








# PEDS 2050



## EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA CIUDADANÍA





































# PEDS-2050

## EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA CIUDADANÍA

La construcción de un instrumento de política pública de alto nivel a partir de los anhelos de la ciudadanía

**QUINTANA ROO**

**MMXXV**

**PEDS-2050.** El plan estratégico de la ciudadanía
Primera edición
Octubre, 2025

© Gobierno del Estado de Quintana Roo
© Secretaría de Finanzas y Planeación
© Foro Nacional de Turismo

Edición
**Secretaría de Finanzas y Planeación**
Responsable de estilo
**Aldo Coletti**
Diseño gráfico
**Ángel Ruiz**
Apoyo gráfico
**Haydeé Aguilar**

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS
Se autoriza la reproducción de los contenidos de esta edición con fines académicos, culturales y de difusión, siempre y cuando se cite la fuente.
IMPRESO EN MÉXICO

# sumario


**1.**
## la V glosa
Página / 9

**2.**
## la rendición de cuentas
Página / 17

**3.**
## el desafío de la transparencia
Página / 25

**4.**
## la confianza perdida
Página / 33

**5.**
## la estrategia alterna
Página / 41

**6.**
## el gobierno abierto
Página / 51

**7.**
**la participación ciudadana**

Página / 59

**8.**
**la ley de planeación**

Página / 67

**9.**
**el aliado internacional**

Página / 75

**10.**
**los intentos previos**

Página / 83

**11.**
**vox populi, vox Dei**

Página / 97

**12.**
**los últimos detalles**

Página / 107

**13.**
**el plan de la ciudadanía**

Página / 117

**14.**
**mirar siempre adelante...**

Página / 131

*“La falta de planeación nos tiene atorados: hay que darle prioridad a lo trascendente.”*
***Mara Lezama,*** gobernadora de Quintana Roo.

*“La palabra clave es continuidad.”*
***Juan Ignacio Athié,*** Consejo Estatal de Planeación.

*“Requerimos una carta de navegación para construir la infraestructura del futuro.”*
***Eugenio Segura,*** senador de la República.

*“Hay que superar esa desconfianza tan fuerte que existe entre gobierno y sociedad.”*
***Cynthia Dehesa,*** directora ejecutiva, CxT.

*“Quintana Roo nació como un proyecto y debe seguir siendo un proyecto, con objetivos renovados.”*
***Odette Ruiz Martínez,*** subsecretaria de Planeación.

*“Construimos el consenso más amplio posible.”*
***Sergio de Luna,*** Nuevo Acuerdo por el Bienestar.

# 1.
# la v glosa

Como es habitual en los cálidos veranos del Caribe mexicano, el miércoles 17 de agosto de 2022 el termómetro marcaba 31 grados centígrados cuando apenas eran las nueve de la mañana. Todavía subiría unos grados en el transcurso de la jornada y, a pesar de los aparatos de aire acondicionado, un suave bochorno se percibía en el salón de actos de la Universidad del Caribe, ocupado casi en su totalidad por una mesa en herradura, dispuesta a todas luces para albergar un evento político.

Para el ojo atento, sin embargo, había algunos detalles que no encajaban con el protocolo que rige esos montajes. Si bien es cierto



**Un escenario poco usual.**




**Una humilde lona en el lugar de la mampara tradiconal.**

que los habituales manteles de color blanco cubrían la superficie y el frente de las mesas, que los 26 lugares lucían un personificador con el nombre y cargo de su futuro ocupante y que, rodeadas de plantas de ornato, tres pantallas de televisión ocupaban el centro del rectángulo para que los asistentes pudieran ver los videos, había también un par de elementos que parecían fuera de lugar.

Para empezar, la cabecera de la mesa estaba ocupada por ocho sillas, una cantidad inusual, pues los presídiums siempre se disponen en número impar (tres, cinco, siete, nueve, etcétera), para que el asistente de mayor rango jerárquico, en este caso el gobernador del Estado, ocupe el centro exacto de la mesa. El tríptico de plástico con el nombre de Carlos Joaquín González, sin embargo, estaba colocado frente a la silla número 5 y, a su derecha, en la posición 4, estaba previsto que se sentara Cynthia Dehesa, en su calidad de directora, no de presidenta, de la organización Ciudadan@s por la Transparencia (CxT).

Esa no era la única alteración al protocolo pues, a la derecha de Cynthia, en el espacio 3, el personificador ostentaba el nombre de Mara Lezama Espinosa, quien unas semanas antes había recibido la constancia de mayoría que la acreditaba como la gobernadora electa de Quintana Roo para el periodo 2022-2027, y su intervención, aun cuando no ocupara el centro del escenario, sería a no dudarlo el plato fuerte de la jornada.

Otro elemento brillaba por su ausencia: no había mampara detrás de la cabecera, sino tan solo una delgada lona vertical, sostenida por ojillos a una endeble estructura metálica (conocidas coloquialmente como *arañas*), que tenía impreso en la parte superior el logotipo de CxT y, en la parte media, una leyenda en cuatro pisos, centrada, difícil de ver, pues estaba colocada a nivel de piso y los asistentes la bloquearían con sus propios cuerpos.

Sin información previa, a simple vista, no había manera de enterarse del motivo del evento. Mas al fondo del salón, numerosas cámaras de televisión se habían dispuesto para no perder detalle de las intervenciones, y su sola presencia daba cuenta de la trascendencia de la reunión. Se trataba de la *V Glosa de Gobierno Abierto y Desarrollo Sostenible*, nombre kilométrico al que los medios de comunicación se referían con un apelativo mucho más conciso: la *glosa ciudadana*.

Iniciada en el año de 2018, el objetivo inicial de la reunión consistía en sentar en una sola mesa a la principal autoridad del




Estado, el gobernador, acompañado por algunos integrantes de su gabinete, para analizar con grupos representativos de la sociedad civil el contenido, los alcances y los compromisos de su informe anual de gobierno. Con muchos ajustes y modificaciones, el ejercicio había funcionado de manera satisfactoria durante la gestión de Carlos Joaquín González, pero ese gobierno llegaba a su fin y no había certeza de que el gobierno entrante estuviera dispuesto a continuarlo.

Ese sería el tema crucial de esta reunión. Todos los manuales en la materia, empezando por el *Protocolo para la realización de una glosa ciudadana*, edición efectuada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), coinciden en que "el gobernador del Estado es la figura central e imprescindible del evento", pues es el responsable de "rendir cuentas del estado que guarda su administración."

Además, tiene que hacerlo de manera voluntaria, pues no hay ninguna ley en México que obligue al titular de un Poder Ejecutivo, en ninguno de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), a someterse al escrutinio de un grupo de ciudadanos. Bajo esas premisas, había una gran expectación por escuchar el mensaje de la nueva gobernadora, Mara Lezama, la primera mujer en ocupar ese cargo en la historia de Quintana Roo. Hay que anotar que el mero hecho de que hubiese aceptado asistir al evento con su antecesor era significativo, gesto que los organizadores destacaron el anunciar la junta como una *'glosa de transición'*.

La V Glosa inició puntual, a la una de la tarde. Abrió la sesión Cynthia Dehesa, quien calificó la reunión como un "hito muy fuerte en la democracia de Quintana Roo", pues lo que está pasando "en el terreno de lo simbólico, específicamente en el terreno de lo simbólico-político, es un sueño que jamás nos hubiéramos imaginado." Acto seguido, explicó el carácter extraordinario de que se encuentren en la misma mesa un gobernador saliente y una gobernadora entrante, militantes de dos partidos políticos diferentes, pues tal hecho implica una discusión sin tintes partidistas del futuro del estado, un diálogo que pone en el centro del debate las necesidades ciudadanas.

De ahí la importancia de reconocer el 'enorme avance' que significa la glosa ciudadana pues, de acuerdo con las palabras de Dehesa, en su corta historia Quintana Roo había caído en "una serie de vicios políticos", que frenaron de golpe su desarrollo



**Rudi Bormann.**



**Lothar Rast.**

democrático con base en una “lógica hegemónica, autoritaria y oportunista”. Eso convirtió a la entidad en uno de los peores lugares para vivir y para hacer negocios del país. La oradora insistió en reconocer la voluntad de diálogo de ambos protagonistas, pues “esto que está pasando aquí no pasa en ningún otro lado. No puedo hacer énfasis suficiente en que este ejercicio no se da en ningún otro estado de la República.”

La sesión prosiguió con algunas intervenciones a control remoto (un reconocimiento de Rudi Bormann, de la Alianza por el Gobierno Abierto; otro de Lothar Rast, de la Agencia de Cooperación Alemana), pero el grueso de la junta se dedicó a revisar los avances de los compromisos contraídos por las partes a lo largo de las glosas anteriores, con participaciones intercaladas de integrantes del gabinete y dirigentes de organismos civiles.

El primer compromiso: la transparencia. Ese tema es el motor que impulsa a la organización pionera en el ejercicio de la glosa, CxT, y ha evolucionado en forma vigorosa en los últimos años. El gobierno de Quintana Roo no solamente se ha obligado a dar a conocer sus gastos, colocando en plataformas electrónicas de acceso libre la información correspondiente, sino también hubo mejoras en la forma de ordenar y presentar los expedientes. En el mismo sentido, cada vez toma más fuerza el concepto de transparencia presupuestaria, que implica dar claridad no solo a lo que ya se gastó, sino también a lo que se planea gastar.

El segundo compromiso: la participación ciudadana. Este nicho también ha registrado una notoria evolución, pues una cosa es la disposición de la autoridad de escuchar, registrar y, en la



**La presencia de la voz ciudadana en la construcción del gobierno abierto.**




**La entrega de la recién aprobada Ley de Planeación.**

medida de lo posible, satisfacer las peticiones de la comunidad, y otra muy diferente es diseñar una metodología para estar seguro de que las voces ciudadanas sean representativas del sentir general, lo mismo en el caso de las mayorías que de las minorías. Dado que es imposible escuchar y complacer a todos, la participación ciudadana es uno de los procesos más complejos en un diálogo entre autoridad y comunidad.

El tercer compromiso: la planeación de largo aliento, o de gran visión, o de largo plazo. Es obvio que el gobierno tiene que desarrollar proyectos y obras que rebasan los límites de una sola administración, pero en México ha sido costumbre política abandonar y/o desechar los esfuerzos del gobierno anterior para iniciar proyectos que lleven el sello del gobernante en turno, con el consiguiente desperdicio de tiempo y esfuerzo. En ese campo, este compromiso avanzó hasta la promulgación de una nueva Ley de Planeación para el Desarrollo, que en su articulado prevé la elaboración de un plan vinculante, con un horizonte de 25 años. Con un aplauso discreto, los asistentes a la V Glosa rubricaron el momento en que la diputada Cristina Torres, presidenta de la comisión de Planeación del Congreso, entregó un ejemplar del ordenamiento tanto al gobernador saliente como a la gobernadora entrante, publicado apenas dos días antes en el Periódico Oficial del Estado.

Es en ese momento, al término del diálogo, cuando adquiere sentido el concepto *glosa de transición*, pues el orden del día




contemplaba el uso de la palabra por parte de la gobernadora electa, Mara Lezama Espinosa, quien a partir de ese instante se convertiría en “la figura central e imprescindible del evento.” Las cinco glosas, la ley de planeación, los avances en participación ciudadana y los convenios establecidos con una docena de organismos internacionales, ahora dependían de la voluntad democrática de una sola persona.

El discurso de Mara no decepcionó. Resuelta, calificó la rendición de cuentas como “un gran avance democrático”, y se manifestó dispuesta a redoblar esfuerzos en la misma dirección. Analítica, lamentó lo que le costaron al estado “las décadas de opacidad.” Convencida, aseguró que “no se puede hablar de democracia sino es de la mano de la participación



Un ejercicio poco común: la transición de mando de un proyecto democrático.

ciudadana". Enfática, prometió "romper los esquemas de cómo se llevaba la información relativa al presupuesto." Pragmática, ofreció "hacer clara la información, para que los ciudadanos puedan entenderla."

Luego agregó: "En esta vocación que tengo de abrir los espacios, de hacer un gobierno cercano a la gente, hay que escuchar todo el tiempo, porque el único que te puede decir dónde estamos es el ciudadano." Y remató: "Esa es la ruta que vamos a seguir, tenemos un mandato ciudadano."

Con una mezcla de alivio y entusiasmo son recibidas las palabras de la nueva mandataria: nadie esperaba tanto, pero tampoco nadie esperaba menos. En un ambiente distendido, el gobernador Joaquín González hace uso de la palabra para cerrar la sesión,



**Yeddelti Cupul, Mara Lezama Espinosa, Carlos Joaquín González, Alicia Mateos y Cynthia Dehesa: el equipo ejecutivo de *Ciudadan@s* con los gobernadores de la transición.**

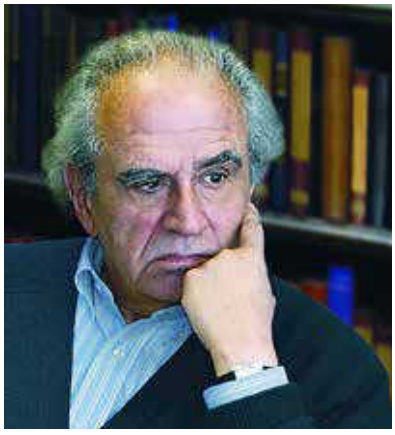
poniendo énfasis en la dificultad de romper el vicio de la opacidad. Y queda para el recuerdo la foto de dos gobernantes sonrientes que, de manera pública, se comprometieron a mantener el esfuerzo para convertir a Quintana Roo en un mejor lugar para vivir.

# 2.
# la rendición de cuentas

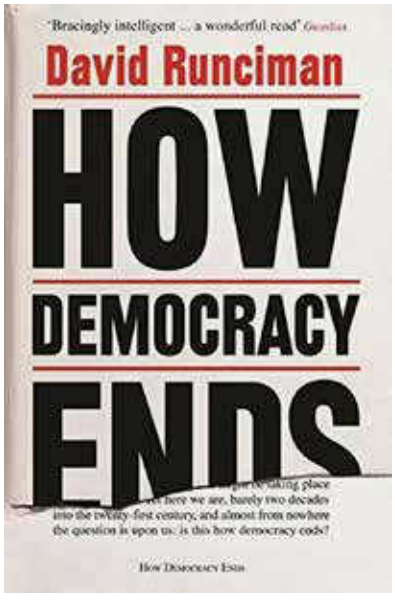
Para entender a cabalidad lo que sucedió en la V Glosa, hay que realizar un viaje imaginario a un pasado no tan lejano, las dos últimas décadas del siglo XX, cuando el concepto mismo de democracia fue objeto de severos cuestionamientos. De manera significativa, conviene recordar que algunos de los primeros textos fueron publicados en América Latina, siendo reflejo de una reacción social inesperada que, de modo elocuente, fue llamada *decepción democrática*, *desencanto democrático*, y unos años más tarde, *fatiga democrática*.



Esta hipótesis sostenía que la democracia prometía mucho, pero cumplía poco. Interpretando un malestar que se ubicaba en



**Guillermo O'Donell.**







el centro vital del sistema, los votantes, la crítica sostenía que si bien tenían lugar elecciones libres y alternancia de partidos, el sistema estructural se mantenía intacto: las reformas prometidas en el campo económico nunca se concretaban, la brecha entre ricos y pobres era cada vez más amplia, la corrupción en la esfera pública persistía, los canales de expresión de la ciudadanía estaban bloqueados y los partidos políticos se habían anquilosado pues, lejos de defender las causas populares, buscaban la perpetuación del status quo, y su preocupación central era utilizar el poder en provecho de su facción, dando escasa o nula atención a los cambios de fondo (salvo en los discursos).

Esa cruda realidad provocó un desenlace lógico: la confianza en los partidos y en los gobiernos se desplomó, la abstención electoral aumentó en forma dramática, la función pública cayó en total descrédito (con una visión simplista de los políticos como personajes oportunistas y corruptos), y lo más alarmante, creció la preferencia por grupos que proponían regímenes autoritarios o populistas.

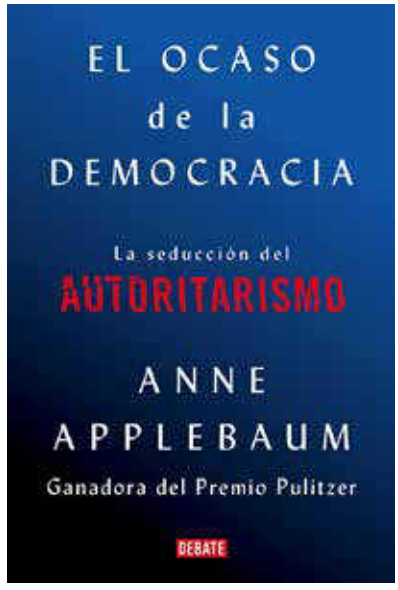
Tan ácida percepción persiste hasta la fecha y no ha sido resuelta. De hecho, la fatiga se extendió también a las democracias más antiguas del planeta, las europeas, y se manifestó en países de sólida tradición representativa, como los Estados Unidos y Japón. La preocupación por el tema resultó patente con la aparición de una serie de estudios académicos, que terminaron por convertirse en *best-sellers* a escala global, entre los que se pueden citar al argentino Guillermo O'Donnell (*La calidad de la democracia*, 2004), al alemán Tascha Mounk (*People vs. Democracy*, 2014), al británico David Runciman (*Cómo termina la democracia*, 2018), a la dupla Steven Levitsky y Daniel Ziblatt (*Cómo mueren las democracias*, 2018), y a la norteamericana Anne Applebaum (*El ocaso de las democracias*, 2020).

Previo a ese contexto de debate, en el año 1989 el Banco Mundial publicó un caso de estudio intitulado en inglés *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, que incluía un término novedoso en las publicaciones de la institución. La palabra en cuestión era gobernanza *(governance)*, utilizada en un sentido que sugería buenas prácticas de gobierno *(government)*. Aunque ambos vocablos tienen la misma raíz etimológica (del griego *kybernáo*, y luego del latín, *gubernare*, término náutico que en sentido literal significa pilotear o gobernar una embarcación), la acepción de ambos es radicalmente distinta.

Gobierno está asociado al mando político y al poder. Se encuentra vinculado en forma directa a la toma de decisiones y, por lo general, se deposita en una sola persona (rey, presidente, primer ministro), o de manera excepcional en un cuerpo colegiado (congreso, parlamento), y tiene como principal atribución el despacho de los asuntos públicos. Gobernanza, en su acepción moderna, no sólo implica la acción de gobernar, sino que incluye los compromisos públicos adquiridos por la autoridad enfocados en garantizar un buen gobierno, con criterios novedosos como la sostenibilidad, la transparencia y la planeación.



