evaluación se complica no existiendo en el plan de trabajo objetivos concretos que sirvieran como parámetros para identificar los resultados, sin embargo se realiza en comparación con la administración pasada encontrando que, en cuanto a la generación de obras existe una eficiencia, equidad y pertinencia, la eficacia no

se puede medir por las causas antes mencionadas; con respecto al manejo de los recursos se encontró que la eficiencia se dio en un 56%, que correspondió a los gastos en obras públicas del total asignado, por la entidad municipal, estatal y federal.

Asociado a lo antes referido, es de suma importancia que las autoridades comiencen a trabajar con base en la planeación estratégica, llevando a cabo un diagnóstico de las problemáticas e identificando las amenazas, oportunidades, fortalezas y debilidades existentes con relación a las obras públicas e infraestructura, en esa medida plantear los objetivos claros y concretos a un largo plazo e insertarlos en los planes de trabajo municipal, para concentrarse en lo más importante, que será la ejecución en el tiempo estipulado y ajustándose a parámetros que faciliten su evaluación periódica.

Por otra parte, en los resultados de la evaluación de las políticas públicas se tienen dos vertientes, una en función de la política social y la otra respecto a la política de privatización mediante concesiones. Para el primer punto es de interés reconocer que no es fácil el proceso por el que atraviesa una política, siendo una de las más difícil, la implementación y consecuentemente su evaluación, en éste sentido a partir de 1998 en el municipio se implementa la política social con recursos del Ramo 33 etiquetados con programas específicos, esto pone en aprietos al Municipio ya que no le permiten margen de maniobra, y en muchas ocasiones, deben decidir, si darle prioridad a la atención de las necesidades de la población local o realizar obras para mejorar la imagen urbana de la ciudad a la vista de los turistas. Uno de los problemas detectados en la incorrecta implementación o ejecución de la misma en el ámbito municipal, ya que de los recursos asignados el promedio ejecutado es del 70% es decir el 30% restante fue reintegrado a la federación.

Se detecta el desconocimiento por parte de los servidores públicos en el ámbito municipal, de las herramientas que sirven de apoyo para ir evaluando los resultados de la mismas y corregir las desviaciones en su momento, por lo que se hace necesaria la capacitación, con la intención de que se reconozcan los parámetros cuantitativos y cualitativos para buscar la eficiencia en el

desempeño de su labor y por ende en la ejecución de programas políticas establecidas en el ámbito municipal o federal, asumiendo un estricto control sobre el ejercicio de los recursos municipales, ya que el hecho de devolver recursos a la Federación, por no ser ejecutados, constituye un agravio para los habitantes de aquellas colonias que carecen de obras públicas y servicios necesarios, que coadyuvarían al desarrollo social de sus familias.

Con referencia a la política de privatización mediante concesiones para la generación, mejoramiento o modernización de infraestructura. Ésta se implementa como una buena opción en el municipio de Cozumel, ante las fuertes inversiones que se requieren y recursos los humanos, para dar atención a la totalidad de los requerimientos turísticos y brindar la calidad que demandan los visitantes. Reflejando eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos al quedar bajo al administración de la iniciativa privada, esto se demuestra con las constantes remodelaciones y mantenimiento a la infraestructura, tanto del aeropuerto internacional como de los muelles turísticos concesionados, aunado a la generación de empleos directos e indirectos e impuestos para la federación favorecidos por las compañías concesionarias. Cabe aclarar que la política ha sido pertinente, propiciando el desarrollo de la Isla en los últimos años, lo ideal sería que éste tipo de concesiones se ampliara hacia la prestación de otros tipos de servicios para dinamizar más el sector económico del municipio y del Estado, promoviendo verdaderamente la descentralización.

A razón de lo anterior, las perspectivas para el municipio a corto plazo se consideran favorables, sin embargo las autoridades y prestadores de servicios deberán trabajar en conjunto y lograr consensos al margen de la capacidad física de la Isla, con la finalidad de atender a los turistas que visitan el destino en el marco de un desarrollo sustentable, a expensas de no afectar los recursos naturales existentes como las condiciones de vida de la población local.

Considerando que aún es tiempo de afrontar y darle solución algunos problemas detectados tales como: el congestionamiento de tráfico en las principales avenidas en los días con mayor atraque de cruceros, falta drenajes,

dotación de agua potable, disposición final de residuos sólidos, tratamientos de aguas negras y transporte público, problemas que urgen atender ya que cada día son más graves; asimismo, la definición e implementación de políticas sobre la capacidad de carga para no sobrepasar con la cantidad de pasajeros de lo que puede aceptar la Isla considerando sus condiciones físicas y por último reducir algunos problemas sociales generados en el destino como: la delincuencia, drogadicción, desintegración familiar, entre otros.

Básicamente, éste trabajo orienta a través de la presentación, análisis de datos estadísticos y evaluación de los resultados, al aprovechamiento de los recursos destinados al financiamiento de la obra e infraestructura municipal, que se genere al amparo de las políticas públicas y programas estatales, federales y municipales si es el caso. La decisión final obviamente queda en manos de las autoridades municipales, quienes deciden si realizan un diagnóstico que permita visualizar la problemática existente y la potencial como elemento para elaborar su plan de trabajo con objetivos concretos, a corto, mediano o largo plazo, si utilizan los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y pertinencia y aplican estrategias de control, es decir, todos aquellos elementos que en buena medida permiten optimizar al máximo los recursos públicos.

Finalmente, ésta investigación sirve como punto de partida para la realización de otras investigaciones por lo tanto sería interesante abordar lo siguiente:

La evaluación de la administración municipal, con referencia a la generación de infraestructura en el período 1999-2002 y 2002-2005, en Cozumel, con la finalidad de darle continuidad al presente trabajo.

La gestión de los municipios turísticos del Estado de Quintana Roo de 1999-2002 y 2002-2005, con la finalidad de evaluar la eficiencia en la generación de infraestructura y utilización de los recursos, aunado al interés de identificar el desempeño de la gestión del municipio de Benito Juárez, cuya administración está regido actualmente por un partido de la oposición e identificar los cambios y acciones realizadas.

De acuerdo con la metodología utilizada en la presente investigación, bien se puede indagar sobre la implementación de diversas políticas públicas que han coadyuvado al desarrollo del municipio y que estén ligadas con el fenómeno turístico, administrativo, económico, ambiental y social.

BIBLIOGRAFÍA

- Acerenza Miguel Ángel (1991). *Administración del turismo Vol. 1: Conceptualización y organización*. 4ª Edición. México: Trillas, Pág. 233.
- Acerenza Miguel Ángel (1998). *Administración del turismo Vol. 2: Planificación y dirección*. México: Trillas.
- Acosta Romero Miguel (2000). *Teoría general de derecho administrativo*. 1era. Edición. México: Porrúa, Pág. 99.
- Administración Portuaria Integral (API) (2000). *Información Estadísticas*. Cozumel, Quintana Roo.
- Aguilar Villanueva Luis F (2000). *El estudio de las políticas públicas*. 3era Edición. México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva Luis F (1992). *Estudio introductorio en: el estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva Luis F (1997). *Estudio introductorio: evidencia argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, en: Giandomenico Majone, *Nuevas lecturas de política y gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Andrade Sánchez Eduardo (1990). *Introducción a la ciencia política*. 2da. Edición. México: Oxford.
- Ayuntamiento de Cozumel, Quintana Roo, *Plan de gobierno 1996-1999*, Cozumel Quintana Roo, abril 1996.
- _____, *Plan de gobierno 1999-2002*, Cozumel Quintana Roo, abril 1999.
- _____, *Actas de Cabildo del municipio de Cozumel*, de enero-diciembre 1996-2000.
- _____, *Informe Municipal*. Sr. Víctor Vivas Gonzáles, Cozumel Quintana Roo, abril 1996-1997.
- _____, *Informe Municipal*. Sr. Víctor Vivas Gonzáles, Cozumel Quintana Roo, abril 1997-1998.
- _____, *Informe Municipal*. Sr. Víctor Vivas Gonzáles, Cozumel Quintana Roo, abril 1998-1999.

- _____, *Informe Municipal*. Lic. Félix A. González Canto, Cozumel Quintana Roo, abril 1999-2000.
- _____, *Informe Municipal*. Lic. Félix A. González Canto, Cozumel Quintana Roo, abril 2000-2001.
- _____, *Informe Municipal*. Lic. Félix A. González Canto, Cozumel Quintana Roo, abril 2001-2002.
- Bardach Eugene (1994). *Problemas de definición de problemas en el análisis de políticas*, en: Luis Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda*. México: Porrúa.
- Bardach Eugene (1998). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas*. México: CIDE.
- Boullón Roberto C (1999). *Municipios Turísticos*. México: Trillas.
- Boullón Roberto C (1998). *Planificación del Espacio turístico*. México: Trillas.
- Bozeman Barry (coordinador), Cabrero Mendoza Enrique (1998). *Estudio introductorio: La gestión pública su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bunge Mario (1999). *Las ciencias sociales en discusión*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Bramwell B. - Sharman A (1999). *Colaboración en el diseño de políticas turísticas locales*. Annals of Tourism Research en español. Universitat de les Illes Balears.
- Cabrero Mendoza Enrique (2000). *Usos y Costumbres en la hechura de las políticas. Límites de la policy sciences en contextos culturales y políticamente diferentes* en: *Gestión y políticas públicas*. México: CIDE. Vol. IX, No. 2.
- Calva José Luis (2000). *Más allá del neoliberalismo*. México: Plaza & Janes editores.
- Cárdenas Enrique (1996). *La política económica en México 1950-1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Centro de Estudios Superiores en Turismo (2000). *El turismo en la perspectiva 2020*. México: CESTUR.

- Cortés Lozano Benjamín (2000). *El municipio Información y gestión*. México: Fundación Universitaria de Derecho Administrativo y Política. Pág.10.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (2001). Artículo 115. 9na. Edición. México: Grupo editores.
- Departamento de Turismo (1993). *Testimonio de una política en materia de turismo* en: Jiménez Martínez. México: Mc Graw Hill.
- Deutsch Karl (1996). *Política y Gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica. 1976.
- Dye Thomas R. *Policy Análisis* (1983). 3era. Edición. The University of Alabama: The University of Alabama Press.
- Dunn William N (2000). *Public Policy Analysis: an introduction* en: Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. 3era. Edición. México: Porrúa.
- Elder Charles y Roger W. Coob (1994). *Formación de la agenda: el caso de la política de ancianos*, en: Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda*. México: Porrúa.
- Findling L. y Tamargo (1994). *Planificación, descentralización y participación: Revisión y crítica*. Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Garza Villareal Gustavo (1998). *La gestión Municipal en el Área Metropolitana de Monterrey, 1989-1994*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo. *Programa Subregional de Desarrollo Urbano del corredor Cancún-Riviera Maya, (Región Caribe Norte)*, Quintana Roo, julio, 2002.
- _____, Hendricks Díaz, *IV informe de gobierno*, Estado de Chetumal Quintana Roo, 2000.
- _____, *Plan De Desarrollo Estatal 2000-2025*. Quintana Roo, 2000.
- _____, *Información Estadística, Quintana Roo*, Secretaria de Turismo Estatal, 2002. _____, *Situación demográfica de Quintana Roo*. Consejo estatal de población (COESPO).Quintana Roo, 2001.