**Anne Applebaum.**

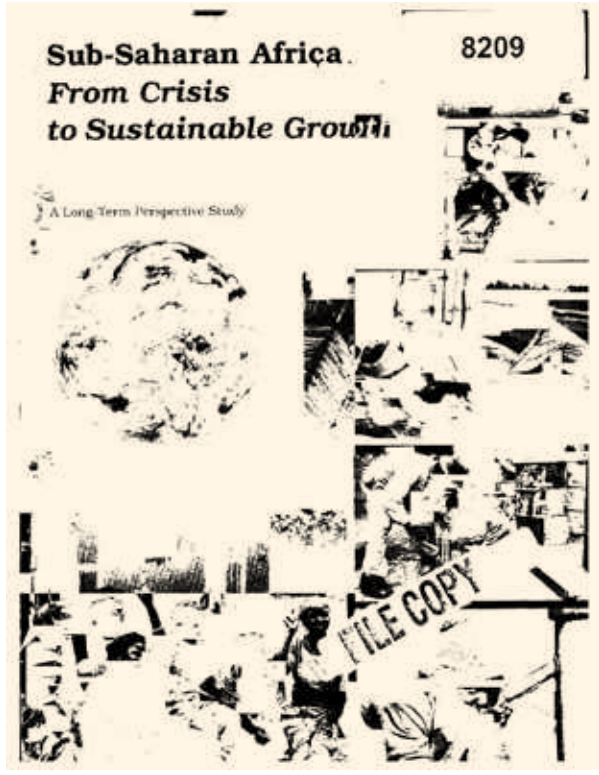



En el ámbito de la diplomacia internacional, el término gobernanza se popularizó en pocos años, impulsado de manera vigorosa por los organismos asociados a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que de manera enfática urgían una mayor participación de las personas en la adopción de las decisiones de gobierno, y más aún, un empoderamiento de la ciudadanía. Muy pronto, sin embargo, se descubrió que era complicado potenciar de manera simultánea todos los componentes de la fórmula, que de manera esquemática pueden enunciarse así: uno, la rendición de cuentas; dos, la participación ciudadana; y tres, la planeación a largo plazo.

Respecto al primer elemento, en 1999, una década después de la publicación del Banco Mundial, el académico Andreas Schedler, investigador en jefe del Instituto de la Democracia en la Universidad Centroeuropea, con sede en Budapest, propuso una definición que, aún en su extrema sencillez, fue bien recibida por la academia: “La rendición de cuentas significa obligar a los actores políticos a explicar públicamente sus actos y a someterse a posibles sanciones si no cumplen.”

Desde entonces, ha surgido un alud de interpretaciones del concepto, con la visión particular de la instancia que las emite. El Banco Mundial, con un enfoque ampliado, define la rendición de cuentas como “un proceso mediante el cual los individuos, agencias y organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil, son responsables de sus acciones, y deben explicar y justificar su conducta”, con lo cual su alcance se extiende hasta actores ajenos a la esfera pública. En el ámbito nacional, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) lo entiende como “un principio de gobernanza democrática que implica que los funcionarios públicos deben

**El surgimiento del término gobernanza.**




explicar y justificar el uso de recursos públicos, el cumplimiento de sus funciones y la toma de decisiones ante la ciudadanía y los órganos de control."

Aquí valdría la pena apuntar que más allá de la interpretación moderna de la rendición de cuentas, acotar y controlar el ejercicio del poder público es una preocupación política de larga data. Ahí se encuentra el origen de los contrapesos del poder, ausente por completo en las formas autocráticas de gobierno, tales como las monarquías absolutistas, que fueron la norma hasta la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos (1776) y el estallido de la Revolución Francesa (1789). En el mundo occidental, la más notable consecuencia de ese proceso fue la formación de cuerpos legislativos que, si bien en un principio estaban conformados por integrantes de las cortes reales, con el tiempo derivaron en estructuras parlamentarias, elegidas por sufragio universal.



**Andreas Schedler.**

Así, no resulta exagerado afirmar que la rendición de cuentas es un elemento consustancial de la democracia. En casi todos los regímenes que han adoptado ese sistema, quien detenta el Poder Ejecutivo está obligado a rendir un informe periódico de gobierno, explicando el estado que guardan los negocios públicos, con

notable énfasis en el tema financiero, es decir, de dónde provienen los recursos y cómo se gastan. De manera adicional, las democracias han creado órganos autónomos de control, que verifican que la información sea precisa y que el ejercicio del gasto se realiza de manera honesta.

El destinatario de tales informes casi siempre es el Poder Legislativo, que se asume como el representante orgánico de la ciudadanía. No obstante, hay que anotar que existe una tendencia universal a convertir tal ejercicio de rendición de cuentas en un evento de glorificación del gobernante en turno, en el cual el análisis del documento pasa a segundo término o pierde toda relevancia.

En México, desde 1824, la primera Constitución federal preveía que a la sesión de apertura del Congreso asistiera el "presidente de la Federación", quien "pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante", pero no hacía ninguna referencia a un informe. Tan tenue disposición fue reformulada en la Constitución de 1857, que dispuso que "a la apertura de sesiones del Congreso asistirá el presidente de la Unión y pronunciará un discurso que manifieste el estado que guarda el país." Tal previsión tuvo un efecto limitado, pues a la promulgación de la Carta Magna siguió la Guerra de Reforma (1859-1861), y luego la Intervención Francesa (1862-1867), durante las cuales el funcionamiento del Congreso y la comparecencia del presidente resultaron inviables. La asistencia del titular del Ejecutivo no se regularizó sino hasta 1876, durante el primer periodo del presidente Porfirio Díaz, aun cuando los discursos que pronunciaba eran más bien arengas en tono político.

Finalmente, la Constitución de 1917 estableció que "a la apertura de las sesiones del Congreso asistirá el presidente de la República y presentará un informe… sobre el estado general que guarde

**Los antecedentes de la democracia: la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa.**

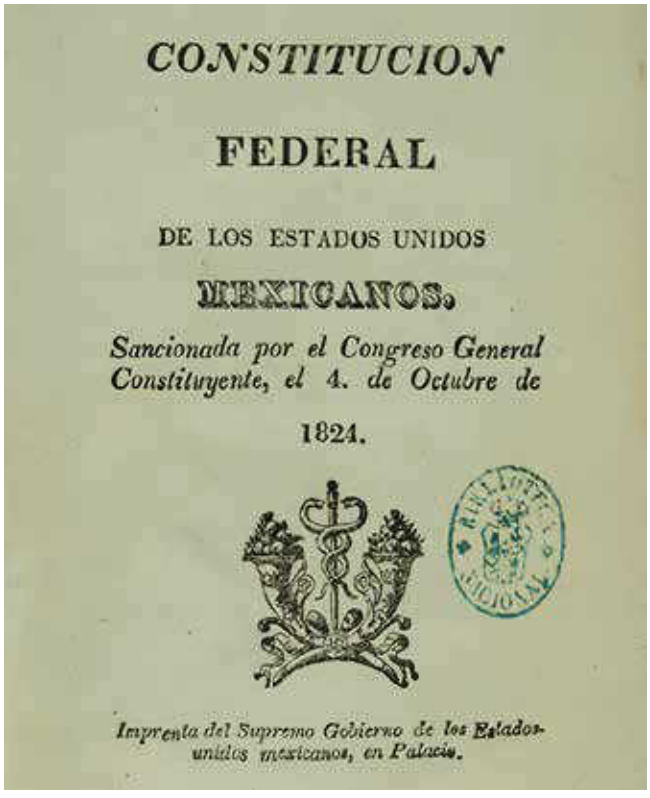




la administración pública del país". En 1923, el artículo respectivo se adicionó con la obligación de presentar el "informe por escrito", pero la práctica política, más el hecho de que México fue gobernado por el mismo partido durante siete décadas, convirtió el espíritu de rendición de cuentas que animaba la norma en una jornada de alabanza hacia la figura presidencial. El *Día del informe*, como se le llamaba coloquialmente, poco a poco se convirtió en uno de los símbolos emblemáticos del presidencialismo mexicano.

Con el tiempo, ese ejercicio laudatorio terminó por desgastarse. En el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, con gran escándalo de parte del oficialismo, los diputados de oposición interpelaron de viva voz al mandatario, en una ruidosa sesión de porras divididas. Los tres siguientes gobernantes (Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Vicente Fox), pronunciaron sus informes con interrupciones y reclamos de las bancadas minoritarias.

Al final, la Constitución fue reformada durante la gestión de Felipe Calderón (2008), que esta vez ordenaba que el presidente presentara "un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública en el país", pero lo eximía de la obligación de concurrir a la sesión. En esa misma


CONSTITUCION

FEDERAL

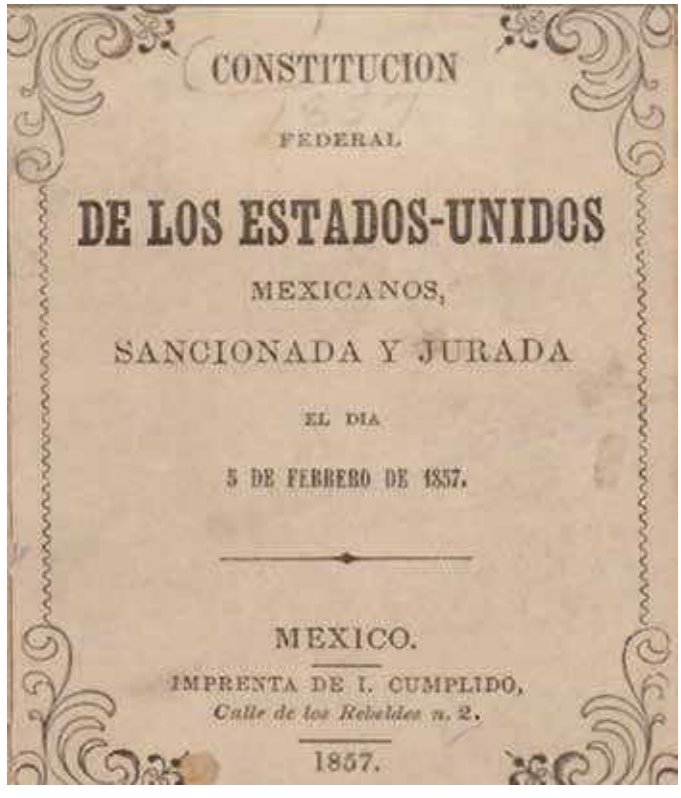
DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS.

Sancionada por el Congreso General Constituyente, el 4. de Octubre de

1824.

Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados-unidos mexicanos, en Palacio.


CONSTITUCION

FEDERAL

DE LOS ESTADOS-UNIDOS

MEXICANOS,

SANCIONADA Y JURADA

EL DIA

5 DE FEBRERO DE 1857.

MEXICO.

IMPRENTA DE I. CUMPLIDO,

Calle de los Rebeldes n. 2.

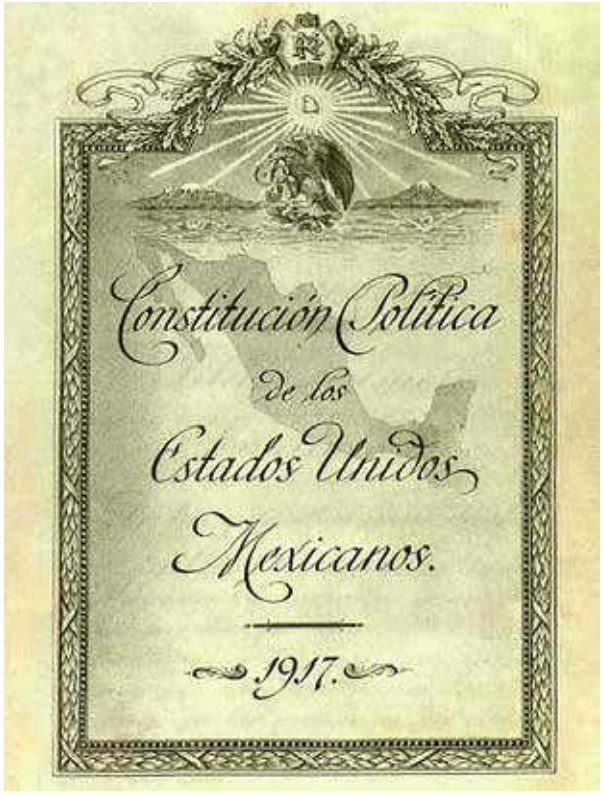
1857.

reforma, se estipuló que “cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar ampliar la información mediante preguntas por escrito”, así como citar a comparecer a los integrantes del gabinete, con lo cual dio inicio el ejercicio parlamentario conocido como glosa del informe.

Aunque a la fecha continúan vigentes ambas prácticas, la entrega del informe por escrito y la glosa del documento por las cámaras, su eficacia como mecanismo de rendición de cuentas ha sido continuamente cuestionada. Como en el pasado, suele ocurrir que la mayoría dominante impide un análisis profundo y pormenorizado del documento e inhibe la comparecencia de los funcionarios del gobierno, para evitar que enfrenten los cuestionamientos de la oposición.

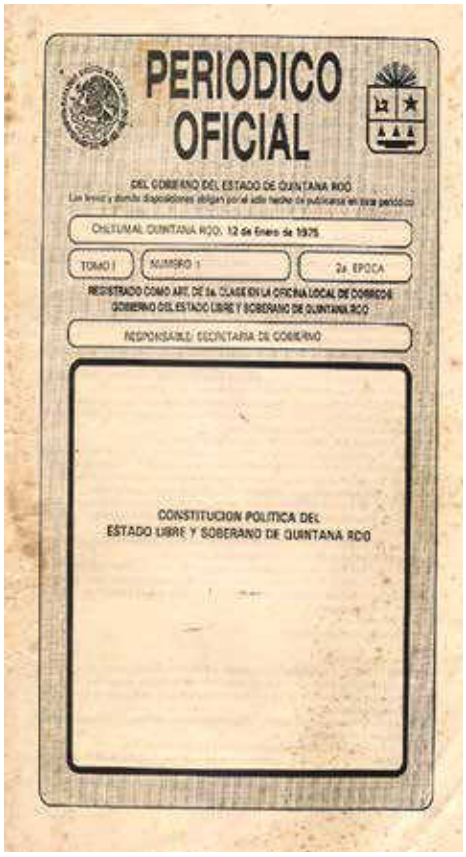
Quintana Roo no ha sido ajeno a esa realidad nacional. La Constitución del Estado, apenas promulgada en 1975, fue reformada en el mismo sentido que el ordenamiento federal, de modo que los gobernadores sólo están obligados a presentar un informe por escrito, y corre por cuenta del Congreso la tarea de analizarlo.

Eso ha provocado que en ambos niveles (y también a escala municipal), tanto el informe como la glosa hayan ido perdiendo relevancia, pues el escrutinio de los datos y los programas está en




**La obligación de rendir cuentas fue evolucionando en las leyes constitucionales que ha tenido México.**

**1975: la ley fundamental del Estado de Quintana Roo.**


PERIODICO OFICIAL

DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

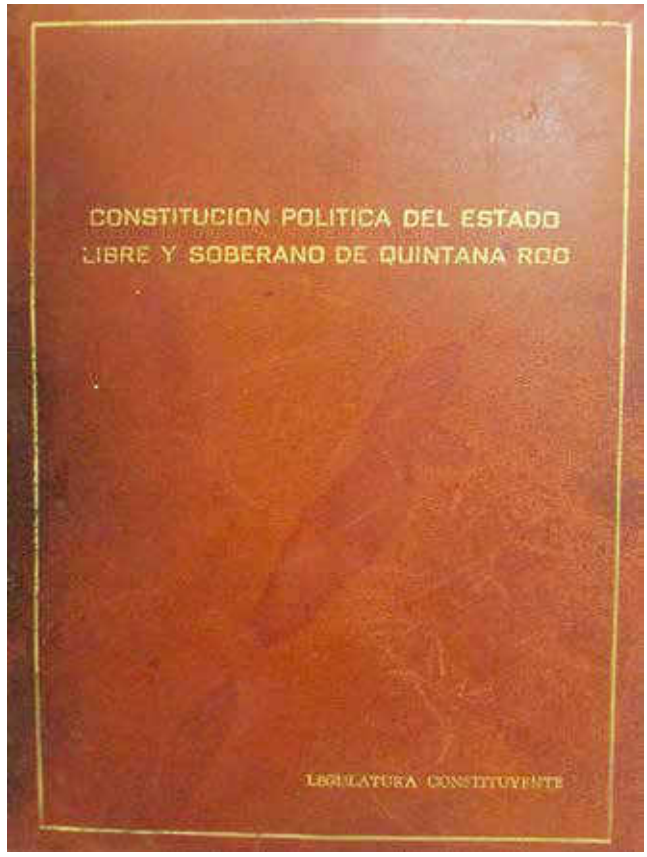
CHETUMAL QUINTANA ROO, 12 de Enero de 1975

TOMO I | NUMERO 1 | 2a. EPOCA

REGISTRADO COMO ART. DE 1a. CLASE EN LA OFICINA LOCAL DE CORREOS GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO

RESPONSABLE: SECRETARIA DE GOBIERNO

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO




manos del mismo partido que gobierna, con una participación marginal de la oposición y una nula intervención por parte de la ciudadanía. Así, aunque desde el año 2004 se encontraba vigente una Ley de Transparencia y Acceso a la Información, y pese a la costumbre republicana de celebrar el informe y realizar la glosa, a mediados de la década del 2010 Quintana Roo figuraba en la percepción pública como una de las administraciones más opacas del país, ocupando el sitio 22 entre las 32 entidades federativas. El informe y la glosa existían, pero se habían vuelto políticamente inoperantes.

# 3.
# el desafío de la transparencia

En mayo del año 2011, el empresario Francisco Córdova Lira, a la sazón presidente del Consejo Coordinador Empresarial del Caribe (CCE), organismo cúpula que asocia a casi todas las agrupaciones patronales que existen en la zona norte del Estado, recibió una petición insólita. Primero de boca de la contralora municipal, Reyna Arceo, y luego del propio alcalde en funciones, Julián Ricalde Magaña, la autoridad deseaba que los empresarios crearan una instancia autónoma e independiente, con capacidad crítica y autoridad moral, que avalara que la rendición de cuentas del Ayuntamiento Benito Juárez era confiable.



**Córdova Lira: "La corrupción no la acabas por decreto".**



**Julian Ricalde, una actitud de mucha apertura.**

Por extraño que suene, la administración de Ricalde quería que un grupo de ciudadanos certificara que su gobierno se conducía con honestidad. Tan peculiar propuesta se sustentaba en la necesidad de establecer mecanismos creíbles de rendición de cuentas, que en la práctica había topado con un obstáculo imprevisto: la ciudadanía no estaba organizada, y tampoco estaba preparada para analizar las cuentas del gobierno.

Ese problema de arranque no era privativo de Quintana Roo. De acuerdo con el especialista José Roldán Xopa, catedrático del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), y uno de los más notables expertos en administración pública del país, las nuevas tendencias democráticas exigían que la ciudadanía "deliberara y participara en las decisiones fundamentales, en los programas y los presupuestos", pero pronto se hizo evidente que, descartada la opción de los partidos políticos, la ciudadanía en su conjunto "no tenía capacidades de interlocución".

Roldán Xopa explica así el dilema: "La sociedad es el elemento de neutralidad, cuya presencia es indispensable en el proceso, independientemente del partido político que gobierne. Hay que incorporarla de manera permanente al diálogo y a la toma de decisiones, pero con actores que tengan credibilidad, que representen intereses comunitarios, no de grupo. Si no los hay, el gobierno tiene que propiciar que la sociedad se organice para tener con quien dialogar."

Urgido por el Ayuntamiento para tener con quien dialogar, y con la oferta de una aportación mensual proveniente de las arcas municipales para sufragar los gastos operativos, Córdova convocó a un grupo de empresarios interesados en la transparencia y, ante notario, en noviembre de 2011, firmaron el acta constitutiva de la asociación civil denominada Comité de Participación Ciudadana para la Transparencia.