- _____, *Ley Orgánica Municipal del Estado libre y soberano de Quintana Roo*, Decreto 59, Quintana Roo. Reformado P.O.E, 20 de septiembre. 1995.
- _____, *Manual del Ramo XXXIII*, Quintana Roo, 2003.
- _____, *Dictamen de la cuenta Pública del H. Ayuntamiento del municipio de Cozumel*, ejercicio fiscal 1996.
- _____, *Dictamen de la cuenta Pública del H. Ayuntamiento del municipio de Cozumel*, ejercicio fiscal 1997.
- _____, *Dictamen de la cuenta Pública del H. Ayuntamiento del municipio de Cozumel*, ejercicio fiscal 1998.
- _____, *Dictamen de la cuenta Pública del H. Ayuntamiento del municipio de Cozumel*, ejercicio fiscal 1999.
- _____, *Dictamen de la cuenta Pública del H. Ayuntamiento del municipio de Cozumel*, ejercicio fiscal 2000.
- González José Juan (2001). *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. México: Plaza y Valdez. Pág.170.
- Guerrero Juan Pablo (1992). *La evaluación de políticas públicas: enfoque teóricos y realidades en nueve países desarrollados*, en: *Gestión y políticas públicas*. México: CIDE Vol. IV, No. 1.
- Gurría Di Bella Manuel (1991). *Introducción al turismo*. México: Trillas.
- Gran Diccionario Enciclopédico (1997). México: Salvat Editores.
- Hirsch-Weber Wolfgang (1976). *La política como conflicto de intereses*. Madrid: Tecnos Colección de Ciencias Políticas.
- Hobbes Thomas (1996). *El leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Nacional de Migración, Dirección de Turismo Cozumel, 2002.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Anuario estadístico Quintana Roo. México: INEGI, 2001.
- _____, Cozumel, Estado de Quintana Roo, Cuaderno estadístico municipal, México: INEGI, 2000.
- Jiménez Martínez Alfonso de Jesús (1993). *Estructura y desarrollo, la estructura funcional del turismo internacional y la política turística en México. Desarrollo histórico 1945-1990*. México: Mc Graw Hill.

- Lickorish Leonard, Jefferson Alan y otros (1994). *Desarrollo de destinos turísticos: políticas y perspectivas*. México: Diana.
- Lucke John (2000). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Gernika, Pág. 118.
- Mayer Otho (2001). *Derecho Administrativo Alemán, Vol. I, p. XXVI*. en: Sánchez González José Juan, *La administración pública como ciencia. Su Objeto y su estudio*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEN), Plaza y Valdez.
- May Peter (1994). *Claves para diseñar opciones de políticas*, en: Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Molina Sergio (1991)). *Conceptualización del turismo*. México: Limusa.
- Nuñez, A. E (1995). *Gestión urbana en una ciudad turística*. Revista Interamericana de Planificación.
- Organización Mundial del Turismo (OMT) (1998). *Introducción al Turismo*, España: OMT.
- Pardo María del Carmen (1992). *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*. México: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Pardo María del Carmen (coordinadora) (1996). *Teoría y práctica de la administración pública en México*. 1era reimpresión. México: Instituto Nacional de la Administración Pública. Pág. 22
- Porrúa Pérez Francisco (1977). *Teoría del Estado*. México: Porrúa. Pág. 190.
- Quade Edward S (2000). *Análisis de Formación de Decisiones Políticas*, Instituto de Estudios Fiscales en: Aguilar Villanueva Luis F, *El estudio de las políticas públicas*. 3era.Edición. México: Porrúa.
- Quintana Roldan Carlos F (1990). *Derecho municipal*. México: Porrúa.
- Robles Martínez Reynaldo (2002). *El municipio*. 5ta. Edición. México: Porrúa, 2002.
- Ruiz Caro Ariela (2002). *El proceso de privatización en el Perú durante el periodo 1991-2002*. Chile: CEPAL ILPES, julio.

- Sabine George (1990). *Historia de la teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez González José Juan (2001). *La administración pública como ciencia. Su Objeto y su estudio*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEN), Plaza y Valdez.
- Secretaría de Turismo (Sectur) (1983). *Ley federal de Turismo*. México: Sectur.
- Secretaría de Turismo (2001). *El turismo en México*. México: Sectur.
- Subirats Joan (1992). *Los instrumentos de las políticas, del debate público y del proceso de evaluación en gestión y política pública*. México: CIDE, Vol. IV, No. 1.
- Van Meter, Donan S. y Carl Van Horn (1994). *El proceso de implementación de políticas: Un marco conceptual*, en: Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- W Jiménez Castro (1975). *Administración Pública para el desarrollo integral*. México: Fondo de Cultura Económica. Págs. 151-152.
- Xacur Maiza Juan Ángel (1998). *Enciclopedia de Quintana Roo*, Tomo II.

Páginas de Internet:

- www.sela.org<http://lanic.utexas.edu/sela>. Sistema Económico Latinoamericano, Caracas, Venezuela, mayo 2003.
- <http://www.datatur.gob.mx>. Estadísticas de la secretaría de Turismo, México, mayo, 2003.
- <http://www.sectur.gob.mx>. Secretaría de Turismo, México, noviembre 2003.
- <http://www.quintanaroo.gob>. Gobierno del Estado de Quintana Roo. Junio 2003.
- <http://www.cepal.org.mx>. Comisión Económica para América Latina. Abril 2003.
- <http://www.sct.gob.mx>. Secretaria de Comunicaciones y Transporte.
- <http://larevista.com.mx>. La revista peninsular, S. A de C.V, Mérida Yucatán, 2001.

Entrevistas:

- Ing. Lenin Lizama. Secretario general del H, Ayuntamiento, Cozumel Quintana Roo, 14 marzo 2003.
- C.P. Javier Zetina González Diputado Federal, Cozumel Quintana Roo, 20 junio 2003.
- Ing. Cuahutémoc Rangel. Administrador general del aeropuerto internacional, Cozumel Quintana Roo, 14 abril 2003.
- Sr. Alberto Uch Mezo. Gerente de operaciones muelle turístico "Puerta Maya". Cozumel Quintana Roo, 17 diciembre 2003.
- Ing. Alberto Cardoso Gerente de operaciones del muelle turístico internacional, Cozumel Quintana Roo, 15 enero 2004.
- M.A. José Ríos Covían y Ruíz del Hoyo, gerente general del muelle Turístico Punta Langosta, Cozumel Quintan Roo, 02 febrero 2004.
- Sr. German García Padilla Director de Administración Portuaria Integral del Estado de Quintana Roo, Cozumel Quintana Roo, 14 abril 2003.

Conferencia:

-
- Biólogo Marino, José Manuel Castello Vela. "El entorno turístico que se vive en Cozumel", Presidente de la Asociación Náuticos de Cozumel, mana del Turismo Organizada Universidad de Quintana Roo, Unidad Cozumel septiembre, 2003.

Otras fuentes:

- González Peraza Joaquín A. El semanario de Cozumel: puntos de opinión, Cozumel Quintana Roo, sábado 13 diciembre 2003.
 - Chapur José Presidente de la Asociación de Hoteles de la Riviera Maya. El semanario de Cozumel, Cozumel Quintan Roo, sábado 13 de diciembre 2003.
 - Clausell Javier Guillermo, Representante de la Agencia Consignataria Operadora de Cruceros. El semanario de Cozumel, sábado 13 de diciembre del 2003.
 - Arellano Chávez Melchor. Asesor de la coordinación general de puertos y marina mercante. Semanario de Cozumel, sábado 13 diciembre 2003.
-

Anexo A: CUESTIONARIO Y GUÍA PARA ENTREVISTA

Las siguientes preguntas se realizan con la finalidad de conocer sobre las concesiones portuarias. Información que servirá para complementar una investigación que se está realizando sobre las políticas públicas que han coadyuvado a la generación de infraestructura. Por su amable colaboración. Gracias.

1. Conformación de la Cía. (inversionistas), procedencia del capital, fecha en la que se otorgó la concesión y por cuantos años, nombre de la Cía. Inicio de operaciones.
2. Inversiones (montos) en la infraestructura.
3. Gastos de operación o mantenimiento anual.
4. Servicios que prestan y capacidad
5. Cobro por atraque.
6. Pago por atraque a la Federación
7. Pago por pasajeros.
8. Capacidad de uso.
9. ANÁLISIS FODA (fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la compañía.
10. Mencionar los beneficios de este tipo de política concesionaria para la Isla de Cozumel.
11. ¿Cuales son los impactos que Ud. considera o la problemática que se haya presentado a raíz de los muelles internacionales?.
12. ¿Considera que es suficiente la infraestructura portuaria existente? ¿Haría falta otro muelle?
13. ¿Que opina sobre el otorgamiento de concesiones como una política implementada por el gobierno federal?.
14. Comentar sobre alguna política que se deba establecer en el municipio para regir las concesiones portuarias.

Anexo B. Cuestionarios con respuestas.

a) Ing. Alberto Cardoso Jefe de operaciones del Muelle Turístico Internacional.

Conformación de la Cía. (inversionistas), procedencia del capital, fecha en la que se otorgó la concesión y por cuantos años, nombre de la Cía. Inicio de operaciones.

El 28 de septiembre de 1995, la Administración Portuaria Integral de Quintana Roo, publicó la convocatoria múltiple nacional en el diario oficial de la Federación, en el periódico Excelsior y en el diario de Quintana Roo y el día 29 del mismo mes, en el periódico oficial de Q.Roo y en los diarios Financiero de Q.Roo, referente al concurso público nacional no. API-COZ-01/95, relativo a la licitación de la Terminal de Cruceros de Cozumel, Q.Roo, mediante la celebración de un contrato de cesión parcial de derechos para el uso, aprovechamiento y explotación y para la prestación, dentro de la misma, de los servicios portuarios por un plazo de 20 (veinte) años. Motivo por el cual, nos permitimos informar que Terminal Marítima del Sureste, S.A. de C.V., es, a partir del 1o. de mayo de 1996, la actual cesionaria de la Terminal de Cruceros de Cozumel.

Con fecha 3 de mayo de 1996 y en cumplimiento a lo dispuesto en el contrato de cesión parcial de derechos y obligaciones, se envió la copia de la escritura pública no. 32,619, misma que contiene la reforma a los estatutos sociales y aumento de capital social en su parte fija de Terminal Marítima del Sureste, S.A. de C.V. y se envió también la carta cobertura expedida por Seguros Comercial América, S.A. de C.V. relativa a los seguros de la Terminal Internacional de Cruceros.

El 04 de mayo se envió comunicación a las autoridades correspondientes, informando que, adjudicadas la cesión parcial de derechos y obligaciones a quien propuso las mejores condiciones legales, técnicas y económicas para garantizar el cabal cumplimiento de las operaciones, los derechos de tal adjudicación fueron cedidos a Terminal Marítima del Sureste, S.A. de C.V.

Se publicó la circular a todos los usuarios y prestadores de servicios de la Terminal Internacional de Cruceros, comunicando que la actual cesionaria es Terminal Marítima del Sureste, S.A. de C.V.

Se hicieron los trámites de una fianza, para garantizar el cumplimiento del Contrato de Cesión parcial de Derechos y Obligaciones de la Terminal de Cruceros de Cozumel.

Se envió a APIQROO, el original de la póliza A-12216 relativa a la fianza No. DFT006-01041 por \$10'000.000.00 (diez millones de pesos) expedida por Fianzas México Bital, S.A. garantizando por TMS las obligaciones a su cargo derivadas del contrato en referencia.

Se elaboró el Acta relativa a la entrega y recepción de la Terminal Internacional de Cruceros de Cozumel, Q.Roo hecha por Administración Portuaria Integral de Quintana Roo, S.A. de C.V., con fecha 30 de abril de 1996.

El 25 de febrero de 1997, se envió Of. TMS-GG-037/97 a APIQROO, comunicando inicio de obras de remodelación en interior de oficinas, anexándole copia del plano arquitectónico definitivo.

El 19 de julio de 1997, se envió el estudio de manifestación de impacto ambiental, correspondiente al proyecto de ampliación del muelle internacional, elaborado por la Bióloga Denev Chavira.

Con fecha 05 de septiembre de 1997, se envió a API la documentación correspondiente al proyecto ejecutivo de remodelación y ampliación del muelle, así como la construcción de un muelle para tenders y se solicitó la autorización para iniciar las obras de construcción.