Recuerda Córdova: "Nos lo tomamos muy en serio. La corrupción es un cáncer del sistema, una enfermedad que lo corroe desde dentro, y la postura de Reyna Arceo y de Julián Ricalde era de gran mérito, de mucha apertura. Así que firmamos un convenio en el cual nos comprometimos a desarrollar un programa que le diera certidumbre a la ciudadanía sobre el ejercicio del gasto municipal. Era un esfuerzo horizontal, una herramienta útil, porque ese problema no lo acabas por decreto."

Córdova hizo algunos progresos con socios participativos y entusiastas (Juan Pablo Mirabent, Isaac Reza), pero no tardó

en comprender que la tarea necesitaba al frente un profesional de tiempo completo. La suerte estaba de su lado: a partir de una entrevista de radio en la que criticaba la apatía ciudadana, recibió la llamada telefónica de una abogada especialista en análisis de contratos, Mariana Perrilliat, quien se dijo dispuesta a colaborar en lo que fuera. Tras la entrevista inicial, Córdova comprendió que su inesperada aliada estaba más que capacitada para dirigir el Comité y le encomendó la elaboración de una propuesta para transparentar el gasto municipal.

Fue una contratación inspirada, pues Perrilliat ya traía en mente un modelo que se podía adaptar a las necesidades de Cancún. Desde 1998, un grupo de sociedad civil mantenía en Colombia un programa de seguimiento de la calidad de vida, denominado *Cómo vamos, Bogotá*, que evaluaba los avances en los planes de gobierno de la ciudad. Auspiciado por tres entidades privadas –-la Cámara de Comercio, el periódico El Tiempo y la Fundación Corona--, la iniciativa había tenido tanto éxito que en los siguientes años fue adoptado por casi todas las ciudades del país, dieciséis en total, que en conjunto agrupan al 60 por ciento de la población [www.redcomovamos.org], y cruzó fronteras para establecerse en la brasileña Sao Paulo [***Observa Sampa***, observasampa.prefeitura.sp.gov.br], y en Chile [***Santiago Cómo Vamos***, ciudadyterritorio.udp.cl]. La versión mexicana, ***México cómo vamos*** [www.mexicocomovamos.mx], se estableció en 2014, pero su especialidad es el análisis del entorno económico, no la calidad de vida de determinada ciudad.

Recuerda Perrilliat: “La escala municipal es ideal para monitorear al gobierno. Puedes rastrear con facilidad cuáles son los planes municipales, incluso le puedes dar seguimiento a las promesas de campaña, y contrastarlas con las acciones de gobierno. Por ahí empezamos, por compromisos reales como la rehabilitación del teatro Ocho de Octubre, el equipamiento del cuerpo de bomberos, el mobiliario de las oficinas, los programas de bacheo. En esos casos, se puede medir con bastante certeza el destino de los recursos.”

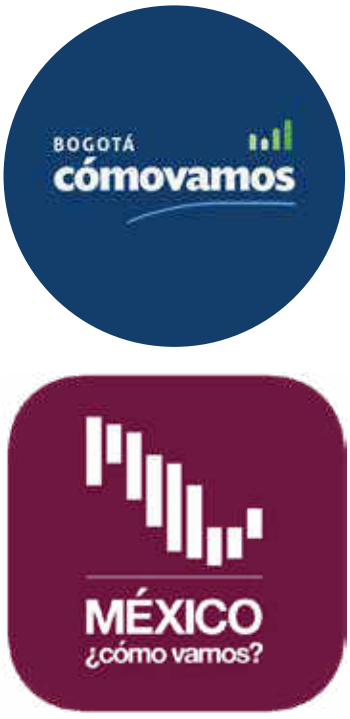
Aunque la intención inicial era transparentar las finanzas municipales, Perrilliat y su segunda de a bordo, Alicia Mateos, adoptaron valiosos modelos de recolección de datos, de vinculación entre planes y acciones de gobierno, y sobre todo, de medición de resultados. Así nació *¿Qué cuentas, Benito?*, denominación que



**Roldán Xopa: “La sociedad, el elemento de neutralidad”.**



**Perrilliat: “La escala municipal, ideal para monitorear al gobierno.”**




**La aparición de los vigilantes ciudadanos.**

más de uno consideró irrespetuosa para la figura del Benemérito, pero que aludía en forma franca, aunque festiva, a las cuentas del Ayuntamiento Benito Juárez.

Perrilliat percibió en su contraparte una preocupación sincera: "El municipio tenía la intención real, no disfrazada, de transparentar el gasto. Claro, se encontraron con los vicios añejos, las nóminas de aviadores, o los inventarios de activos alterados, difíciles de denunciar, complicadísimos de erradicar. El programa funcionó con esas limitaciones."

Por desgracia, así como la ciudadanía no estaba preparada para dialogar, la autoridad tampoco estaba preparada para informar. La transparencia requiere que los datos publicados tengan un orden lógico y un formato adecuado, a fin de hacerlos comprensibles para el ciudadano común que, por regla general, sabe poco o nada de programas de gobierno, de términos jurídicos y de técnicas contables. No basta con publicar en los periódicos o subir a la red cientos de concursos, de contratos y de adjudicaciones, pues lo único que se consigue es una masa confusa de información, imposible de analizar. En conjunto, un desafío inabarcable para un municipio solitario.

*¿Qué cuentas, Benito?* sobrevivió el cambio de administración municipal en 2014, pero no alcanzó a echar raíces en la comunidad. En forma simultánea, Córdova dejó tanto la conducción del CCE como la presidencia del Comité, que en el último caso recayó en manos de Juan Ignacio Athié, un consultor de negocios que llevaba muchos años impulsando, por mera vocación ciudadana, la elaboración de planes de largo alcance en todos los niveles de gobierno.

Athié asumió el compromiso con renovados bríos. Su primera decisión fue muy acertada: a través de una agencia de *head hunters* contrató como nueva directora ejecutiva a Cynthia Dehesa, comunicóloga egresada de una prestigiada universidad jesuita, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superior de Occidente (ITESO), quien acababa de obtener una maestría en género, desarrollo y globalización en la muy afamada London School of Economics. En los siguientes meses, la dupla decidió simplificar, sin modificar sus estatutos, el largo y solemne nombre del Comité, adoptando un nombre de guerra más breve y atractivo: *Ciudadanos por la Transparencia*, o CxT. Más importante aún, para prevenir conflictos de interés, resolvieron no recibir recursos de las arcas oficiales

y, en su lugar, crearon un modelo de recaudación estable con empresarios locales. Algún tiempo más tarde, cubriendo un estricto protocolo de trámites y expedientes, lograron firmar un 'contrato de sociedad' con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por un monto de 600 mil dólares y un periodo de cuatro años, ingreso que eventualmente resolvió la agobiante necesidad de recaudar fondos.

Uno de los primeros objetivos que se propuso la nueva dirigencia fue organizar un foro importante, con impacto a nivel nacional, para denunciar la creciente opacidad con que se conducía la administración estatal y crear conciencia en la ciudadanía, y sobre todo, en el empresariado, de la disfunción democrática que derivaba de un gobierno que se mostraba reacio a rendir cuentas.

En equipo con Alicia Mateos, quién había permanecido en la organización, se invitó a participar a los expertos más reconocidos en la materia (Alejandro González Arreola, de la Alianza para el Gobierno Abierto; Eduardo Bohórquez, de Transparencia Mexicana; Joel Salas Suárez, comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que apenas en 2014 había alcanzado la calidad de organismo autónomo), personajes cuya asistencia garantizaba la cobertura de los medios de comunicación nacionales.

Bautizado el foro como *TrasForMar*, nombre sugerido por la agencia digital Spacehiplabs de Daniel Yañez, el proyecto fue ganando adeptos. Un aliado esencial fue el hotelero José Chapur, quien resolvió el enorme problema logístico de la sede, al prestar a título gratuito el moderno centro de convenciones del hotel Moon Palace. Otro apoyo notable provino del CCE, ahora liderado por el notario Luis Cámara Patrón, quien logró concitar el entusiasmo de múltiples cámaras empresariales.

*TransForMar* tuvo lugar en septiembre de 2015, con la manifiesta antipatía del gobierno estatal, en esos momentos encabezado

TRANS FOR MAR 2015

1ER FORO DE TRANSPARENCIA EN CANCÚN







**González Arreola, Bohórquez, Salas Suárez: los aliados de *TransForMar*.**



por Roberto Borge Angulo. Durante un par de días, unos 700 asistentes deliberaron sobre cuestiones que le resultaban alérgicas a las autoridades: gobernanza, transparencia, rendición de cuentas, gobierno abierto.

La exposición pública de esa agenda y la extensa cobertura de medios que recibió el evento generaron algo de conciencia en la opinión pública, tanto local como nacional, de que Quintana Roo tenía un problema de rendición de cuentas, mas el gobierno estatal transitaba exactamente en sentido contrario. De hecho, en los primeros meses de 2016, la administración propuso al Congreso hacer modificaciones a la Ley de Transparencia, que más bien apuntaban a legalizar la opacidad, pues la reforma incluía medidas regresivas que limitaban tanto el acceso a la información como la rendición de cuentas.

En ese ambiente adverso, Athié y su equipo sostuvieron una sesión de trabajo en Chetumal con las comisiones de diputados encargados de dictaminar la iniciativa. Como ninguno en el grupo ciudadano era abogado, buscaron la asesoría de Francisco López Mena, un competente notario público que sumaba en su currículo la presidencia del capítulo Cancún de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y una candidatura a la gubernatura por el Partido Acción Nacional, y encontraron un aliado inesperado en el presidente de la comisión de Participación Ciudadana, el entonces perredista Jorge Aguilar Osorio, quien trató de persuadir a sus colegas del despropósito de aprobar leyes opuestas a la Constitución federal, que podían ser derogadas por

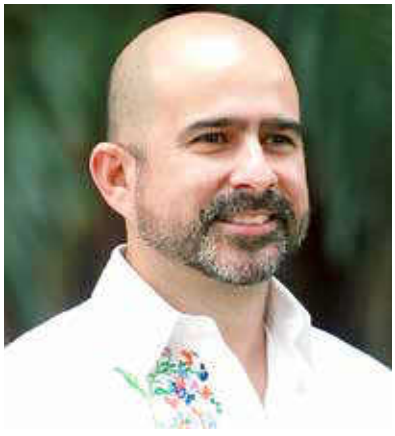



**La preocupación por la transparencia se mantiene, con una notable asistencia de público.**

tribunales superiores. Así, con el apoyo de la opinión pública y de 25 agrupaciones empresariales, que en un acto público exigieron desde Cancún la adecuación de la ley, el esfuerzo resultó en parte fructífero. Algunas disposiciones extremas, como aquella que estipulaba que los funcionarios podían negar información dando como única razón que 'estaba incompleta' o que 'no la tenían en su poder', fueron eliminadas del texto final, limitando la intención del Congreso de promulgar una ley con claros tintes retrógradas.

Pocas semanas más tarde, en un ambiente de extrema tensión, tuvieron lugar las elecciones para elegir nuevo gobernador (junio 5). Resultó triunfador Carlos Joaquín González, al frente de una coalición opositora PAN-PRD, desenlace que disparó las alarmas en el gobierno saliente. Como reacción a la debacle en las urnas, la administración que concluía diseñó el llamado paquete de impunidad, una serie de reformas legales que dificultaban hacer denuncias y juicios por actos de corrupción. Los cambios incluían también el nombramiento de un fiscal inamovible por un periodo de nueve años; la designación por siete años de cinco magistrados, también inamovibles, del Tribunal Superior; límites insuperables para la realización de auditorías sobre el gasto ejercido; y el blindaje de concesiones transexenales, que obligaban a la secrecía mediante cláusulas de confidencialidad, como la ampliación otorgada a la empresa Desarrollos Hidráulicos de Cancún (AGUAKAN), acordada cuando aún faltaba una década para que venciera la concesión original. La cereza del pastel era una provisión que garantizaba que el gobernador saliente y su





**López Mena, Aguilar Osorio: aliados inesperados.**

familia pudiesen contar con una escolta oficial de 30 elementos por un periodo de 15 años.

Tanto desaseo animó a varios grupos opositores a ocupar la sede del Congreso, con el propósito explícito de evitar la aprobación del paquete, pero la mayoría oficialista habilitó como sede alterna un hotel ubicado entre Cancún y Puerto Morelos (Royalton Riviera Cancún) y, a puerta cerrada, sin acceso a los medios de comunicación ni al público, aprobaron las reformas constitucionales y los cambios a las leyes secundarias, en medio de protestas que resonaron en todo el país (la mayoría de esos ordenamientos fueron revocados en los meses siguientes por la Suprema Corte y las leyes federales, y tanto el gobernador como su candidato enfrentaron procesos penales por los delitos de uso indebido del poder, peculado, operaciones con recursos de procedencia ilícita y lavado de dinero).

Para Ciudadanos y sus simpatizantes, el panorama pintaba bastante sombrío. Durante la campaña electoral, el grupo había preparado un documento denominado *Diez compromisos con la transparencia*, con la intención de que fuera firmado por los candidatos de todos los partidos. El abanderado del oficialismo lo rechazó de plano, mientras que Carlos Joaquín mostró una actitud cautelosa. No reservó un espacio en su agenda, ni aceptó una reunión específica para ese tema, sino que estampó su firma en un acto apresurado y poco significativo, en el marco de una gira proselitista en Cozumel del candidato presidencial de su nuevo partido, el panista Ricardo Anaya. Ante el alud informativo de la jornada, la firma de los diez compromisos por parte del candidato de la oposición no tuvo mucha repercusión en los titulares de la prensa.

Por lo que se podía apreciar en ese momento, la transparencia seguiría teniendo en el siguiente gobierno la calidad de desafío.

# 4.
# la confianza perdida

No importa cuán democrático y transparente quiera ser un gobierno, no importa qué tan honestos y bien intencionados sean sus integrantes, hay una decisión crucial que deben de tomar al inicio de su gestión, que no es otra que elegir los medios para rendir cuentas a la ciudadanía (o para no hacerlo), decisión de la cual va a depender en gran parte su credibilidad y su imagen pública.

En algunas democracias consolidadas, esas instancias se hayan previamente definidas y basta con que la administración entrante se ajuste a los parámetros que marca la ley. En ese apartado, tiene



**El logo del Observatorio.**

**Débil confianza en instituticiones de rendición de cuentas.**

mucha relevancia la figura del *ombudsman*, una institución de origen sueco, que literalmente se puede traducir como 'defensor del pueblo'. Aunque los alcances de este personaje varían de país en país, y en buena parte se limitan a investigar y corregir los abusos de la autoridad en el ámbito de los derechos civiles, en otros casos esa instancia tiene facultades para "supervisar el funcionamiento de la administración pública, para asegurar que sea transparente, equitativa y legal".

No es el caso de México, donde la protección ciudadana está encomendada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), una institución que ha sido objeto de severas críticas por su tibieza al abordar atropellos donde se ven involucradas las autoridades federales y el aparato militar. En cuanto a la administración de los recursos públicos, tanto las oficinas que dependen del Ejecutivo (la secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno a nivel federal, con 32 réplicas estatales que cumplen funcionas similares), como las que emanan del Legislativo (la Auditoría Superior de la Federación, órgano dependiente de la Cámara de Diputados, así como las 32 auditorías superiores adscritas a los Congresos estatales), han tenido un desempeño poco trascendente y su imagen pública está empañada por el descrédito. La escasa efectividad de estos organismos depende, en gran medida, de que son oficinas de gobierno cuya misión es vigilar al gobierno, lo cual propicia que sean un tanto miopes al señalar los excesos y los desvíos que detectan en la aplicación de los recursos públicos. México, como país, no ha logrado poner en práctica un sistema de rendición de cuentas eficaz, que goce de la confianza de la ciudadanía.

Ese era el dilema que enfrentaba el llamado gobierno del cambio, encabezado por Carlos Joaquín González, tras rendir protesta en septiembre de 2016. Aun cuando era notorio que deseaban deslindarse de la opacidad del gobierno predecesor, no tenían del todo claro la estrategia a seguir. Así que, con algo de cautela, se inclinaron por la fórmula tradicional: vigilarse a sí mismos.





**Del Pozo: "Al Estado le cuesta mucho trabajo observarse".**

Sin embargo, sí crearon un mecanismo novedoso: el Observatorio de Compromisos y Políticas Públicas, una división que se encargaría de rescatar y sistematizar las promesas que el candidato había hecho en campaña, darle seguimiento con las dependencias y, en lo posible, convertirlas en programas de gobierno. Para encabezar esa nueva oficina, cuyos lineamientos de publicaron en el Periódico Oficial del Estado, pero cuya existencia nunca se incorporó a la ley, se tuvo el buen tino de designar a un personaje que se había vuelto familiar en el ámbito de la gestión pública, Alicia Mateos, la misma que había participado en las etapas germinales de CxT.

Rafael del Pozo, nombrado secretario de la Contraloría, área donde quedo adscrita la nueva estructura, lo recuerda así: "Desde la administración de Julián Ricalde, en la cual trabajé como secretario del Ayuntamiento, traíamos esa preocupación por la rendición de cuentas. De manera rudimentaria, con una especie de periódicos murales, informábamos a la ciudadanía del avance de los programas, del destino de los recursos públicos. Ahora el reto era mucho mayor, pues brincamos de lo municipal a lo estatal."

Del Pozo recuerda la puesta en marcha del Observatorio como un proceso complicado: "Al Estado le cuesta mucho trabajo observarse. La principal resistencia provino de los integrantes del gabinete, lo sentían como una interferencia en su área. Los funcionarios asumen que deben rendir cuentas para arriba, al gobernador, pero no para abajo, y menos de manera pública, con la filosofía del gobierno abierto. Nos costó mucho trabajo pasar a lo concreto, lograr que aceptaran una metodología para darle seguimiento a las promesas y, sobre todo, para medir los avances. Esa fue la parte más complicada."



**Alicia Mateos.**



CIUDADANOS POR LA TRANSPARENCIA







**Los representantes de la ciudadanía en la estructtura del Observatorio.**

La naturaleza de las promesas de campaña también dificultaba la labor. Era más o menos fácil evaluar el cumplimiento de la promesa de entregar materiales escolares a los estudiantes de nivel básico (uniformes, mochilas y útiles), pues bastaba con saber cuántos alumnos habían recibido el beneficio para tener un porcentaje real. Pero, ¿cómo evaluar los progresos en combate a la corrupción, en mejora de los servicios de salud, o en la eficacia de los cuerpos de seguridad?

Del Pozo y Mateos identificaron 76 compromisos formales de campaña, la mayoría de los cuales se habían contraído y firmado con un organismo efímero, Ciudadanos Unidos en 2016, en realidad un membrete de apoyo a la campaña que recogía las inquietudes del propio candidato y de muy diversas agrupaciones. Con ese grupo, en los compromisos figuraban peticiones empresariales vinculadas al exceso de trámites burocráticos, a la autonomía del Consejo de Promoción Turística, a la creación de ventanillas únicas en los municipios, al mejoramiento de la imagen urbana mediante la regulación de anuncios espectaculares, propuestas respaldadas por la COPARMEX, la Asociación Mexicana de Agencias de Viaje (AMAV), la Asociación de Hoteles de Cancún (AHC) y otras cámaras empresariales. Junto a esa agenda de negocios figuraba la exigencia de establecer una mesa de seguridad y de promover el nuevo sistema de justicia penal (surgidas de la agenda de México SOS y Ángel Ciudadano), y temas de carácter político y administrativo, como una reforma electoral que facilitara el registro de candidatos independientes, así como límites a la entrega discrecional de patentes de notarías públicas, licencias para la venta de bebidas alcohólicas, concesiones de transporte urbano, y hasta entrega de placas de taxi.

Por separado, con el CCE, se establecieron acuerdos para agilizar los trámites migratorios y aduaneros, buscar un esquema de pre-internación de turistas, reactivar el fideicomiso de mantenimiento y restauración de playas, y modificar el horario de verano, de acuerdo con las necesidades de la industria turística. Una agrupación ecologista, Restore Coral, logró meter en la lista un plan para reforestar los arrecifes, muy dañados por el impacto del huracán Wilma en el 2005, y por las docenas de miles de buzos y los millones de bañistas que se meten al agua con bronceadores.

Con su interlocutor más constante, CxT, el candidato estampó su firma en siete ocasiones, todas referidas a la agenda de la

agrupación, todas de difícil implementación y de complicada evaluación: transparencia presupuestaria, medidas anticorrupción (adopción de tecnologías para evitar el contacto entre el funcionario y el ciudadano), gobierno abierto, estado de derecho, y una reacción directa con el pasado inmediato, protección a la libertad de expresión. Finalmente, Joaquín González introdujo al observatorio sus propias promesas de candidato, con base en las peticiones que recibía de manera rutinaria en los mítines: agua potable y drenaje, pavimentación, campos deportivos, unidades de salud, patrullas policiacas, construcción de escuelas, entrega de útiles escolares.

Con ese corpus definido, se procedió a organizar el esquema operativo y, por cada uno de los 76 compromisos, se creó un comité especializado, esto es, ¡76 grupos de trabajo!, integrados por uno o varios funcionarios de la dependencia a la que se turnaba el tema, miembros del grupo ciudadano que lo proponía, y un coordinador de la Contraloría (a veces Del Pozo, casi siempre Mateos). Esos equipos se reunían en privado para 'empujar la agenda', y preparaban un reporte para ir midiendo el progreso de cada tema, con base en un semáforo muy similar al que se usaría años después durante la pandemia del coronavirus: rojo significaba sin avances; amarillo ,en proceso; verde, compromiso cumplido.

Como el objetivo final era informar a la comunidad, el Observatorio adoptó un ritual que consistía en sentar a la misma mesa al gobierno del Estado (doce secretarías de Estado y otras tres dependencias), a la sociedad civil (quince membretes, la mitad organismos empresariales, el resto agrupaciones dedicadas a diversas inquietudes ciudadanas), y a la academia (cuatro universidades). Las juntas tenían carácter trimestral y eran presididas por el gobernador, lo cual obligaba a asistir a los titulares del gabinete, a los presidentes de organismos y a los rectores.

Recuerda Del Pozo: "Eran mesas enormes, de 60 o 70 participantes. Todos asistían, pero no todos estaban igual de comprometidos. De los que recuerdo, el Consejo Coordinador, la Asociación de Clubes Vacacionales, la COPARMEX, Amigos de Sian Ka'an, la agrupación Wikipolítica, la Universidad del Caribe, LaSalle, y desde luego, CxT, eran muy activos, hacían su chamba, y cuestionaban muy fuerte los informes que presentaban las dependencias. Y eso era una regla estricta: para avanzar en el semáforo, tenía que estar de acuerdo el grupo ciudadano."

**Los participantes más entusiastas.**





**Mesas tumultuarias y sesiones maratónicas en el Obserbatorio.**

El alto nivel de los participantes garantizaba una dinámica ejecutiva, pero tan nutrida asistencia terminó por volverse un problema. Comenta Adrián López Sánchez, en ese momento presidente de la COPARMEX: “La agenda era excesiva. La cantidad de compromisos era enorme y la revisión de cada caso se traducía en sesiones maratónicas. Mínimo, las juntas duraban tres, pero no era raro irnos a cuatro o cinco horas. Demasiados rubros, demasiados temas.”

Con todo, López Sánchez admite que hubo un avance sustancial: “Era un programa de gobierno, pero tenía el sabor de un ejercicio ciudadano. Creo que se avanzó con paso firme, que el gobierno entendió que le convenía escuchar a la ciudadanía, que eso le permitía mejorar. Y los ciudadanos comprendieron que el gobierno tiene limitaciones, que no todo se puede. Muchos temas se quedaron sin resolver, o no se avanzó lo suficiente, pero fue un diálogo de mutuo beneficio.”

Del Pozo también muestra un optimismo moderado: “El principal ingrediente del gobierno abierto es la voluntad política, y esa sin duda la había. Pero el principal objetivo era recuperar

la confianza y la credibilidad, que los ciudadanos perciban que tienen un gobierno honesto y eficiente, y en eso siempre quedas a deber. Nunca estás a la altura del reto.”.

Para darle transparencia a la labor del Observatorio, Mateos creó un sitio de Internet (www.observatorioqroo.org.mx), en el cual los usuarios podían consultar la evolución de las promesas, conocer su grado de avance y suscribirse al boletín informativo. Mas nunca lograron un número de visitas respetable, y los medios comunicaban con parquedad el contenido de las sesiones. Era un esfuerzo colosal, pero tenía poco aprecio por parte del público.

Además, de manera lógica, al irse cumpliendo los compromisos, el Observatorio se fue quedando sin materia. La mesa decidió eliminar de la lista muchos temas que no eran de competencia estatal (migración, aduanas, pre-internación, instalación de casinos, huso horario), así como otros que era imposible cumplir, o que dependían directamente de la Federación o de los municipios (rutas de transporte, ventanillas únicas).

Recuerda Mateos: “Aunque se fueron añadiendo nuevos compromisos, como los programas de contención del sargazo, hacia mediados del 2021 ya habíamos agotado casi todos los pendientes. Podría decir que el 75 por ciento de los compromisos se habían cumplido, y en muchos casos, como rezaba nuestro nombre, se habían convertido en políticas públicas.”

Pese a tanta dedicación, el Observatorio no tuvo el impacto esperado en la opinión pública. Tras la quinta sesión plenaria, Cynthia Dehesa se quejaba de que las agendas no estaban alineadas, “el gobierno tiene sus ideas y los ciudadanos las suyas, y realmente no hemos revisado los compromisos que se firmaron”, un problema mayor pues ya había transcurrido año y medio de



**López Sánchez: “la cantidad de compromiso era enorme”.**




**Última actulización de la página web en 2022: bastantes logros…**

**…y también bastantes pendientes.**




actividades. Poco después, el propio Joaquín González lamentaba que "mucha gente no conoce la existencia del Observatorio" y que la participación ciudadana no había tenido un incremento sustancial. En pocas palabras, eran los mismos de siempre.

Como estrategia paralela, el gobernador promovió la creación del programa Juntos Hacemos Más, que consistía en la formación de consejos consultivos ciudadanos, que en teoría iban a actuar como asesores y como críticos de los programas de gobierno. Alrededor de 180 consejos fueron instalados en los once municipios de la entidad, con más de tres mil ciudadanos participantes, pero en la práctica los resultados de esa iniciativa fueron insustanciales.

El gobierno del cambio estaba enfrentando un dilema sin solución aparente: los cambios no eran percibidos ni apreciados por la gente y la confianza ciudadana continuaba en la lista de los pendientes.

# 5.
# la estrategia alterna

A principios del 2017, en un programa de formación auspiciado por el PNUD y denominado *Agentes de Cambio en lo Local*, Alicia Mateos escuchó algo que llamó su atención: el estado de Jalisco había puesto en marcha un evento de nombre peculiar, la glosa ciudadana, en la cual el gobernador y los integrantes de su gabinete informaban a un conjunto de agrupaciones civiles, sin intermediarios, sobre los contenidos del informe de gobierno.

Aunque no se trataba de un diálogo abierto, entre pares, el mero hecho de que el Ejecutivo aceptara comentar el informe con

agentes de cambio

grupos ciudadanos sentaba un precedente a nivel nacional. Como coordinadora del Observatorio, Mateos conocía los aportes a ese ejercicio de las agrupaciones ciudadanas, pero interpretó la glosa de Jalisco como un modelo de vanguardia que permitía una mayor cercanía entre el gobierno y la gente.

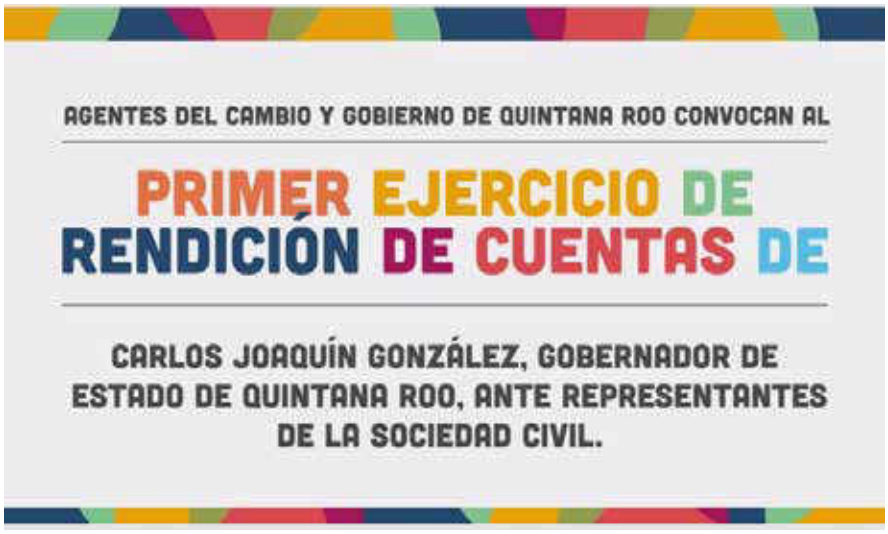
Entusiasmada con la posibilidad de replicarlo en Quintana Roo, pero atenta a los usos y costumbres del aparato político, Mateos hizo alianza con la directora de CxT, Cynthia Dehesa, quien había incorporado a su equipo a Yeddelti Cupul, una egresada de la maestría de gobierno y gestión pública de la Universidad Anáhuac, con una década de experiencia en la coordinación de los observatorios sociales de la Universidad del Caribe. Luego, buscando aún más respaldo académico, incorporaron al grupo a Francisco Naranjo, quien se había destacado en el Observatorio estatal como representante de la Universidad de Quintana Roo.

Ese grupo compacto elaboró una propuesta formal, distinta a la de Jalisco porque proponía un formato insólito: en este caso, los representantes de la sociedad civil sí tendrían voz y sí podrían cuestionar los contenidos del documento. Definido el formato y elaborada la lista tentativa de participantes, la propuesta fue sometida a la consideración de Rafael del Pozo, quien tras unos retoques mínimos se la llevó al gobernador del Estado.

Fiel a su costumbre de demorar las decisiones por lapsos prolongados, Carlos Joaquín no aceptó con prontitud el desafío. Cierto, había ganado una elección competida y aun disfrutaba la luna de miel con el electorado, pero no vio conveniente someter su primer informe a una revisión ciudadana, aun cuando era notorio su deseo de abrazar causas con cierto regusto progresista.

De esta forma, la primera glosa ciudadana tuvo lugar hasta el 9 de diciembre de 2018, a pesar de ser domingo, fecha elegida para hacerla coincidir con el Día Mundial de Combate a la Corrupción. Ese primer encuentro con la ciudadanía fue, al mismo tiempo, un logro notorio y un pequeño desastre. Como sede se eligió

GLOSA CIUDADANA QUINTANA ROO




**El debur de la glosa, un ejercicio novedoso de rendición de cuentas.**

la Universidad del Caribe, y como espacio la explanada que se encuentra frente a la biblioteca, en la cual se instalaron pantallas de sobradas dimensiones, de modo que los invitados, alrededor de 300, pudieran seguir al detalle los pronunciamientos de la mesa principal. En formato ciudadano, sin presídium, los funcionarios que harían uso de la palabra ocuparon el mismo lugar que los representantes de las agrupaciones cívicas, incluyendo en ese formato al propio gobernador.

El orden del día preveía tres temas de discusión: uno, participación ciudadana y apertura de la información; dos, prevención de la violencia; tres, planeación estratégica con visión de largo alcance. En cada uno de esos apartados habría cinco intervenciones, todas ellas cronometradas: abría una organización de la sociedad civil (tres minutos), después un integrante del gabinete fijaba la postura del gobierno (un minuto), venía la réplica o propuesta de la sociedad civil (cinco minutos), luego hablaba el gobernador (cinco minutos), y cerraba un moderador con las conclusiones (cinco minutos), de modo que la agenda contemplaba unos veinte minutos por tema.

Nada de eso sucedió: en la primera mesa hablaron seis funcionarios (el secretario de Gobierno, Francisco López Mena; la de Desarrollo Social, Rocío Moreno; el gobernador Joaquín González; el contralor Rafael Del Pozo; el oficial mayor, Manuel Alamilla; y el director del Instituto de Innovación, Marco Bravo), cuatro ciudadanos (el empresario Adrián López, la rectora Pricila Sosa, Cynthia Dehesa y la investigadora Celina Izquierdo), más un invitado especial (Javier González Gómez, oficial nacional de

**La rectora Pricila Sosa, anfitriona.**



Gobernabilidad Democrática del programa de Naciones Unidas), más la moderadora Alicia Mateos, con lo cual los 20 minutos previstos se convirtieron en 46. Un poco lo mismo sucedió en las mesas restantes: hubo más intervenciones de las previstas, aunque en el video de la sesión se percibe el empeño de algunos oradores, y no tanto en otros, de respetar los tiempos pactados. También fue un tanto inusual que la mecánica previera cuatro intervenciones del gobernador, uno por tema, y nunca el último de la lista: siempre una participación intermedia, con lo cual los compromisos no parecían cerrarse.

Para el anecdotario, sin embargo, hay que anotar que la principal perturbación provino de la Madre Naturaleza. Por un error de cálculo o de logística, la mesa de discusión se instaló en el centro de la explanada. Es probable que la avanzada oficial que autorizó esa ubicación haya visitado el lugar en un día nublado, la cuestión es que a la una de la tarde, cuando arrancó la glosa, el sol tropical de Cancún pegaba a plomo sobre los asistentes. Al principio menudearon las bromas sobre bronceadores, paraguas y sombreros, pero una hora después del inicio todo mundo estaba literalmente insolado. Al término del primer tema la empresaria Inna German sugirió moverse a la sombra, pero eso significaba reubicar las cámaras de televisión y las pantallas, así que el propio gobernador pidió seguir adelante. Desde el arranque, la moderadora sugirió a los asistentes moverse con libertad y, a quienes no aguantaban el azote inclemente de los rayos solares, refugiarse en los espacios sombreados mientras llegaba su turno, e incluso, hacer uso del



**Primera glosa, ejercicico al aire libre en la Universidad del Caribe.**

micrófono a la distancia. Cuando estaba por concluir el segundo tema, el gobernador tampoco aguantó: pretextando una llamada inexcusable, abandonó su lugar en la mesa. Como esa ausencia los privaba de "la figura central e imprescindible", Mateos decretó un receso mientras regresaba. Para colmo, en el desarrollo del tercer tema empezó a llover, no de manera torrencial, pero sí una llovizna pertinaz, en medio de la cual se leyeron las conclusiones de la jornada. El punto final, único discurso de la jornada rubricado con un aplauso, lo puso Cynthia Dehesa cuando sentenció: "Que quede como una metáfora que el día de hoy pasamos lluvia, pasamos sol, nos movimos, nos desacomodamos, nos desorganizamos, nos volvimos a organizar... ¡pero llegamos a acuerdos"!

En efecto, la página intitulada Plataforma de Gobierno Abierto de Quintana Roo (http://gobiernoabierto.qroo.gob.mx/index.php/glosa/primera-2018), aparte de ofrecer el video completo de la sesión, enumera quince acuerdos alcanzados por las partes, que servirían de guía para acercarse al objetivo central de la reunión: el gobierno abierto. Las personas interesadas pueden consultar el sitio y juzgar por sí mismas los avances en el amplio catálogo de temas que se abordaron.

En los círculos internacionales vinculados a gobernanza y participación ciudadana, la glosa de Quintana Roo tuvo un impacto rotundo. Por principio, las conclusiones se publicaron en el marco de la Cumbre de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, y esa misma organización registró la glosa "como una acción voluntaria de aceleración del Objetivo 16", que busca "promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas", a través de cinco ejes: la erradicación de la violencia, el acceso igualitario a la justicia, la lucha contra la corrupción, la transparencia y la eficacia gubernamental, y la protección de las libertades individuales.

De manera adicional, con fondos proporcionados por la USAID y con el apoyo del INAI, CxT y la agrupación Gestión Social y Cooperación (GESOC), el PNUD publicó un sólido manual intitulado *Protocolo para la realización de una glosa ciudadana como un ejercicio de gobierno abierto a escala local*, de la autoría de Lorena Cortés, investigadora en desarrollo social y participativo, cuyo contenido se nutre casi en su totalidad por la experiencia de Quintana Roo, en cuanto a la forma de organización, la mecánica del evento, los objetivos y los participantes.

**Un manual puntilloso…**




**…editado por agencias internacionales.**

USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE

inai
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

gesoc a.c.
GESTIÓN SOCIAL Y COOPERACIÓN

La primera glosa, de manera inevitable, sirvió como modelo en la repetición anual del ejercicio, que en los años siguientes se siguió organizando los últimos días de noviembre o los primeros de diciembre. Desde luego, el orden del día se modificó de manera sustancial y, en forma gradual, se fue alejando del propósito original de analizar los informes de gobierno, para concentrarse en su propio temario. Con el paso del tiempo, el número de oradores se limitó a dos, máximo tres por tema: la intervención ciudadana, la respuesta oficial, las inevitables excepciones. La mesa dejó de ser redonda y se convirtió en una herradura, en la cual el titular del Ejecutivo ocupa, si no el centro exacto, al menos sí un lugar en la cabecera. También se redujo el número de invitados, y al final se descartaron los no participantes en la mesa, considerando que era suficiente transmitir en vivo y en directo la sesión completa por los canales oficiales.

Más importante que esos cambios cosméticos, el contenido de la glosa se ha enriquecido con temas que no figuraban en la sesión inicial. La transparencia presupuestaria, la visión de género, la diversificación económica, la atención prioritaria a los pueblos originarios y los descendientes afromexicanos, el desarrollo sostenible, el ordenamiento territorial, el fortalecimiento del estado de derecho: todos esos rubros se han incorporado en algún momento a los acuerdos, pero no todos han permanecido en la mesa.

A diferencia del Observatorio, donde se llegaba a un acuerdo para eliminarlos del temario, bien porque fueran de imposible concreción, bien porque se consideraban resueltos, en la glosa aparecen y desaparecen sin mayor explicación. Un buen ejemplo es la cultura, tema emergente que apareció en los resúmenes de

**Segunda glosa, en la Casa de la Cultura de Cancún.**

**Tercera glosa, en pandemia, en la Biblioteca Nacional de la Crónica.**





la primera y la tercera glosa, con el vago compromiso de organizar un “foro de reflexión y capacitación sobre el valor de la cultura para el desarrollo sostenible”, un evento que jamás se concretó. También en el limbo quedó el acuerdo de las partes de “elevar al rango de secretaría de Cultura al actual Instituto de la Cultura y las Artes.”