El 19 de noviembre de 1997, se solicitó a APIQROO autorización para iniciar las obras de rehabilitación y ampliación del muelle internacional de cruceros, en virtud de haber recibido los planos debidamente revisados y autorizados por la SCT, Dirección de obras Marítimas.

En diciembre 02 de 1997, se envió a API documentación referente al proyecto de ampliación muelle de cruceros y construcción del muelle para tenders, certificada por la SCT.

Diciembre 04/1997.- Se envió la evaluación de la Manifestación de Impacto ambiental (MIA) modalidad general, relativa al proyecto "Rehabilitación y ampliación del muelle internacional de cruceros de Cozumel, Q.Roo" analizada por el Instituto Nacional de Ecología y promovida por TMS.

Marzo 15/1998.- Se envió a Semarnap el informe preventivo para inicio de trámite de proyecto de ampliación y remodelación de las instalaciones de la Terminal Marítima.

Abril-28/1998.- Se elaboró el Acta de Constancia de terminación de obra de los trabajos del muelle de tenders, la obra fue concluida el 8 de abril de 1998.

Mayo-13/1998.- Se informó a APIQROO, la terminación de la obra del muelle de tenders, concluidas el 8 de abril de 1998. Se solicitó autorización para la operación del mismo.

Se solicitó autorización a la Dirección General de Puertos, para la operación del muelle de tenders.

Junio-04/1998.- Se solicitó autorización a APIQROO, para la operación del muelle de tenders.

Se enviaron las respuestas al INE, referente a la resolución No. 06832 que el INE expidió a favor de la propuesta "Rehabilitación y ampliación del muelle internacional de cruceros de TMS".

Se informó a las autoridades correspondientes, la terminación de la obra de ampliación de 85 metros más al muelle internacional de cruceros, concesionado a TMS.

Octubre-09-1998.- Se solicitó a API autorización para iniciar obras de ampliación de las instalaciones de la Terminal.

Diciembre 02-1999.- Se recibió autorización de inicio de operación de la ampliación del muelle de la Terminal Internacional, por parte de APIQROO.

Oficio API-DG-CJ-214/2001.- Se autoriza inicio de operación a TMS, de un duque de atraque y amarre dentro del recinto portuario en Cozumel, Q. Roo.

Con fecha 31 de marzo/2003, se envió por medio de la APIQROO, para registro, el convenio de cesión de derechos del contrato de cesión parcial APIQROO001-005/96M2, celebrado entre TMS Y TMM.

Con fecha 31 de marzo/2003, se recibió copia de oficio 115.302.146.03 de la Dirección de concesiones y permisos, dirigido a APIQROO, en el cual se informa que en virtud de la autorización otorgada mediante escrito API-DG-369-01 de 2 de junio/2001, el citado convenio ha quedado debidamente registrado con el No. APIQROO001/005/96M2 C. DER-1 para que surta los efectos legales a que haya lugar. Se envió copia de esta documentación a Consultoría ambiental.

Con fecha 13 de mayo/2003, se recibió un memorando de la subdirección Jurídica, con el cual se envían copia del nuevo contrato de Cesión Parcial de Derechos y obligaciones suscrito por TMM Puertos y Terminales, cuyo objeto principal es actualizar la titularidad de TMMPYT.

Con el memorando de fecha 13 de mayo/03, recibimos de la subdirección Jurídica, el Convenio modificadorio al contrato de Cesión Parcial de Derechos y obligaciones mediante el cual se elimina el suministro de combustible y pilotaje del objeto original del contrato por virtud de una resolución de la dirección General de inversión extranjera. Dichos contratos están en trámite de registro ante la dir. Gral. de Puertos.

Con fecha 9 de septiembre/03, se envió convocatoria para participar en la presentación de la cotización para la construcción de la obra Boya de amarre, propiedad de SSA México, S.A. de C.V., en la ciudad de Cozumel, Q. Roo, solicitando la documentación con los requisitos necesarios para garantizar el buen manejo de la información entregada a SSA México.-
Con fecha de 7 de enero del 2004 la razón social de la empresa cambia a SSA MEXICO esto como parte de una mejora en la integración operativa y administrativa de las diferentes terminales que maneja el corporativo

MISIÓN

Ser la Terminal de Cruceros líder en el mercado de cruceros, con el compromiso de brindar servicios de alta calidad y precios competitivos que cumplan con las expectativas de nuestros clientes y ofrecer altos rendimientos a los inversionistas

PRINCIPALES SERVICIOS

Servicio de larga distancia y fax.
Servicio de lavandería.
Renta de automóviles.
Taxis.
Casa de cambio.
Recolección de basura
Atrake de buques de pasaje
Amarre/ Desamarre de cabos
Suministro de agua
Atrake de embarcaciones menores para recorridos turísticos
Area comercial
Crew Video Rental
Snack Bar
Tours de snorkel y buceo

INFRAESTRUCTURA

Capacidad instalada.- Se cuenta con un muelle de espigón de 264 y un duque de alba lo cual le da una longitud de 311 metros con 2 bandas de atraque, lo que representa una capacidad para recibir 730 buques anuales.
Instalaciones comerciales con 70 locales.
Edificio de oficinas administrativas
Edificio especializado de telecomunicaciones

Características del Puerto:

Localización geográfica:	Latitud Norte	20	30'	30"
	Longitud Oeste:	87	30'	00"
Calado: 12 metros (agua salada)				

¿Total de Inversiones (montos) en la infraestructura? el monto de inversión hasta el momento ha sido de 20, 000,000.00 us dolls

¿Cuándo erogan en gastos de operación o mantenimiento anual?. Los gastos de operación directa son de 550,000 us doll.

Mencionar los beneficios de este tipo de política concesionaria para la Isla de Cozumel. Se han creado 500 empleos directos y más de 2000 empleos indirectos, con el desarrollo de esta infraestructura, solo en nuestras instalaciones,

¿Cuales son los impactos que Ud. considera o la problemática que se haya presentado a raíz de los muelles internacionales?. Se ha hecho patente la falta de una adecuada infraestructura en el área vial, para agilizar el paso de los turistas y gente local a través de la isla, así como también se tienen que adecuar los planes maestros de desarrollo para dar respuesta a las exigencias del tipo de turismo que tiene la isla de Cozumel.