Es imposible evaluar cuántos y cuáles de los acuerdos alcanzados se han cumplido, pues muchos de ellos se repiten año con año, lo cual puede significar que se encuentran vigentes y/o en proceso, esto es, que avanzan y tienen resultados palpables. Ese sería el caso del desglose del presupuesto (que las autoridades aceptaron presentar en hojas de cálculo, y no en imágenes fotográficas que, por el tamaño de la letra, se veían borrosas), y la digitalización del Registro Público de la Propiedad, una condición necesaria para erradicar las prácticas de corrupción.

Yeddelti Cupul, con la experiencia acumulada de muchas glosas, aporta su punto de vista: “Cuando algún tema se coloca en la agenda de la glosa, su resolución se acelera de maneta notable. Ya sabemos que los tiempos del gobierno son siempre pausados, pero los responsables prestan mucha atención cuando tienen que informar qué pasó con el encargo en la siguiente glosa. Tener un asunto en la glosa es como tener una palanca que sirve para destrabarlo.”

En los últimos años, sin embargo, el temario ha mostrado cierta estabilidad, reduciéndose a tres asuntos: transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana y planeación a largo plazo. Un tema que va y viene de manera persistente, reflejo de la preocupación de ambas partes (y del sostenido reclamo de la ciudadanía, organizada y no organizada), es el tema de la violencia



**Cuarta glosa, en la Universidad del Caribe.**



**Sexta glosa, primera de Mara Lezama, en la Biblioteca Nacional de la Crónica.**

que genera el crimen, organizado y no organizado, cuyos índices locales se encuentran por arriba de la media nacional.

Las variaciones en la integración de la mesa también han sido notables. De las cuatro agrupaciones iniciales, dos ya desaparecieron o dejaron de asistir, Restore Coral y Ciudadanos Unidos para el 2016, y otra concurre de manera intermitente, el CCE. Al revisar la lista de asistencia a las ocho glosas, se encuentran numerosas siglas que participan en una o dos ocasiones, y luego se ausentan: Universidad Tecnológica de la Riviera Maya, Wikipolítica, AMAV, Unidos MX, Cámara Nacional de la Industria y Promoción de Vivienda (CANADEVI), Inteligencia Colectiva, Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Centinelas del Agua. Unos pocos tienen una participación constante, con más asistencias que faltas: COPARMEX, Bios Política, Universidad del Caribe. Si a eso agregamos que los interlocutores de la ciudadanía organizada, los funcionarios públicos, permanecen en sus puestos un promedio inferior a tres años, es válido preguntar si tantos cambios tienen un efecto negativo en la evolución de la agenda.

La única organización que ha participado en las ocho glosas ha sido CxT, que propios y extraños reconocen como la principal promotora de la iniciativa y, de alguna manera, el interlocutor central para fijar la agenda. Aunque tiene un liderazgo formal rotatorio (Juan Ignacio Athié hasta 2020, Alejandro Riquelme hasta 2022, Ricardo Medina Chemor hasta la fecha), su directorio es estable: Cynthia Dehesa y Yeddelti Cupul encabezan la parte operativa desde el arranque de las glosas. Bajo su conducción, la agrupación ha logrado tejer una extensa red de contactos nacionales y



**Séptima glosa, en la Universidad del Caribe.**

extranjeros, ha colocado las siglas de CxT en la lista de los organismos civiles más experimentados del país y ha logrado mantener su autonomía del poder, mediante una cautelosa política de patrocinios que no comprometen su independencia.

El actual dirigente, Ricardo Medina Chemor, explica el valor de este aporte: “Creo que Ciudadanos ha permanecido en el diálogo porque tiene una misión vertical y transparente. La meta de nuestra organización es ciudadana: construir el mejor estado para vivir. Trabajamos con el gobierno, para impulsar políticas públicas que beneficien a la comunidad, pero no para el gobierno. En ese contexto, tenemos que ser muy celosos de mantener nuestra autonomía.”

En cuanto al resultado acumulado de las glosas, puede resultar exasperante que los avances sean escasos y pausados, y sobre todo, que la ciudadanía no les conceda la relevancia que merecen, pero Juan Ignacio Athié, uno de los autores intelectuales de esta estrategia, tiene una visión diferente: “Este proceso no es sencillo, vamos a tardar dos o tres generaciones en resolverlo. Por un lado, tenemos gobiernos que acostumbran no informar, no rendir cuentas, no ser transparentes, en resumen, no son democráticos. Por el otro, tenemos una ciudadanía apática, distraída, incrédula, que todo lo cuestiona y lo descalifica, y tampoco quiere participar. No será fácil acercar esos extremos.”

Athié compara el proceso con una metáfora: “Es como las orquestas sinfónicas que se van agrupando al interior de los centros comerciales. Primero escuchas un violín, luego una percusión, después una trompeta, pero tardas en apreciar a la orquesta




**Octava glosa, en el C-5 de Cancún.**





**Cynthia Dehesa, directora general; Yeddelti Cupul, coordinadora de proyectos: liderazgo estable y exitoso.**

completa. Aquí sucede lo mismo, suena un acorde, luego una tonada, pero puede tomar décadas escuchar la sinfonía completa. En el caso del gobierno abierto, yo diría que apenas estamos en los ensayos."

En opinión de Athié hay avances, pero también puede haber retrocesos: "La única manera de consolidar el proceso es el empoderamiento de la ciudadanía. Y en ese capítulo todavía estamos muy lejos, ni siquiera hemos logrado captar la atención de la gente. Pero nadie nos dijo que esto cambiaría como por arte de magia."

Coincide en ese juicio Roldán Xopa: "Es muy complicado aterrizar la participación de la gente. Pero con frecuencia te llevas una sorpresa: muchas organizaciones ciudadanas, que hablan por la gente, tienen más claridad y más competencia que el propio gobierno. El camino que conduce al gobierno abierto está sembrado de paradojas."

# 6.
# el gobierno abierto

Nadie pone en duda que las elecciones periódicas y la alternancia en el poder son condiciones indispensables para calificar un sistema como democrático, pero ¿son suficientes? Esa pregunta surgió de manera incómoda desde la Universidad de Yale cuando, en 1989, el politólogo Robert Dahl *(Democracy and its critics)* observó un claro distanciamiento entre los deseos de los ciudadanos y la manera de conducirse de los gobiernos.

Si bien es cierto que el gobierno es resultado de la voluntad mayoritaria, no lo es menos que los candidatos y los partidos en





**Dahl: "Participar no solo en los comicios, sino en las decisiones fundamentales."**



**Sen: "Las libertades económicas deben traducirse en el bienestar de los individuos."**

campaña hacen ofertas que, una vez que son gobierno, no están obligados a cumplir. Además, la mercadotecnia política postula que las promesas concretas, sobre todo en temas sensibles como el manejo de la economía, los derechos de las minorías y la libertad sexual, suelen ahuyentar más electores de los que atraen, y los candidatos, de manera deliberada, abordan esos temas de manera ambigua, sin comprometerse con sus votantes.

En una apabullante cantidad de asuntos públicos, según Dahl, la ciudadanía queda relegada al papel de observador. El Poder Ejecutivo no somete al escrutinio público sus iniciativas, ni se toma la molestia de informar con detalle sobre sus alcances. Si puede las pone en práctica y, si no cuenta con la capacidad legal o la mayoría legislativa para hacerlo, prefiere negociar acuerdos políticos con los grupos de poder, antes que buscar el aval de los ciudadanos. Dahl centró sus críticas en la propia ley fundacional (*¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, 2003), que a su juicio es la fuente de esa disfuncionalidad.

En opinión del ya citado Roldán Xopa, del CIDE: "La democracia tiene que ir más allá del mero ejercicio del voto. Idealmente, es un ejercicio continuo y cotidiano: el ciudadano debe opinar en todas las decisiones que le afectan.  Hay que darle contenido a eso que se llama democracia deliberativa, y su consecuencia lógica, la democracia participativa. Participar no tan sólo el día de los comicios, sino opinar y decidir en los asuntos fundamentales, los que afectan tu vida: los programas y los presupuestos"

Las hipótesis de Dahl coincidieron en el tiempo con el economista hindú Amartya Sen (laureado con el premio Nobel de Economía en 1989), autor de la teoría de las capacidades, que sostiene que el desarrollo económico debe generar un aumento en las oportunidades y las libertades de los individuos, y no en la creación de riqueza. A través de sus análisis del utilitarismo económico, la génesis de las hambrunas y su teoría de la elección social, Sen demostró que las decisiones de los gobiernos, aunque sean electos en procesos democráticos, no garantizan el bienestar colectivo ni la justicia.

Aunque ese debate tuvo un efecto poco apreciable en México, que aún se encontraba en la etapa del partido hegemónico, tal corpus académico generó un caldo de cultivo que centraba su crítica en el divorcio funcional entre gobierno y ciudadanía. Dos décadas después, asesorado por la académica Beth Noveck,

cuyo libro *Wiki Government* planteaba la creación de un 'gobierno digital abierto', el presidente Barack Obama propuso a la asamblea general de la ONU la formación de una *Alianza por el gobierno abierto* (*Open Government Partnership*, o OGP), un grupo de adhesión voluntaria dentro de la ONU, en el cual los países adquieren el compromiso de "abrir el sistema" a la participación de las personas. Esa óptica cuadraba con sus propias convicciones pues, desde su campaña electoral, Obama había repetido discurso tras discurso que "la democracia no es tan sólo votar en las elecciones: es lo que ocurre entre las elecciones."

México, que ya transitaba por la etapa de la alternancia, se apuntó entre los ocho países que firmaron el acuerdo inicial en septiembre de 2011, junto a los Estados Unidos, Brasil, Indonesia, Noruega, Filipinas, Sudáfrica y el Reino Unido. En sus considerandos, el documento reconocía que "la gente de todo el mundo exige más apertura", y demanda "mayor participación cívica en los asuntos públicos", buscando que "sus gobiernos sean más transparentes, receptivos, responsables y efectivos." Los países signatarios aceptaban como tarea "promover la transparencia, combatir la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías."

Clorinda Romo, responsable de coordinar los programas de la Alianza en el área de las Américas, lo ve de esta manera: "En el fondo, lo que se busca es una reducción de la discrecionalidad en las decisiones políticas, y una metodologia más depurada para interpretar los deseos y las necesidades de los ciudadanos."

Con todas sus letras, la declaratoria reconocía que el nivel de desarrollo democrático era diferente en cada país y que cada uno debía adoptar su propia estrategia para enfrentar, en lo posible, los nueve apartados que se enlistaban como objetivos básicos: uno, políticas anti-corrupción; dos, creación de espacios cívicos; tres, preservación del medio ambiente; cuatro, gobernanza digital; cinco, apertura fiscal; seis, inclusión de grupos marginados; siete, justicia para todos; ocho, participación de la ciudadanía; y nueve, derecho a la información.

La misma plataforma explica que los países de América Latina tienen que empeñarse en mejorar sus índices en el campo de los derechos humanos y la justicia social, dejando para una etapa posterior la recolección de datos y la rendición de cuentas. En el área latinoamericana, se percibe una constante de desigualdad y



**Noveck: "La creación de un gobierno digital."**



**Obama, autor intelectual de la Alianza por el Gobierno Abierto.**



**Romo: "En el fondo, lo que se busca es reducir la discrecionalidad."**

debilidad institucional, que en la práctica se traducen en la persistencia de la corrupción, la impunidad y el autoritarismo.

Como país, México tenía mucho por hacer en cualquiera de los nueve capítulos, pero entre el dicho y el hecho siempre hay un buen trecho. Si bien la derrota del PRI en las elecciones del 2000 se interpretaba como el fin de la etapa hegemónica, eso sólo aplicaba a la presidencia de la República, pues un porcentaje considerable del Congreso y la mayor parte de las gubernaturas de los Estados seguían bajo su control, y otra fracción pertenecía al movimiento de la izquierda emergente, que iba ganando posiciones bajo las siglas del PRD y otros membretes. En ese río revuelto, no era sencillo convertir los compromisos adquiridos en la OGP en leyes y en instituciones.

Además, México tenía un pendiente que ni siquiera figuraba en la lista de la OGP: la vigencia del estado de derecho. Cualquiera de los nueve apartados de la declaratoria sería de muy complicada implementación si nuestro país no mejoraba su calificación en lo referente a la observación de las leyes y a su aplicación eficaz por parte de las personas juzgadoras.

No obstante, la adhesión al protocolo de la OGP impulsó algunos avances. Los estatutos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) se modificaron, dando acceso a la comunidad científica al sistema de datos que resguardaba la institución. Y poco después, en 2015, se actualizó la Ley Federal de Acceso a la Información, que en lo sucesivo abarcó el tema de la protección de datos personales.

Un personaje clave en ese lapso fue el mexicano Alejandro González Arreola, electo copresidente a nivel mundial de la Alianza para el periodo 2014-2015. Experto en gestión social (su despacho de gestoría se llama, precisamente, Gestión Social y Cooperación), González Arreola obtuvo para México la sede del *global summit* correspondiente al año 2015, que atrajo a la Ciudad de México a más de dos mil participantes, entre delegados oficiales, organismos de la sociedad civil, académicos y parlamentarios.

Dos logros de consideración resultaron del congreso. Primero, la *Declaración de Gobierno Abierto y la Agenda 2030*, respaldada por 36 países y 84 organizaciones de la sociedad civil, que estipulaba un horizonte a largo plazo para avanzar en los objetivos de la agrupación. La otra, la *Carta Internacional de Datos Abiertos*,

documento promovido por México que logró el apoyo de 17 delegaciones. Para Quintana Roo, sin embargo, el tema más relevante fue la sesión donde se discutió la posibilidad de incluir los llamados gobiernos subnacionales (estatales, municipales, regionales, provinciales), como miembros plenos de la OGP.

El tema ya había figurado en discusiones previas. De acuerdo al portal de la propia Alianza, "los gobiernos locales están más cerca de las personas y su trabajo tiene un impacto más directo en la vida cotidiana de los ciudadanos". Aparte de que brindan "servicios cruciales", estos gobiernos "a menudo son más ágiles que los gobiernos a nivel nacional y están más cerca de las personas a las que sirven".

La iniciativa de incorporar gobiernos locales se aprobó en 2016, en el congreso de OGP en París. Quintana Roo no pudo beneficiarse de inmediato, pues se encontraba inmerso en el complejo proceso electoral del que ya se hizo mención. En cambio, sí lo hizo Jalisco (como gobierno estatal), junto con otras catorce administraciones locales, entre las que se contaban algunas megalópolis (la propia París, Madrid, Sao Paolo y Buenos Aires), ciudades de tamaño medio (Austin, Texas; Ontario, Canadá), y municipios perdidos que nadie puede ubicar en un mapa (el condado de Elgeyo-Marakwet en Kenia, el municipio de Sekondi-Takoradi en Ghana, o el pueblo de Kigoma en Tanzania).

La admisión de los gobiernos subnacionales ha sido una estrategia muy exitosa. La membresía de la OGP (que sólo acepta gobiernos como miembros plenos; las organizaciones civiles acuden como observadores), se multiplicó en forma exponencial, pasando de 15 miembros iniciales a más de 150 hoy en día. Otro tanto sucedió con los gobiernos nacionales, que pasaron de los ocho originales a los 75 actuales, donde en conjunto viven dos mil millones de personas, más o menos la cuarta parte de la población del globo terráqueo. En conjunto, los miembros de la OGP han hecho más de ¡cuatro mil compromisos! para mejorar la calidad de sus gobiernos.

Mas esos compromisos no tan solo hay que formularlos, también hay que aterrizarlos. Otra vez Romo: "En el área de las Américas hay 50 miembros de la Alianza, ubicados en forma mayoritaria en Brasil, México, Argentina y Chile. Todos tienen propuestas, pero se requiere un proceso para concretarlas: propiciar espacios de diálogo, lograr consensos, gestionar recursos, identificar




**La convovatoria a la reunión global en México 2015.**




**La campaña en Armenia.**

**La estrategia en Austin.**

capacidades, definir herramientas. Además, es necesario contar con una legislación de soporte. En resumen, trabajo puro y duro."

Como sea, esa tendencia mundial por la gobernanza se percibe en pequeños avances en los servicios que prestan los gobiernos locales. Un ejemplo es la ciudad de Vanadzor, en Armenia, que sometió a la OGP un plan para mejorar el acceso a sitios públicos de personas discapacitadas, quienes por norma temen concurrir a cualquier aglomeración. Siguiendo protocolos probados en otras ciudades, Vanadzor elaboró un mapa digital con los espacios que controla la municipalidad (edificios, parques, museos, estaciones de tren), marcando con un color los que son plenamente accesibles (verde), los que tienen acceso limitado (naranja), y los no accesibles (rojo). Al mismo tiempo, se elaboró una ruta crítica para que todos fueran verdes en cierto tiempo, lo cual constituyó un servicio invaluable para los ciudadanos con capacidades diferentes, que ahora tienen la información al alcance de su teléfono celular.

No todas las experiencias están vinculadas a países con escaso desarrollo. En Austin, capital del próspero estado norteamericano de Texas, hay mucha gente que se encuentra en situación de calle y duerme a la intemperie. La ciudad creó un consejo asesor, integrado por los propios menesterosos, el cual identificó las carencias más acuciosas que enfrenta el grupo. La primera, un lugar donde dormir. Tras censar a ese segmento de población, las autoridades ubicaron bodegas abandonadas o sin uso, y las acondicionaron como sitios 'secos y seguros'. El otro gran problema eran sus pertenencias, que no pueden abandonar para ir a trabajar (o a cualquier otro sitio). La solución fue adquirir contenedores plásticos de 200 litros e instalarlos en las mismas bodegas, equipados con candados, donde sus cosas están seguras. La meta final del programa es algún día no tener ciudadanos sin techo pero, mientras eso se logra, se usaron soluciones simples para problemas que no son tan complejos.

La misma Clorinda Romo ofrece otro ejemplo: "Cuando el Ayuntamiento de Bogotá decidió la ubicación de las luminarias, no utilizó un criterio métrico para separarlas, sino que las colocaron en los parajes más oscuros, donde las mujeres corrían mayor riesgo de ser agredidas sexualmente. Fue una distribución... ¡con perspectiva de género!"

En calidad de gobierno subnacional, Quintana Roo se incorporó a la Alianza en octubre de 2020, en un congreso mundial

pero virtual, en línea, como precaución por los contagios de la pandemia. La asamblea aprobó el ingreso de 56 gobiernos locales de 30 países, en un momento crítico para muchos de ellos, pues eran la primera línea de combate ante el azote del coronavirus, y contaban con presupuestos raquíticos para mitigar los efectos de la emergencia.

Desde aquella fecha, el estado ha puesto en marcha cuatro iniciativas de gobierno abierto, todos con un éxito relativo. La primera es la *Plataforma de datos abiertos* (www.datos.qroo.gob.mx), en la cual participan cinco dependencias (las secretarías de Gobierno, de la Contraloría, de Educación, el Colegio de Bachilleres y el Instituto de Innovación), apenas una fracción del aparato gubernamental. En este apartado, hay que decir que el gobierno federal dejó de publicar los avances de las plataformas estatales en octubre de 2018, al inicio del gobierno del presidente López Obrador, por lo cual no es posible evaluar la utilidad del sitio en los últimos años.

El siguiente programa es la línea de denuncia ciudadana *Tak Pool* (del maya denunciar o acusar, www.denuncia.qroo.gob.mx), un servicio telefónico y de Internet disponible las 24 horas, que recibe toda clase de quejas, protestas, manifestaciones y peticiones de información, a través de un *call center* profesional, que debe turnarlas al área correspondiente. Puesto en marcha en diciembre de 2016, el sistema abrió 376 expedientes en su primer año de operación, en su mayoría por vía electrónica.

La tercera iniciativa se denomina *Comisiones abiertas* y también tiene una página en Internet (www.transparenciafocalizada.qroo.gob.mx). Ese sitio reúne cientos de miles de reportes, un amasijo de información imposible de digerir para el usuario común, de muy dudosa utilidad. Cada expediente da cuenta de las comisiones que desempeñan los empleados públicos, asuntos tan importantes como el traslado de un funcionario entre una ciudad y otra, detallando los motivos del desplazamiento y los costos involucrados. También se reporta el traslado de pacientes de cada jurisdicción sanitaria, lo cual alcanza casi cien mil casos. Incluso, hay un legajo que justifica los viajes del gobernador Joaquín González, pero parece poco serio consignar que su asistencia a la conferencia mañanera del presidente López Obrador, en Campeche, tuvo un costo total equivalente a cero pesos, o que una gira de trabajo a Washington le costó al erario 14 mil 725 pesos. Un

PLATAFORMA DATOS ABIERTOS
DATOS.QROO.GOB.MX

#TakPool

COMISIONES ABIERTAS

**Los programas de gobierno abierto en Quintana Roo.**

ocultamiento similar de información se presenta en los 92 viajes reportados fuera de los límites de Quintana Roo.

El programa más exitoso de la serie, y también el más silencioso, llevó por nombre *Vigila tu obra*. El esquema era simple: los vecinos beneficiados por una obra pública se ponían de acuerdo y nombraban un 'auditor ciudadano', que cuidaba que las especificaciones se cumplieran y que los contratistas entregaran en tiempo y forma. Como medida de control, el gobierno no liberaba los recursos hasta que los informes de avance de obra llevaran la firma del auditor, un personaje difícil de manipular pues la comunidad le había otorgado su confianza. Las denuncias por obras defectuosas o inconclusas descendieron en forma dramática con esta sencilla estrategia, al grado que la administración de Mara Lezama lo mantuvo, trocando su nombre por el de *Guardianes de la obra*.




**En Chetumal, una multitud de obras públicas fueron vigiladas por la ciudadanía.**

La OGP le ha cambiado la vida a mucha gente. Desde luego, aún estamos lejos de un mundo ideal donde los gobiernos, depositarios del poder, pongan por encima de sus intereses los deseos de la ciudadanía. El mismo Robert Dahl lamentaba en su célebre libro que "la participación plena y la equidad política total" no existe en ninguna parte del mundo. El ejercicio del poder siempre implica un dominio, y genera una proclividad a los abusos, a las componendas y a los excesos. Aunque así sea, al menos reconforta saber que un organismo llamado Alianza por el Gobierno Abierto está trabajando para cambiar las cosas.

# 7.
# la participación ciudadana

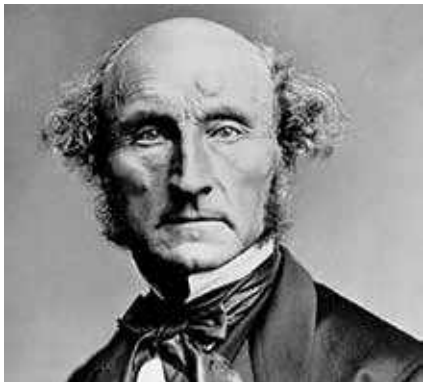
De todos los temas que tienen que ver con gobierno abierto y con el imperio de la democracia, el más complejo de todos es la participación ciudadana. Desde luego, la gente 'participa' en las elecciones y la preferencia de la mayoría termina por convertirse en gobierno, pero esa comunión inicial pronto se disuelve y, en muchos casos, la autoridad termina promoviendo causas contrarias al sentir de la propia comunidad. No parece casual que, aún en los sistemas más abiertos, donde impera un sistema de contrapesos, donde la opinión pública se manifiesta con libertad y donde se puede medir



**Dilema frecuente: ¿ a quién darle pa palabra?**



**Rosseau: "El gobierno anula el sentimiento de libertad."**



**Stuar Mill: "La libertad del individuo, contrapeso al control estatal."**

mediante encuestas la popularidad de una medida, la imagen del partido en el poder termina por desgastarse y no sobrevive a la siguiente elección.

Aunque ese tema ha figurado desde siempre en los tratados de teoría política (Jean Jacques Rousseau, *El contrato social*; John Stuar Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*), en las últimas décadas se convirtió en un tema neurálgico de discusión, dando origen a numerosas propuestas para acercar, no tanto el gobierno a la gente, sino más bien a la gente al gobierno. A partir de las teorías del sociólogo alemán Jürgen Habermas, de la llamada Escuela de Frankfurt (*Teoría de la acción comunicativa*, 1984; *Facticidad y validez*, 1992), las fórmulas para tratar de incorporar a los ciudadanos a las tareas de gobierno se han vuelto norma en los sistemas democráticos.

Quintana Roo, una sociedad abierta conformada básicamente por intensas oleadas de migrantes, de ninguna manera es ajena a esa tendencia. Desde la creación del estado en 1975, hay registros de numerosos ejercicios que, al menos en teoría, buscaban el aval de la comunidad antes de tomar decisiones, pero no siempre estaban animados por un genuino afán democrático. El más famoso de ellos, la consulta popular, con frecuencia se convirtió en una práctica hueca, un trámite donde el propio gobierno se brincaba los requisitos que marcaba la ley, con la finalidad de darle un barniz popular a una decisión cupular, tomada a espaldas y, en ocasiones, hasta en contra de la comunidad.

En el gobierno que precedió al actual, el Observatorio y la Glosa Ciudadana pusieron de manifiesto cierta apertura por parte de la autoridad, pero hay que aceptar que se trató de ejercicios limitados, inspirados en las tendencias universales de la gobernanza, pero hasta cierto punto desvinculados de las preocupaciones cotidianas de la gente. El resultado fue que, aunque hubo avances en algunos rubros, la opinión pública los recibió con marcada indiferencia.

El arribo de un gobierno nacional muy conectado con las masas populares en 2018, la Cuarta Transformación, sin duda ha tenido un efecto en la teoría y la praxis de la participación ciudadana. Aunque la metodología ha estado lejos de ser estricta, la opinión de las bases siempre es un factor a considerar en las grandes decisiones de gobierno. Idealmente, ese es también el caso de Quintana Roo, donde se han puesto en marcha muchas

modalidades de participación ciudadana y el gobierno se afana en colocar ese tema en el centro mismo de la gobernabilidad. Por principio, para decirlo en términos llanos, la convicción de consultar a la gente es unánime.

Mara Lezama, gobernadora de Quintana Roo: “Me encanta el concepto de co-creación. Quiere decir que las políticas públicas tienen dos autores: el gobierno y la ciudadanía. No los vamos a persuadir de nada, no les vamos a imponer nada: los vamos a escuchar. Y tienes que estar muy atento para entender lo que te están diciendo.”

Cynthia Dehesa, de CxT: “La participación ciudadana es la sangre en las venas de todo el proceso. La filosofía del gobierno abierto tiene como objetivo final cambiar la vida de la gente, siempre para bien, para mejorar. Y, ¿en qué sentido vas a cambiar la vida de la gente si no sabes lo que quieren?”

Clorinda Romo, de Gobierno Abierto: “La voz ciudadana es el auténtico proceso de validación, es la garantía de que lo que sale es significativo y relevante”.

Juan Ignacio Athié, del Consejo Estatal de Planeación: “Puedes tener el apoyo del gobernador, de los integrantes del gabinete, de la academia, de organismos nacionales e internacionales, pero si no escuchas a la comunidad, el esfuerzo no rinde ningún fruto.”

Elena Díez, de CEPAL: “A través de los años, me ha impresionado mucho que la gente sabe cuáles son sus problemas, pero no tiene nada claro cómo los va a solucionar. Pero si preguntas y, sobre todo, si preguntas mucho, van a terminar emergiendo los temas que son prioritarios, se empiezan a definir grandes *clusters* de participación y de oportunidad.”

Otra vez Mara Lezama: “Una decisión muy complicada es definir quién representa a la ciudadanía. Te puedes sentar con grupos de vecinos, de mujeres, de jóvenes, de agricultores, de pescadores, de artesanos, de empresarios, sabiendo que todos tienen intereses particulares, pero tienes que interpretar en dónde está el interés colectivo, lo que nos beneficia a todos.”

La preocupación de la gobernadora es la interrogante central del tema, aún a nivel académico: ¿quién representa a la ciudadanía? De acuerdo con los postulados de la ciencia política y, en concreto, de la rama del derecho denominada teoría general del Estado, esa responsabilidad recae en la segunda columna del sistema, el Poder Legislativo, es decir, el parlamento o el congreso. Mas la






**Habermas: “La ética del discurso y la teoría de la democracia deliberativa.”**






**Lezama: "Me encanta el concepto de la co-creación."**

experiencia demuestra que, aun en los países más avanzados, esos cuerpos se saturan de representantes de grupos de interés, de facciones cuya misión primordial es defender a sus agremiados, con manifiesta independencia del interés general.

El caso más notable, pero no el único, es el Congreso de los Estados Unidos, donde la ley permite que existan despachos profesionales de consultoría y tráfico de influencias, los cabilderos o lobistas (del inglés, *lobby*), cuya labor abierta consiste en convencer a los miembros de las Cámaras de que aprueben, modifiquen o bloqueen leyes de acuerdo con los intereses de sus clientes, mediante la entrega de cuantiosas aportaciones económicas.

Eliminados los parlamentos por esa notoria 'anomalía democrática', la interrogante persiste: ¿quién representa a la ciudadanía? Las cámaras empresariales, para poner un ejemplo, sin duda representan a su sector, pero sus membresías suelen ser mínimas con relación al universo de empresas existentes y, lo mismo que los parlamentos, su actuación suele estar sesgada hacia los intereses de sus miembros más influyentes, que en muchos casos son también los que poseen mayor poder económico.

Esa misma condición suele repetirse en el enfoque de otros conglomerados gremiales (los sindicatos, las cooperativas, los colegios de profesionistas), en las asociaciones civiles (los colectivos de ambientalistas, de mujeres, de orientación sexual, de vecinos), las agrupaciones académicas (universidades, institutos, seminarios), y sin ninguna clase de duda, en los partidos políticos.

A eso hay que agregar que las legítimas aspiraciones de la población están marcadas por situaciones tan diversas como el lugar de residencia, el género, la cultura o la preferencia sexual. Los residentes de Sonora, digamos, pueden tener interés en solucionar la problemática derivada de la sequía, mientras a los de Tabasco les preocupa la prevención de las inundaciones. Aún en un espacio limitado y unitario como Quintana Roo existen marcadas diferencias. Los habitantes de los municipios interiores, por ejemplo, pueden ser indiferentes al arribazón del sargazo, un tema vital para la economía de los destinos turísticos del litoral.

Hay que tomar en cuenta también las demandas de las minorías. Si bien es cierto que la mayoría forma gobierno, no lo es menos que esa mayoría está formada por cientos y miles de minorías, cuyas necesidades no tienen por qué coincidir. Los estudiantes que votaron por Morena en la última elección y que

necesitan becas, matrícula en las universidades, acceso a Internet y oportunidades de trabajo, no comparten las preocupaciones de sus maestros, que requieren certeza laboral, mejoras salariales, servicios médicos de calidad y certidumbre en sus pensiones de retiro. Ambos, a la vez, son minoría frente a los millones que tienen otras prioridades.

Somos mayoría de manera fugaz y pasajera, sobre todo en una elección, pero cada individuo forma parte de muchas minorías en su diaria realidad: como estudiante de determinado nivel, como vecino de un barrio específico, como consumidor de cierto producto, como militante de un partido político, como creyente de una religión, como empleado de una empresa en particular, y así se puede seguir. La lista es infinita.

La gobernadora Mara Lezama enfrenta el problema de manera cotidiana: “Mi agenda está repleta de reuniones con la gente. Cada grupo hace sus demandas, que en principio son todas legítimas, pero muchas tienen el sello del interés personal, o del interés particular de un grupo, no del interés colectivo. Los escucho a todos, pero la actuación del gobierno se tiene que orientar por el bien común. Desde luego, entre más se repite una demanda, entre más grupos lo exijan, más cerca estás de lo que es prioritario.”

De cualquier manera, el interés de los individuos no puede hacerse a un lado. Otra vez Lezama: “Te pongo un caso extremo: una madre buscadora. Es obvio que forma parte de una minoría, es cierto que puede tener motivaciones distintas y aún egoístas, tal vez su hijo haya estado involucrado en el tráfico de droga, en el narcomenudeo, incluso puede ser que ella lo supiera y no sea del todo inocente, que sea un poco cómplice, pero aun con esos supuestos, tiene todo el derecho de que el Estado la acompañe en su búsqueda, que le proporcione medios, que la apoye con asesoría legal. Eso lo tienes que asumir.”

Y aún queda un asunto pendiente: las demandas de la gente casi siempre tienen que ver con la vida diaria, con sus necesidades más apremiantes, con su modo de vida, con los problemas de la familia y de la comunidad. Eso deja de lado las grandes decisiones estratégicas que el gobierno tiene que tomar, las que a final de cuentas benefician a la población porque generan riqueza, porque crean empleos, porque mejoran la movilidad, porque incrementan la seguridad, porque apuntalan las finanzas públicas.







**La réplica de los municipios.**







**Las iniciativas de la contraloría.**

Opina Athié: “Si haces una encuesta abierta, nadie te va a pedir que hagas una central de carga en el aeropuerto, o que amplíes el fundo legal de una ciudad, o que construyas un puerto de altura en el litoral para potenciar la utilidad del Tren Maya. Ni siquiera te van a pedir que construyas el Tren Maya. Hay proyectos de gobierno que tienen un componente estratégico, que requieren una visión de conjunto que no se percibe desde la base.”

Un buen ejemplo son los dos problemas que la gente ubica hasta arriba en las encuestas, y que comparten las tres regiones del estado y todos los niveles de ingreso. Uno, la seguridad; dos, la protección del medio ambiente. La mayoría de la población los considera prioritarios, de urgente resolución. Mas las sugerencias que suele aportar son limitadas, incluso inviables o ingenuas, pues se trata de problemas complejos, cuya atención no siempre está al alcance de los actores locales (la legislación ambiental, por ejemplo, en su inmensa mayoría tiene carácter federal). En materias de esa dimensión, por necesidad hay que recurrir a los expertos.

Mas incluso en tal caso, cuando se trata de proyectos técnicos y complejos, hay que escuchar la opinión de los ciudadanos afectados, en un proceso que puede ser áspero para las autoridades. Informar con detalle los alcances de cada obra, recoger inquietudes e inconformidades, hacer modificaciones a la propuesta original, invertir recursos para satisfacer demandas razonables, es un proceso que requiere apertura y paciencia de parte del gobierno.

De nuevo Mara Lezama: “La gente no es tonta. Si le explicas con claridad una obra, entienden que puede haber molestias, pero perciben que tendrán un beneficio, que sus vidas cambiarán para bien. Cuando el gobierno es honesto y actúa de buena fe, la población lo entiende y lo acepta.”

Aunque todavía inacabada y en proceso de evolución, la participación ciudadana está integrada con firmeza al quehacer cotidiano del gobierno del Estado. Tal vez no salga en los periódicos ni llegue a los noticieros, porque es un ejercicio rutinario, repetitivo, metódico, que no es noticia en sí mismo, pero que soluciona las demandas mínimas y puntuales de mucha gente. Un par de ejemplos:

- La organización de audiencias públicas está plenamente arraigada en la praxis política, tanto a nivel estatal como municipal, con un incremento notable en su frecuencia y duración en los últimos años. En la agenda de la gobernadora y los once presidentes municipales, esta forma de acercarse a la gente suele

tener periodicidad semanal. La convocatoria para esas reuniones colectivas, a las que acude el gobernante con su equipo de trabajo y resuelve in situ muchas peticiones, atraen auténticas multitudes, y no es raro que los reportes indiquen que se atendieron 700 u 800 usuarios. Son notables por su eficacia el programa estatal, *La voz del pueblo*, atendido invariablemente por Mara Lezama y, a nivel municipal, *¡Cancún nos une!*, de Ana Patricia Peralta, y *Atendiendo a la gente*, de Atenea Gómez Ricalde, en Isla Mujeres y su zona continental.

- La secretaría de la Contraloría, ahora encabezada por Reyna Arceo, afinó los alcances del programa *Vigila tu obra* con la creación de los *Comités de Contraloría Social*, que ya están vigentes en ocho municipios del Estado. La función de esos cuerpos es vigilar la correcta aplicación de los recursos y garantizar la transparencia en la ejecución de las obras. La ventaja que tienen sobre el esquema anterior es que, siendo permanente su membresía, sus integrantes se 'especializan', detectan con más facilidad las irregularidades y pueden aportar soluciones viables. Los comités tienen la ventaja adicional de que pueden supervisar proyectos más complejos, como la rehabilitación de caminos o el tendido de redes de agua potable, que benefician a más de una colonia o barrio.
- Varios municipios del estado han puesto en marcha el mecanismo denominado presupuesto participativo. Este consiste en un concurso abierto, en el cual la autoridad etiqueta una cantidad determinada de recursos y los grupos ciudadanos, sobre todo de vecinos, compiten entre sí presentando proyectos de mejoras en su colonia. En conjunto con los participantes, la autoridad determina cuáles son las propuestas más viables y permite que los ciudadanos administren los fondos y supervisen los avances de obra. En 2024, en el municipio de Benito Juárez, que destina el cinco por ciento de la recaudación municipal a ese rubro, se acumularon 129 propuestas, de las cuales 68 se consideraron factibles. En Isla Mujeres, los votos presenciales y electrónicos sumaron casi el 30 por ciento de la población, y dieron pie a la construcción de un cementerio en la zona continental y un centro de atención a la diabetes en la propia isla. El municipio de Playa del Carmen, por su parte, aprobó que el tres por ciento del presupuesto municipal se ejerza con esta modalidad.

Mas allá de estas iniciativas, que por su naturaleza tienen un carácter inmediato y coyuntural, el actual gobierno está centrando




**El experimento de participación de los vecinos.**

sus esfuerzos en sumar la participación ciudadana al capítulo más técnico del gobierno abierto: la planeación a largo plazo. En pocas palabras, aunque no tengan la competencia de los expertos, la visión de Mara Lezama es que la opinión del ciudadano común, una vez informado del alcance de los proyectos de gran visión, debe ser un ingrediente medular en la toma de decisiones.

A partir de esa óptica, el ejercicio pretende descubrir de manera colectiva el Quintana Roo que deseamos en el futuro. Más que proyectos específicos, que los gobiernos entrantes pueden abandonar, el énfasis se encuentra en definir problemas, ordenar prioridades y proponer soluciones, en temas que son decisorios para el porvenir. Una pregunta pertinente podría ser, ¿continuamos con el modelo de turismo como está o lo cambiamos? Y si lo cambiamos, ¿en qué sentido lo haríamos? Si proponemos diversificar la economía, ¿a qué áreas encadenamos el desarrollo? O bien, ¿qué otras industrias complementarias son susceptibles de crecimiento? ¿Cómo enfrentamos el cambio climático? ¿Cómo resolvemos el tema de la inseguridad? ¿Cómo manejamos los problemas que plantea la multiculturalidad? ¿Cómo abordamos, en un estado de migrantes, el tema de la identidad?