¿Considera que es suficiente la infraestructura portuaria existente? ¿Haría falta otro muelle?
Hasta el momento la infraestructura actual es suficiente y no se hará evidente la falta de una estructura de este adicional a la isla en por lo menos cinco años.

¿Que opina sobre el otorgamiento de concesiones como una política implementada por el gobierno federal?

Es una forma de impulsar ciertas áreas donde el gobierno evidentemente no tiene la capacidad o el interés de seguir invirtiendo en determinadas áreas, así como también para aligerar el gasto corriente del mismo.

Comentar sobre alguna política que se deba establecer en el municipio para regir las concesiones portuarias., establecer con claridad las áreas de ingerencia de la federación y de los municipios a fin de no desalentar alguna inversión por conflictos futuros, y tener una política clara de desarrollo y sustento ambiental en forma integral, es decir desde la educación a todos los niveles, e implementación de nuevas tecnologías para el tratamiento de basura.

b) M.A. José Luis Ríos-Covián y Ruiz del Hoyo gerente general del muelle turístico Punta Langosta.

El inicio de operaciones de la Terminal de Cruceros Punta Langosta, Cozumel, S.A. de C.V. se dió en 06 de octubre de 1998, y a la fecha genera empleos directos (nuestro personal) de catorce personas, que se componen de la siguiente manera: un gerente. Gral. una asistente de gerencia, un Jefe Administrativo. un Jefe de Operaciones, un jefe de mantenimiento. y nueve personas de mantenimiento general y en cuanto a empleos indirectos, se vienen generando alrededor de 650 + -

Conformación de la Cía. (inversionistas), procedencia del capital, fecha en la que se otorgó la concesión y por cuantos años, nombre de la Cía. Inicio de operaciones. La concesión del recinto portuario de Punta Langosta es una concesión federal vía SCT-APIQROO-Terminal de Cruceros Punta Langosta, Cozumel, S.A. de C.V. la concesión se otorgo en el mes de febrero del año 1997, con una duración de 25 años y el origen del capital es 100 mexicano.

Inversiones (montos) en la infraestructura. Aproximadamente 13 millones de dólares.

Gastos de operación o mantenimiento anual. 300 mil doll. aproximadamente

Servicios que prestan y capacidad: Servicio de muellaje a cruceros de gran envergadura, con capacidad para atraque de 03 cruceros a la vez, en banda exterior, interior y 3º posición, se cuenta con servicios de tours varios, a través de terceras personas, (fury de México, dolphin, snorkel center, etc).

Cobro por atraque: Se cobra x TRB, eslora y estadía, por embarque / desembarque de pasajero y amarres, pago por atraque a la Federación vía la APIQROO, a través de una contraprestación variable mensual, que depende del arribo de cruceros, y una contraprestación fija trimestral.

Capacidad de uso, al 80 % de la capacidad del muelle en temporada alta.

¿Cuál es la problemática presentada raíz de los muelles internacionales? La problemática sería básicamente municipal, por que no se tiene o se cuenta con una cultura turística, hace falta infraestructura en el ámbito municipal, malas calles, saturación de gente en la zona centro de Cozumel, educación vial de parte de la policía, etc.

¿Considera que es suficiente la infraestructura portuaria existente? ¿Haría falta otro muelle? Es muy buena la infraestructura de muelles y no se justifica la construcción de otro muelle por dos o tres cruceros fondeados en días picos y en temporada alta. Temporada Alta: de Noviembre a Abril y Baja de Mayo a Octubre

¿Que opina sobre el otorgamiento de concesiones como una política implementada por el gobierno federal? Bienvenida.

ANEXO C: ENTREVISTAS COMPLETAS

a). Entrevista al Ing. Cuahutémoc Rangel, administrador general del aeropuerto internacional de Cozumel.

Cabe aclarar en esta entrevista se utilizó una guía de preguntas sobre la cual giró la misma. Con el apoyo de los estudiantes de la asignatura de Turismo realizada el 14 de abril del 2003

1. Antecedentes (breve historia del aeropuerto)

Fue construido por el gobierno Americano ante la amenaza de la segunda guerra mundial y posteriormente se le entregó al país.

2. ¿Desde hace cuánto tiempo está en funcionamiento como aeropuerto?

A partir de 1975 hasta 1998 cuando es privatizado haciendo un total de 28 años funcionando como aeropuerto en manejo de gobierno y 5 años en manejo de ASUR en un total de 33 años de servicio.

3. ¿Que empresa tiene la concesión?

Aeropuertos del sureste "ASUR"

4. ¿Que tipo de aeropuerto es y que servicios ofrece?

Es un aeropuerto turístico puesto que el 95 % de los usuarios son turistas y sus servicios son servicio de documentación, venta de boletos, revisión de equipaje, de maletines, tiene la infraestructura comercial de souvenirs, de restaurantes, el confort como el aire acondicionado, sanitarios que están perfectamente limpios adecuados también para personas discapacitadas etc. y es considerado en su categoría de calidad como 4D.

5. ¿Cuál es su capacidad? ¿Se está ocupando toda su capacidad?

Tiene la capacidad de realizar 22 operaciones 11 de entrada y 11 de salida, así como tener 6 aviones estacionados, actualmente se ocupa solo un 6% de capacidad es decir que tiene un 93% de inactividad.

6. ¿Con qué aerolíneas trabaja?

Las líneas regulares son Mexicana, Aerocaribe, USA airway, Continental y Norway's.

7. ¿Cuántos vuelos salen de Cozumel y cuales son sus destinos?

11 vuelos salen de Cozumel diariamente con destinos nacionales en Cancún y la ciudad de México, y de destinos internacionales Detroit, Houston, Dallas, Charlotte; Nueva York en Estados Unidos.

8. ¿Cuántos vuelos llegan a Cozumel y cual es su lugar de procedencia?

De la misma manera son 11 vuelos de entrada y provienen usualmente de Cancún y la ciudad de México, Detroit, Houston, Dallas, Charlotte; Nueva York en Estados Unidos.

9. ¿Que cantidad de visitantes recibe aproximadamente?

Un estimado de 300,000 visitantes de salida y de entrada anualmente.

10. ¿Cuál es su organigrama?

Contiene tan solo 4 gerencias, administración, control de vuelo, seguridad y mantenimiento haciendo un total de 38 empleados, toda la responsabilidad y gerencia del aeropuerto recae en el administrador general.

11. ¿De donde proviene el capital?

De los ingresos propios del aeropuerto, puesto que ya siendo privatizado ya no cuenta con el apoyo del gobierno federal.

12. ¿Con qué organismos públicos o privados se encuentra vinculados como apoyo a su trabajo?

Con la secretaria de gobierno, secretaria de hacienda y crédito público, secretaria de salud, secretaria de comunicaciones y transportes, y por supuesto con el municipio de la isla

13. ¿Cuales son las ventajas que proporciona a la comunidad?

Vía rápida para salir de la isla y en caso de huracán es el único medio de comunicación, de esta manera empieza a llegar la ayuda, los alimentos, además de aquellos 300,000 pasajeros anuales casi en toda su mayoría hacen una estadía de 3 a 4 días lo que trae ingresos para la isla.

14. ¿Cuales son las ventajas?

El aeropuerto mismo no tiene desventajas, sin embargo si tiene desventajas externas hacia él, como el bajo costo de los cruceros, lo cual hace que los pasajeros opten por un viaje en crucero que por avión, por lo tanto se ha reducido el número de visitantes por vía aérea.

15. ¿Cuánto ha crecido el aeropuerto en los últimos 10 años?

En los últimos 10 años el aeropuerto no había crecido hasta que ASUR toma la administración, y su crecimiento a sido en infraestructura con remodelaciones y cambios de maquinas y equipos actualizados.

16. ¿Tiene algún programa de expansión?

El plan de expansión comprende abarcar para el próximo año un 57% más de los 5400 acres que tenían a 8700 acres aproximadamente y seguir aumentando la infraestructura.

17. ¿Cuales son los montos de inversión en toda la infraestructura?

En un total en la actualidad de \$124 millones de pesos.

18. ¿Cual es su potencialidad (si tienen alguna área en reserva que en este momento no se esté explotando pero que a un futuro se piensa hacer)

Es la isla misma puesto que es su belleza natural su atractivo principal, y el aeropuerto es un medio más para llegar a ella.

19. ¿Existe alguna iniciativa o programa para conectarse con otros mercados internacionales?

Con las líneas aéreas coadyuvando para promocionar la isla de esa manera atraer a un número mayor de turistas y atraer más destinos de otros lugares que no vienen a la isla. Los inversionistas son de origen danés, francés y español, por lo tanto ellos se están encargando de la promoción de Cozumel como destino turístico en sus lugares de origen, lo que un futuro podría traer vuelos procedentes de esos destinos.

b) Entrevista al Sr. Alberto Uch Mezo, gerente de Operaciones del Muelle turístico "Puerta Maya".

La concesión para la construcción y operación del Muelle turístico "Puerta Maya", fue adquirida por el grupo H_i (Consorcio de desarrollo, promociones e inmobiliaria H_i S. A. de C.V.), de manera directa con el gobierno federal, sin depender de la Administración Portuaria Integral, por un periodo de veinte años. La compañía realizó una inversión de 30 millones de dólares en el desarrollo de toda la terminal, iniciando sus operaciones el 1 de enero de 1998 con una longitud de 576 metros y capacidad para recibir hasta dos mega cruceros de aproximadamente 3,600 pasajeros y 1500 tripulantes.

El 1 de marzo del año 2000 esta concesión fue adquirida o traspasada con la anuencia del gobierno mexicano, a la administración de la compañía Cozumel Cruise Terminal S.A. de C.V. Los inversionistas son de procedencia extranjera y forman parte del grupo Carnival Corporation, esta compañía pasó a ser subsidiaria de este grupo.

¿Que opina de la destrucción de los arrecifes?

Es lógico que el exceso de gente causa un impacto a largo plazo, pero es el atractivo de la Isla, por lo tanto hay que definir dos cosas: Si no quieren que se visiten los arrecifes que no se permita el buceo en lo absoluto y eso es cosa que no tiene que ver con los cruceros. Y por otro lado definir una política de capacidad de carga y definir cuanta gente puede visitar cada zona. Si no se quiere deteriorar sería llevar gente hasta que se cubra la cantidad y número establecido. No todas las actividades son buceo, los visitantes excursionistas van a Tulum,

Veep Tour, bicicleta, kayak, y otro tipo de actividades por el contrario, la gente que llega a los hoteles en su mayoría practica esa actividad.

Hay conciencia por parte del extranjero cuando viene a bucear respeta mucho el reglamento. Por ejemplo si (al extranjero le dicen no toque, que se puede y que no se puede, el extranjero lo cumple).

¿La infraestructura portuaria es suficiente?

Las terminales para cruceros internacionales son suficientes, hace falta otro muelle para ferry, es insuficiente y la zona se congestiona por el tráfico de cruceros, lanchas y estos, habría que buscar otro lugar para otro muelle.

El gobierno federal le otorga a la Administración Portuaria Integral (API) y les da poder para que administren muelles y marinas. Son los únicos que como compañía no dependen de la API fue una concesión directa. API subconcesiona y la ventaja es que no tienen que terciar la información se trata de manera directa con la autoridad.

¿Deberían existir algunas políticas para regir las concesiones?

Hay que hacer algunas cosas sobre el caso "muelle fiscal" ya que parece un mercado, ya que venden todo tipo de servicios, pero se convierte en un acoso, uso de lenguaje inapropiado, mal vestidos, etc.

Mencione las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la compañía

Fortalezas, La magnitud una compañía grande como la Carnival Corporation, independiente de los beneficios que reciben también ofrecen beneficios a los lugareños 400 familias con empleos indirectos. Debilidades La naturaleza, huracanes.