**La rutina participatibva de todos los jueves.**

Son preguntas cruciales qué, además, están guiadas por un interrogante mayor: ¿son benéficas para la mayoría? ¿Representan un avance en el bienestar común? ¿Contribuyen a cerrar las brechas de desigualdad? Las respuestas habrá que buscarlas en un documento que fue resultado de muchas voluntades: el *Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de Quintana Roo 2025-2050*.

# 8.
# la ley de planeación

Martes, 31 de mayo de 2022, a media mañana: la sesión ordinaria del Congreso de Quintana Roo, correspondiente a la XVI Legislatura, se aprecia poco concurrida. Falta menos de una semana para las elecciones estatales, programadas para el siguiente domingo, 5 de junio, en las cuales, aparte de elegir al titular del Poder Ejecutivo, se renovará por completo ese cuerpo colegiado. Muchos diputados han aprovechado el fin de semana para estar presentes en los cierres de campaña de sus municipios, pero se van incorporando en forma paulatina a la sesión.



**En medio del fragor de las elecciones.**



**Villatoro: "Que se evite el voluntarismo político."**



**Torres: "Primer requisito, que sea demanda popular."**

Además, son tiempos de pandemia. Conforme a los reglamentos expedidos por el propio Congreso y por las autoridades sanitarias, algunos de los presentes portan cubrebocas y tratan de mantener la sana distancia, aunque otros le han perdido por completo el miedo al contagio. Atentos, desde sus lugares, escuchan al secretario de la mesa directiva leer el orden del día de la sesión.

El tercer punto de ese documento es, con mucho, el más trascendente que los legisladores abordarán esa tarde: la aprobación por el pleno de la Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo. Por razones de tiempo, en votación económica se excusa la lectura del proyecto, que suma 136 artículos y algunos transitorios, contenidas en 50 páginas de texto condensado. Tal fue el procedimiento convenido, pues todas las fracciones tenían conocimiento previo de la nueva ley, que había sido analizada y ajustada hasta en más mínimo detalle en las semanas precedentes.

Abierto el debate, el diputado Hernán Villatoro, en representación del Partido del Trabajo, hizo uso de la palabra para expresar su reconocimiento a varios actores cruciales en la construcción de la ley (https://www.youtube.com/watch?v=J2-Kce_ReNM). Generoso, agradece el aporte ciudadano, mencionando por su nombre a dos líderes sociales, Cynthia Dehesa y Alicia Mateos. Institucional, destaca el papel protagónico en el proceso de la diputada Cristina Torres, presidenta de la Comisión de Planeación y Participación Ciudadana. Satisfecho, apunta que la ley propone una "planeación estratégica, fundamentada, profesional, participativa e inclusiva", indispensable para que "se evite el voluntarismo político, se reduzca la atomización de esfuerzos, y se prioricen las verdaderas necesidades y derechos del pueblo."

Meses atrás, Villatoro había presentado una iniciativa para modificar la ley, que en esencia proponía ampliar la vigencia de los planes estatales y municipales, con horizontes superiores a un sexenio y un trienio. Tal propuesta coincidió con una añeja demanda de CxT, que tenía años insistiendo en imprimir una visión a largo plazo a la planeación. Sin llegar a nada concreto, el tema ocupó un lugar en las discusiones del Observatorio, y fue el tercer punto en la primera edición de la glosa ciudadana, en 2018. Idéntico propósito animaba a la subsecretaría estatal de Planeación, encabezada por Odette Ruiz Martínez, una reconocida experta en inversión de recursos públicos, quien entendía a cabalidad las limitaciones de los planes cortoplacistas.

La oportunidad no pasó desapercibida para Cristina Torres, quien comprendió que el éxito dependía de crear un consenso entre todos los interesados, ella misma incluida, con una óptica que hacía énfasis en la participación ciudadana. La diputada Torres tenía experiencia práctica en esa materia. Hoy recuerda: “Cuando fui alcaldesa de Solidaridad, decidí que no iba a hacer ninguna obra que no me pidiera la gente. Ese era el primer requisito, que fuera una demanda popular. Me mantuve firme en ese renglón y, aunque los recursos siempre son limitados, lo mucho o poco que hicimos llevaba el sello del beneficio colectivo.”

Abunda Torres: “Entendí la trascendencia de la planeación por mi experiencia en Playa del Carmen. Siempre hay muchas peticiones, pero tienes que ordenarlas, crear un sistema, asignarlas a una competencia, obra pública, atención ciudadana, finanzas, servicios generales. Y también tienes que hacer un calendario, porque la respuesta puede ser inmediata, pero también a mediano plazo o a futuro. Había un vacío en ese campo así que, cuando fui electa diputada al Congreso local, tenía mucho interés en encabezar la comisión de Planeación, en tratar de construir un andamiaje legal para esa labor de gobierno.”

Torres coordinó el trabajo en equipo, teniendo como interlocutores centrales al equipo de Villatoro, a los cuadros de CxT y a SEFIPLAN, a lo que hay que sumar la participación incidental de otras instancias, como el Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública Quintanarroense y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción. Todos contribuyeron a la redacción de la ley, artículo por artículo, al tiempo que se negociaba el apoyo de las fracciones parlamentarias.

Recuerda Torres: “Diría que la ley fue construida en parlamento abierto. Cada quince días, miércoles o jueves, la comisión se sentaba a platicar con las partes involucradas, organización por organización, buscando coincidencias. Hay que aplaudir la apertura de los integrantes de la comisión (Iris Mora, José de la Peña, Linda Cobos, Tyara Schleske), porque al principio fue complicado, es muy difícil que un legislador ceda su capacidad de legislar. Aquí se percibía lo contrario, la voluntad de escuchar a todos.”

Cynthia Dehesa aporta la experiencia de CxT: “Hubo muchísima gente involucrada en la tarea. De nuestra parte participaba Alicia Mateos, Juan Ignacio Athié, Celina Izquierdo, yo misma, y jalamos gente como José Roldán Xopa, del CIDE, o Eduardo

CCPAQ
Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública Quintanarroense

CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Los organismos coadyuvantes.**









**Mora, De la Peña, Cobos, Scheleske: los integrantes de la Comisión.**

Bohórquez, director de Transparencia Mexicana. Merece una mención especial Jazmín Garnica, quien llevó gran parte del trabajo en el articulado de la ley. Odette era un actor primordial, y también aportaba ideas la conserjería jurídica del Ejecutivo. Por parte de la academia recuerdo a Enrique Burton, de la Universidad de Quintana Roo. De verdad, el trabajo de coordinación que hizo Cristina Torres fue increíble."

La subsecretaria Odette Ruiz, inmersa a fondo en el proceso, resume las peripecias en la redacción del documento: "Nos pasamos días explicando términos, buscando coincidencias en las definiciones. Hubo momentos en que los jurídicos se llevaban la tarea, y regresaban días después, explicando por qué no se podía lo que pedíamos, proponiendo alternativas para alcanzar resultados similares. Más que en las propuestas, el enfoque estaba en el resultado que se quería alcanzar, tratar de definirlo de común acuerdo."

Esos acuerdos demandaban una actitud de mucha apertura. Otra vez Odette: "Los servidores públicos aprendimos acerca de lenguaje ciudadano y gobierno abierto. Los ciudadanos aprendieron por qué ciertos términos no pueden utilizarse indistintamente. Los profesionistas del sector privado aprendieron por qué algo que es posible en teoría no funciona en la práctica. Los abogados aprendieron acerca de gestión pública, y todos aprendimos más acerca de las leyes que algún día podemos necesitar."

Un punto a favor era que la ley no tenía sello partidista: no beneficiaba en forma específica a ningún partido, sino que pretendía que el estado contara con un ordenamiento moderno y ágil, que le permitiera corregir los vicios que afectan a la administración pública en un estado tan joven como Quintana Roo.

Así fue como esa mañana, seis días antes de que la ciudadanía concurriera a las urnas, los diputados tuvieron en sus curules la versión definitiva de la ley, ya aprobada en comisiones. Comparada con su antecesora, la nueva norma implicaba un enfoque radicalmente distinto, pues incorporaba conceptos que no estaban vigentes en ningún otro corpus legislativo del país, incluido el nivel federal.

El más importante: el proyecto daba carácter obligatorio a la elaboración de un Plan Estratégico para el Desarrollo Sostenible (artículo 48), con un horizonte inusitado de 25 años, que rompía de tajo con la arraigada práctica política de no ir más allá de un sexenio y, en el caso de los municipios, de un trienio. Dicha visión de corto alcance, de acuerdo con los considerandos, complicaba

la instrumentación de obras y programas que son indispensables, pero requieren un largo tiempo de maduración. Además, pretendía erradicar la costumbre de no terminar las obras que inició el gobierno anterior, muy lesiva para las finanzas de la comunidad.

La subsecretaria está muy consciente de esa práctica: "En el imaginario colectivo ya venía el reconocimiento de que no es buena idea cambiar la visión a cada rato. Pero al principio, cuando nos sentamos a platicar, gobierno y ciudadanía no coincidíamos. La propuesta original era aumentar la duración de los planes estatales y municipales, pero eso implicaba que un gobernante, a fin de cuentas un político, impusiera su visión y sus proyectos al siguiente gobernante, otro político. Obligar a un político a renunciar a poner su propio sello en su gobierno es apostar a que los planes fallen. No iban a sobrevivir, los iban a guardar en un cajón, sobre todo si eran de un partido diferente."

Abunda Odette: "La figura de un plan superior, por arriba de los actuales, el estatal y los municipales, es algo que no surgió de inmediato. Fue fruto de muchas reuniones, acuerdos, pláticas de cómo sí. Analizar por qué no sé podía, revisar ideas previamente descartadas. Ya habían existido planes de gran visión, ¿por qué éste sería diferente? Empezamos a platicar el tema en 2018, la ley se aprobó en 2022. Tomó cuatro años: estábamos construyendo algo diferente, y lo fuimos descubriendo conforme avanzábamos."

Un segundo elemento hacía diferente esta ley: la participación ciudadana (art. 131). Aunque en el pasado se habían implementado a nivel nacional mecanismos para recabar la opinión de la gente, como la citada consulta popular, esta ley obligaba a poner en práctica numerosos ejercicios para conocer las prioridades de la población. Como ya se apuntó, recabar el sentir ciudadano es el tema más complicado en materia de planeación. Hay que sondear a la mayor cantidad posible de grupos representativos, con patrones estandarizados que permitan, primero, sistematizar las respuestas, y después, llegar a conclusiones válidas. Luego, los resultados hay que cotejarlos con las opiniones de los planificadores y los expertos, para decidir dónde centrar los esfuerzos y dónde colocar los recursos, que son siempre limitados.

La ley incluía un tercer elemento novedoso, pues involucraba instancias que en forma tradicional se mantuvieron al margen de la planeación, en el pasado coto exclusivo del Poder Ejecutivo. Los casos más notorios son los otros poderes, el Legislativo y el



**Ruiz Martínez: "No es buena idea cambiar de visión a cada rato."**



**Garnica, el talento tras el articulado de la ley.**










**La planeación será obligatoria para muchas instancias de gobierno.**

Judicial, así como los órganos autónomos dependientes de la administración pública (art. 56), que quedaron obligados a elaborar sus propios 'planes institucionales de planeación', ajustándose a los lineamientos del plan estratégico. Los legisladores encontraron congruente esta disposición, pues de nada sirve que la norma obligue al Ejecutivo a adoptar una política pública, pongamos por caso la perspectiva de género, si ésta no es mandatoria para el Legislativo y el Judicial.

Por último, la ley contemplaba la instalación del Comité de Planeación Estratégica para el Desarrollo Sostenible de Quintana Roo, el COPLADEST (art. 20), organismo al que deben someterse todas las adecuaciones y ajustes que se efectúen al plan estratégico. Eso no modifica la instrumentación del resto de los planes estatales, municipales, sectoriales y territoriales, que estaban contemplados desde la ley anterior, y que cuentan con sus propios comités, el COPLADE (el plan de cada gobernador, con revisiones anuales), y el COPLADENUM (la misma fórmula, a nivel municipal), pero en todos los casos era notable la decisión de contar con la voz ciudadana, pues en la integración de los comités se prevé la participación de los pueblos originarios, las universidades, los organismos cúpulas del sector empresarial, los colegios de profesionistas, e incluso, de expertos y académicos cuya presencia resulte conveniente a juicio del propio comité.

Como suele suceder en el Congreso del Estado, que cuenta con personal técnico de muy alto nivel, la ley estaba redactada con un refinado lenguaje legislativo, e incluía muchas previsiones para llevarla a la práctica: los plazos y protocolos para la instalación de los comités, las atribuciones de los actores involucrados y, de manera detallada, la estructura que debe soportar cada plan, incluyendo diagnóstico, ejes generales, objetivos específicos, líneas de acción, indicadores de desempeño y metas específicas, que en conjunto conferían gran solidez al ordenamiento (https://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/267/).

Mas los diputados presentes en la sesión comprendieron que se trataba de un documento poco común pues, tratándose de un tema tan técnico como la planeación, el documento abundaba en conceptos que tan sólo en años recientes se han incorporado al lenguaje político: gobernanza ciudadana, perspectiva de género, preservación de la cultura, cuidado del medio ambiente, sociedad incluyente, y en forma destacada, Estado abierto, que la misma

ley define como “un mecanismo que garantice la integridad, la disponibilidad y el acceso a la información pública”.

En palabras llanas, la ley no sólo preveía que los ciudadanos habrían de participar en la elaboración de los planes, en número que por necesidad es selectivo y limitado, sino que también dispo-




**La instalación del COPLADEST, arranque del plan estratégico.**

nía que cualquier ciudadano, en cualquier momento, tendría a su alcance herramientas para informarse sobre lo que estaba pasando. Y había otra novedad: a partir de su aprobación, la ley obligaba al titular del Ejecutivo, a los presidentes municipales y, en general, a cualquier funcionario que rindiera un informe de gobierno, a incluir un reporte sobre sus propios avances en la instrumentación del plan estratégico.

Concluido el debate, que en términos generales se llevó a cabo con inusual mesura, la secretaría solicitó a los legisladores que emitieran su voto en forma nominal. Uno a uno, al escuchar sus nombres, fueron participando en el ejercicio. Sí, dijo el primero. Por la afirmativa, secundó aquél. Por la aprobación, terció otro. No hubo necesidad de contar los sufragios: la totalidad de los presentes se manifestó a favor, con lo cual la secretaria de la mesa directiva dio por concluido el punto del orden del día, con una frase ritual: aprobada por unanimidad.

A partir de ese momento, el estado de Quintana Roo cuenta con una ley de avanzada en materia de planeación, única a nivel nacional por las previsiones contenidas en el apartado de participación ciudadana, y muy de vanguardia en lo referente a la visión a largo plazo, fijando un horizonte razonable de veinticinco años, lapso que resulta suficiente para incluir proyectos de alcance transexenal.

Sin embargo, atenta a los usos y costumbres del oficio político, la ley señala que el plan estratégico debe revisarse cada lustro,




**Propaganda de apoyo de CxT.**

manteniendo el horizonte fijo de 25 años. Eso significa que el primer plan estratégico tendrá validez en el periodo 2025-2050, pero en 2030, ya con otro gobierno y otro Congreso, el plan será actualizado para el periodo 2030-2055, y así sucesivamente. Y significa también que el gobernante en turno podrá imprimir a la reforma su sello personal.

Los diputados habían culminado con éxito su labor y, de manera espontánea, se felicitaban unos a otros. El trabajo de muchos meses en la comisión de Planeación, las modificaciones sugeridas por el diputado Hernán Villatoro y su equipo, los aportes de la sociedad civil impulsados por CxT, la visión ideológica de los grupos parlamentarios y el consenso arduamente construido por la diputada Cristina Torres, al fin se encontraban plasmados en un sólo documento.

Meses después, la ley sería promulgada y publicada, convirtiéndose en un instrumento de "orden público, interés social y observancia obligatoria". A partir de ese instante, correspondería a la SEFIPLAN iniciar el complejo proceso de elaboración que, según disponía un artículo transitorio, debería estar terminado en el segundo semestre de 2024.

Sólo una incógnita se cernía sobre ese luminoso porvenir: en pocos días, los quintanarroenses acudirían a las urnas para elegir al titular del Poder Ejecutivo y, de paso, a un Congreso diametralmente distinto al que aprobó la ley. Las nuevas autoridades serían, en última instancia, los responsables de la elaboración del plan estratégico. Ciertamente, todos los candidatos en campaña, y en especial la abanderada de Morena, Mara Lezama Espinosa, que marchaba al frente en las encuestas de opinión, habían mostrado simpatía por el concepto de "planeación a largo plazo".

Mas la tradición política confería a las autoridades entrantes una gran discrecionalidad respecto al camino a seguir. En un escenario optimista, podrían hacer suyos los planteamientos de la nueva ley, apoyar la elaboración del plan estratégico, darle el respaldo político que precisaba para romper las inercias del pasado y destinar los recursos que requerían las fases de diagnóstico y participación ciudadana. Pero también era factible un escenario pesimista, donde el proyecto naufragara por falta de interés, de recursos y de voluntad política.

La Ley de Planeación de Quintana Roo había sido aprobada, pero la última palabra estaba en entredicho. Ahora, todo dependería de la voluntad del nuevo gobierno…

# 9.
# el aliado internacional

Como cualquier ser humano que habite este planeta, la gobernadora Mara Lezama debe tener algunos complejos, pero no se le nota ninguno cuando actúa en la arena política. Resuelta, expone con energía sus convicciones, pero no vacila en mostrarse empática y aceptar los puntos de vista ajenos. En afán de conectar con la gente, no es extraño que incorpore a su discurso aspectos de su vida personal, como la solidez de su vida familiar, los valores éticos que aprendió en la casa paterna y su fe religiosa, incluyendo la confesión de que siente temor de Dios.

RED CIUDADANA ANTICORRUPCIÓN
Sistema Anticorrupción de QUINTANA ROO

Muestra una notable facilidad de palabra y ordena con claridad sus argumentos, tal vez una herencia de los muchos años que ejerció profesionalmente el periodismo. Igual es notorio su empeño en no perder el piso: insiste en ser puntual, por respeto al tiempo de los demás, y sus cercanos comentan que, tras sus dilatadas jornadas de trabajo, suele meterse a la cocina a preparar ella misma la cena para sus padres, quienes siguen siendo sus vecinos.




Con esa notoria determinación, sin complejos, Lezama adoptó la política de gobierno abierto iniciada por la administración anterior. De hecho la profundizó: no tan solo la hizo suya, sino que le imprimió un sello personal. A la distancia, no duda que fue la decisión correcta: “Hay un fondo de soberbia en la falta de continuidad. El político piensa: no lo empecé yo, no lo sigo haciendo. Eso nos cuesta mucho. Es esfuerzo, tiempo y dinero perdido. Yo lo veo al revés: si es bueno para el estado, hay que seguir adelante.”




**Los expertos en planeación a nivel continental.**

En el caso concreto del gobierno abierto, la gobernadora lo tenía en el radar desde que despachaba como presidente municipal: “En Benito Juárez, desarrollamos el primer sistema anti-corrupción a nivel municipal del país. Automatizar los procesos, digitalizar los trámites, impedir el trato directo, eliminar la discrecionalidad del servidor público, eso es fundamental para combatir esa lacra. Lo hicimos como marca el librito: con funcionarios expertos, como Sergio (de Luna) y como Reyna (Arceo), y con la cercanía de Ciudadan@s. Así fue como obtuvimos, como ayuntamiento, el primer lugar nacional en transparencia y eficacia en el manejo presupuestal, en mayo de 2020. No es cualquier cosa: es una distinción que otorga la secretaría de Hacienda.”