Oportunidades: de empleo a la gente local, operadores auxiliares. Amenazas: no comenta nada.

¿Que opina sobre esta política de concesiones?

El gobierno federal dejó de participar en este tipo de inversiones, porque le fue más fácil decir "lo doy a concesión, cobro, me pagan, me quito de problemas de mantenimiento, le doy el reglamento y me cumplen, si, me llegan a fallar aplico una sanción. Fue mucho más fácil para ellos, no tienen una persona designada en el área, menos responsabilidad, redujo riesgos y aseguro capital, al darlo a la iniciativa privada o sector estos se hacen responsables de la operación y de cumplir con todos los requisitos que se establecen y al final de cuentas en forma semestral o anual tiene que cubrir de acuerdo a sus operaciones los impuestos portuarios de acuerdo al número de arribo de cruceros. Verificando el reporte de la capitanía de puerto, migración y aduana, de donde viene y adonde van los cruceros.

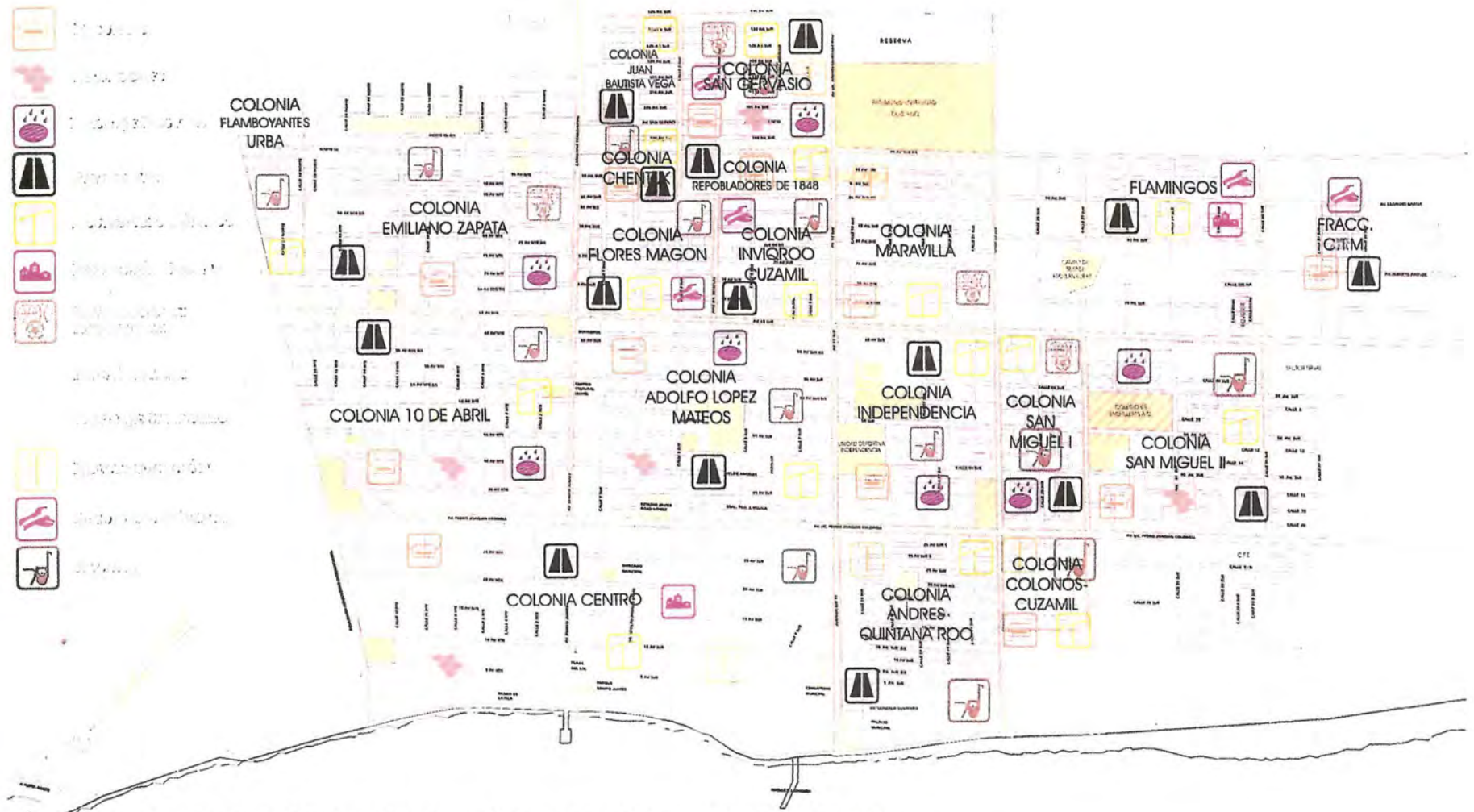
¿Cuáles son los servicios que ofrecen? Excursiones que ya vienen vendidas a bordo con diversos operadores y se reciben los pasajeros y los conducen a las diversas actividades.

Zona comercial, espacio para que puedan comprar diversos tipos de artículos, tiendas de joyería, artículos diversos, Restaurante de comida rápida Fast tusday, Pelicanos restaurante y mesas de billar y galería de arte enfoca a ayudar a los artistas locales, se exhiben las pinturas durante 60 días (no toman ninguna participación solamente se cobra un 20% sobre el costo de la obra para gastos de operaciones.

El porcentaje de uso de esta terminal es de un 90 a un 95%, teniendo barcos durante todo el año de lunes a sábados los domingos es muy poco probable la llegada de cruceros. Los gastos de operación ascienden a 40 mil pesos mensuales, este es variable dependiendo del tipo de mantenimiento que requieran las instalaciones.

ANEXO D: Croquis de obras públicas e infraestructura en el Municipio de Cozumel 1999-2000.

Inversión de Obra Pública



Fuente: Félix González Canto. 2° informe de gobierno del municipio de Cozumel, Quintana Roo. 1999.

PARQUES

ESCUELAS