Cuando accedió a la gubernatura, el panorama de acción se amplió: “A nivel estatal, nos tiene atorados la falta de planeación. Una planeación no fragmentaria, no de cada dependencia, que solo te dice ‘esto es lo que yo necesito’, sino una planeación integral, donde cuente la opinión de todas las secretarías y todos los municipios, y también de los tres poderes. Y el componente

esencial, la visión de los ciudadanos. O sea, un plan muy serio, con toda la metodología."

Con humildad, otra vez sin titubeos, Mara entendió que iban a necesitar ayuda: "Es un instrumento diferente, muy técnico, muy demandante. Íbamos muy bien, pero solos, habríamos cometido muchos errores, la llamada curva de aprendizaje. Mucho mejor si nos apoyaban los especialistas, los que ya conocen el caminito. Otra vez, dejar de lado la soberbia y permitir que te ayuden los que saben."

En este caso, quienes mejor sabían era la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), un organismo regional de Naciones Unidas que cuenta con una poderosa herramienta de planeación, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Fundado en 1962, con más de 60 años en operación, el instituto ha asesorado a más de 20 países en la elaboración de planes de desarrollo, lo mismo con alcance nacional que regional, y en algunos casos acotado a sectores estratégicos, como la agricultura o la industria. Los técnicos del ILPES conocen bien el proceso de prueba y error, saben de causa y efecto, es decir, lo que ha funcionado en otros lugares, y también lo que no.

A pesar de ese bagaje de conocimientos aplicados, el caso Quintana Roo representaba un desafío para el instituto. Opina Alberto Enríquez, un especialista del ILPES en planes estratégicos: "El horizonte de 25 años es totalmente inusual. Por lo general, la planeación abarca periodos más reducidos, y a veces, tan solo la duración de un gobierno, el tiempo que controla la administración que lo propone."

La idea de recurrir a CEPAL/ILPES no era nueva. CxT lo había intentado en el pasado, con magros resultados. Recuerda Cynthia Dehesa: "Les mandamos varias cartas explicando lo que se estaba haciendo, preguntando si nos podían ayudar, requiriendo su apoyo. Ni siquiera nos contestaban. La CEPAL trabaja con gobiernos, no con particulares. Ellos sienten, de manera errónea, que sólo los gobiernos pueden hacer la diferencia."

Con el cambio de gobierno, el asunto resurgió de manera natural. Sergio de Luna, Odette Ruiz, Reyna Arceo, Cynthia Dehesa, todos coincidieron en que no podían tener mejor aval. De modo que prepararon la enésima carta y, a mediados del 2023, se la presentaron para firma a Mara Lezama. De Luna recuerda el



**Enríquez: "Un horizonte de planeación de 25 años es totalmente inusual."**



**Díez: "Queríamos conocer las fortalezas del Estado."**

lance: "Se la llevamos Reyna y yo, le explicamos la conveniencia de tener el aval de la CEPAL, de aprovechar su experiencia en muchos países, de darle al plan carácter estratégico. Nos escuchó, pero ya tenía las cosas claras, no lo dudó ni un instante. Si eso nos ayuda, dijo, vamos adelante. Y la firmó."

Con ese documento y algunos anexos, De Luna estableció el contacto inicial con la sede de Santiago de Chile y, a diferencia del pasado, CEPAL contestó en unas cuantas horas, manifestando que estaban interesados. Unas semanas después, una delegación del ILPES hizo una gira de evaluación, en la cual sometió la propuesta de Quintana Roo a los estrictos parámetros del instituto. Comenta la jefe de misión, Elena Díez, que se desempeña como jefa de Planificación, Prospectiva y Desarrollo Territorial: "Queríamos conocer las fortalezas del estado. A veces los gobiernos sueñan con construir el equivalente a un avión Concorde, pero su capacidad técnica anda al nivel de una carreta de bueyes. No se puede dar ese salto, hay que tener claro cuáles son las competencias."

También hay que tener claro que el ILPES no elabora los planes, tan solo capacita a los funcionarios responsables en materias como prospectiva, liderazgos colaborativos, ordenamiento territorial, y también, los asesora para establecer un 'proceso de diálogo' con los actores involucrados. Así que lo primero fue establecer comunicación con los promotores de la iniciativa.

De nuevo Elena Díez: "Encontramos mucha apertura, un deseo genuino de planificar, algo mucho más consistente que una pose política. Los funcionarios responsables conocían el tema, las dificultades, las zonas grises. Lo mismo sucedía con Ciudadan@s, el interlocutor más robusto desde la sociedad civil. Era novedosa la forma como concebían la participación ciudadana. Muchos países hacen un par de consultas con las cúpulas empresariales y se acabó. Aquí querían llevar la consulta a un nivel real, una meta muy ambiciosa."

La misión percibió que la entidad había alcanzado un alto grado de desarrollo económico, pero con una planeación muy mediocre. Las consecuencias estaban a la vista: cientos de asentamientos irregulares, prestación deficiente de servicios, pérdida de la diversidad biológica, políticas de inclusión ineficaces y una larga lista de pendientes. El estado crecía con mucha improvisación. Subraya Díez: "Hay una gran migración, pero no

una estrategia para generar empleos; hay mucha construcción, pero no hay previsiones para evitar el daño ambiental. Eso es indispensable. Si vas a Alemania de seguro dirás, 'qué bosques tan verdes', pero no es que los empresarios hayan dicho 'vamos a dejar los bosques verdes', es que atrás hay una autoridad que gestiona y mantiene ese resultado."

De hecho, una de las mayores dudas de la misión fue la fragilidad del estado de derecho, un problema nacional y estatal. Aunque el andamiaje legal es robusto, o sea, hay leyes suficientes y adecuadas, la autoridad no tiene capacidad para hacerlas cumplir y el sistema judicial, en su conjunto, deja mucho que desear. De acuerdo con los índices que elabora el World Justice Project (WJP), Quintana Roo ha mostrado un sólido avance en los últimos años en el tema de gobierno abierto, pero está estancado o ha sufrido ligeros retrocesos en temas con notable significación democrática, como la impartición de justicia, el cumplimiento regulatorio y los límites al poder gubernamental.

De la mano de sus interlocutores, la misión elaboró una serie de escenarios que le dieran sentido al concepto 'desarrollo sostenible', contemplado en la ley e incluido en el nombre mismo del plan estratégico. Algunos ya ocupaban un lugar en la agenda de gobierno, como 'energía' y 'medio ambiente', pero otros se ubicaban en un lugar secundario y requerían un impulso vigoroso en un plan de gran visión, como la 'brecha digital', la 'educación de calidad' o la 'inclusión de minorías'.

La misión también hizo una advertencia: un plan de esa envergadura era imposible de elaborar en el plazo perentorio de un año. Con tal aviso, el Congreso procedió a modificar el transitorio de la ley, ampliando la fecha límite hasta el 31 de diciembre de 2025. Salvo ese detalle, mínimos ajustes a la metodología, la inclusión de mutuo acuerdo de nuevos escenarios y la adopción de un cronograma, tanto el gobierno de Quintana Roo como la CEPAL turnaron el borrador a los departamentos jurídicos, que procedieron a redactar el acuerdo definitivo.

Con toda la pompa y etiqueta que requería la ocasión, el convenio oficial se firmó el 5 de diciembre de 2023, en ceremonia de nombre kilométrico: *Inicio del proceso participativo para la elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo Sostenible de Quintana Roo 2025-2050*. Encabezada por la gobernadora Mara Lezama, y la directora del ILPES, Cielo Morales, en la




**World Justice Project: diagnóstico no favorable en la vigenca del estado de derecho y aplicaciión de la ley.**



**Morales: "Un horizonte que nos permite soñar y adoptar un enfoque innovador."**

primera fila se sentaron los once presidentes municipales, el gabinete en pleno, la mayoría de los diputados al Congreso, los magistrados del Tribunal, y docenas de invitados especiales. Una abultada lista de oradores dio testimonio del optimismo reinante, al hacer uso del micrófono en el Centro de Convenciones de Chetumal. Un breve recuento:

Eugenio Segura, secretario de Finanzas y Planeación: "La coordinación y los acuerdos son la clave para seguir avanzando en beneficio del pueblo. Por primera vez se cuenta con una visión más allá del periodo de la administración en turno."

Cristina Torres, secretaria de Gobierno: "Cierren los ojos dos segundos y piensen en el Quintana Roo que quieren para sus hijos, el que desean tener dentro de 25 años. El mayor anhelo que tengan tiene y debe ser posible, y al arranque tenía que ser justo en este momento, cuando hemos madurado como sociedad y madurado como gobierno."

Juan Ignacio Athié, presidente del Consejo Ciudadano de Planeación Estatal: "Nos llevó 24 años llegar aquí, superar la costumbre de que nos digan qué hacer. Hoy es el tiempo de la responsabilidad. Nos tenemos que poner de acuerdo y definir una agenda común. Esto equivale a construir sociedad."

Cynthia Dehesa, directora de Ciudadan@s: "En este momento, estamos cumpliendo, viviendo y sintiendo una utopía. Es increíble que haya tanta gente involucrada, gobiernos municipales, gobierno estatal, los tres poderes, sociedad civil, cámaras empresariales, colegios, organismos internacionales, todos pensando cómo construir el mejor estado para vivir, en cómo vencer la desconfianza tan fuerte que existe entre gobierno y sociedad."

Clorinda Romo, de la Alianza por el Gobierno Abierto: "Cuenten con todo nuestro apoyo. En los últimos diez años, hemos impulsado más de cinco mil compromisos y cientos de planes de gobierno alrededor del mundo. Estamos aquí para ayudar."

Cielo Morales, directora del ILPES: "Veinticinco años es un horizonte que nos permite soñar, adoptar un enfoque territorial, participativo, inclusivo, innovador. El objetivo compartido es un futuro mejor, con igualdad de derechos, acceso a los beneficios, y sostenibilidad ambiental. Esto requiere una férrea voluntad política. El tema de las confianzas, sin duda, profundiza la democracia."

Tras la firma protocolaria del acuerdo y las fotos de rigor, cerró la sesión la mejor promotora del acuerdo, Mara Lezama. Tras agradecer la apertura de la Alianza y del ILPES, expresó: “El modelo anterior se agotó, tanto en lo económico como en lo político. Ahora, hay que ejercer nuestro mandato desde la calle, empoderar a la gente. Esta es la nueva democracia, rendir cuentas permanentemente, visitar una y otra vez los municipios. ¡Sólo así se gobierna!”

Luego elogió el componente local: “Los gobiernos abiertos son el instrumento moderno e innovador, por su cercanía con la gente. No se pueden hacer proyectos a dos mil kilómetros de distancia, no tiene ningún sentido. Tenemos que hacerlo aquí, entre nosotros. Corresponsabilidad es una palabra que me encanta.”

Como era de esperarse, otra vez se mostró sin complejos: “Hay que dejar de lado la soberbia y la arrogancia, no podemos solos, no me da pena decirlo.” Y remató con una opinión, que más bien parecía una instrucción: “Acortar la brecha de desigualdad tiene que ser el objetivo central del plan estratégico.”




**El quién es quién de la entidad en la firma del convenio.**

Aunque los trabajos ya habían iniciado en varios frentes, aunque muchas voluntades ya se habían sumado a la causa, aunque ya se trabajaba sobre diagnósticos y escenarios, la ceremonia de diciembre del 2023 tuvo notoria fuerza simbólica, al dejar en claro que el gobierno estatal en pleno y un influyente sector de la sociedad civil se habían comprometido a elaborar el Plan Estratégico 2025-2050.




**La ratificación de la alianza.**

Más por delante quedaba un enorme desafío: definir criterios, recabar opiniones, sistematizar la información, buscar consensos, y el objetivo final, convertir el compromiso en un instrumento de política pública del más alto nivel.

# 10.
# los intentos previos

Quintana Roo no es, en el tiempo, el primer estado de la República que se aventura en la creación de un plan estratégico. De hecho, al igual que la inquietud por el gobierno abierto, la idea de que los planes de desarrollo deberían fundamentarse en los anhelos de la ciudadanía empezó a revolotear en el ambiente en las últimas décadas del siglo anterior.

Esto fue resultado de un lento aprendizaje, que requirió un par de siglos de evolución. De manera esquemática, se puede decir que los países más avanzados, aquellos que adoptaron los postulados de la Revolución Industrial, no consideraban la planeación




**La visión planificadora de la etapa cardenista.**




**La agencia intelectual del PRI hegemónico.**

a largo plazo como parte de sus obligaciones. Por supuesto, ofrecían subsidios y estímulos para comunicar el país, para fomentar la industria, para poblar el territorio, y de manera prioritaria, para ir a la guerra (el expansionismo imperial europeo del XIX y los regímenes totalitarios de la primera mitad del siglo XX son buenos ejemplos), pero en general aceptaban que el derrotero de la economía lo debían determinar las iniciativas de los particulares y las fuerzas del mercado.

Esa visión se alteró con el surgimiento de los estados socialistas, a partir de la revolución rusa de 1917. Al desaparecer el libre mercado y la propiedad privada, el estado se vio en la necesidad de contestar preguntas que antes no le preocupaban: cuántas y cuáles fábricas había que construir, qué mercancías había que surtir, qué precios debían tener, qué salarios había que pagar. En forma lógica, la planeación pasó a ser una prioridad, pero los resultados no siempre fueron gratos.

Comenta Roldán Xopa: “Los integrantes del bloque soviético tenían una planificación centralizada y de aplicación obligatoria, en la medida en que el estado controlaba el aparato productivo y el consumo. Hechos en su mayoría desde el escritorio, ajenos a las necesidades reales, casi todos provocaron un decremento en los niveles de vida y terminaron en ruidosos fracasos. Es evidente que los chinos aprendieron de esos precedentes.”

México no fue ajeno a esa tendencia. En 1934, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) propuso un ejercicio de planeación inspirado en los modelos comunistas, el *Plan sexenal*, que preconizaba el control estatal de las industrias básicas, el ejido colectivo como eje de la reforma agraria, y un modelo educativo de inspiración socialista. La iniciativa fue puesta en práctica por Lázaro Cárdenas, quien durante su gestión repartió 18 millones de hectáreas, nacionalizó el petróleo e introdujo el concepto de la lucha de clases en los libros de texto. Por lo que toca a Quintana Roo, aparte de devolverle su calidad de territorio federal, el cardenismo convirtió en ejidos parte importante de los latifundios porfiristas y organizó cooperativas para explotar las principales riquezas del territorio, la forestal y la pesquera.

Mas fue una estrategia de corta vida, que no cuestionó la hegemonía del partido único y tuvo claros tintes populistas, no democráticos. Los siguientes sexenios, con una orientación más liberal, la descartaron en la práctica, aunque la siguieron manteniendo en

el discurso. No fue sino hasta 1975 cuando el brazo político del sistema, ahora llamado Partido Revolucionario Institucional (PRI), se dio a la tarea de elaborar un *Plan básico de gobierno*, que sería de observación obligatoria para la siguiente administración. No hubo tal: el mandatario entrante, José López Portillo, imprimió a su gobierno un fuerte sello tecnocrático e ignoró en redondo las recomendaciones del documento, incluyendo la construcción de un nuevo aeropuerto en la Ciudad de México, tarea que emprendería otro gobierno priísta… ¡50 años después!

Mas es justo apuntar que durante la etapa hegemónica, y sobre todo en las campañas presidenciales, el sistema solía organizar reuniones temáticas sobre los grandes problemas nacionales (campo, industria, pesca, petróleo, educación y muchos otras), encomendadas a su brazo académico, el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), a las cuales concurría el candidato oficial y su equipo de trabajo, para escuchar la voz de los locales y los expertos. De ahí salían diagnósticos bastante precisos, pero no compromisos forzosos, y menos un plan de gobierno. A escala global, el fracaso de las economías centralizadas provocó que la tarea de planeación cayera en una suerte de descrédito.

La reivindicación surgió donde menos se esperaba: la empresa privada. Al término de la II Guerra Mundial, la acelerada expansión de las multinacionales las obligó a diseñar estrategias de largo plazo, con una visión más global que nacional. En la década de los 60's, el consultor Albert S. Humphrey desarrolló para la universidad de Stanford el FODA, un modelo de evaluación que resumía las características de cualquier organización en cuatro categorías: (F)ortalezas, (O)portunidades, (D)ebilidades y (A)menazas. A partir de ese análisis, era mucho más fácil determinar estrategias y metas, lo cual implicaba un ejercicio de planeación. El FODA se incorporó en forma instantánea a la filosofía de infinidad de empresas (de hecho, se sigue utilizando hasta la fecha), que comprendieron la utilidad de anticipar el crecimiento, minimizando los riesgos. No es mera casualidad que el patrocinador de esa investigación fuera la revista Fortune, que enlistaba a las 500 compañías más rentables del mundo, ni que el proyecto se denominara en inglés SML, en donde S corresponde a *strategy* (estrategia), M a *model* (modelo), y L a *long-range planning* (planeación a largo plazo).

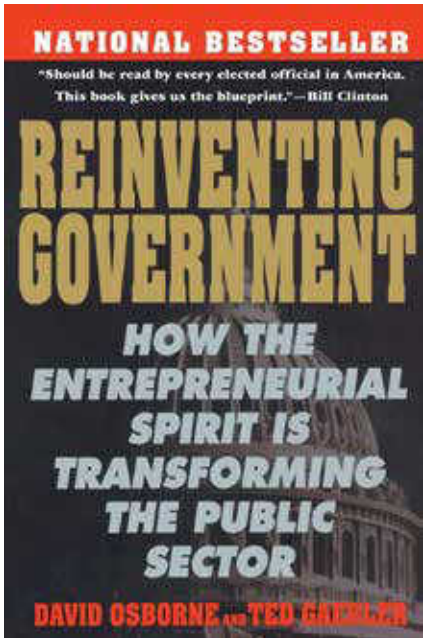
Esos y otros modelos de raíz empresarial, como el binomio visión/misión, introducido por Theodore Levitt y Keneth Andrews en




**El modelo de la Universidad de Stanford…**




**…y en los 70s, la propuesta Levit-Andrews.**




los 70s, y el concepto de estrategia corporativa, desarrollado por la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard, infectaron en forma gradual a los sistemas democráticos. En la década de los 90s proliferó la adopción de la filosofía llamada nueva gestión pública *(new public managment)*, propuesta por el británico Christopher Hood, y popularizada por David Osborne y Ted Gaebler en su libro *Reinventig Government* (1992), que sostenía que los gobiernos debían adoptar los mismos parámetros que los corporativos privados, a saber, indicadores de desempeño, evaluación de resultados, administración por objetivos, y la más importante, toma de decisiones no centralizada.

De nuevo Roldán Xopa: "En México, en 1983 se incorpora al artículo 26 de la Constitución el concepto de planeación democrática. Más que nada, era una estrategia para controlar el caos que entonces se vivía tras la crisis de la deuda externa, y tenía una triple vertiente: era obligatoria para el gobierno, concertada para los agentes económicos (empresas y sindicatos), y coordinada con los estados de la República. Al menos consiguió lo que perseguía: la estabilización económica."

Si bien esa reforma impuso la obligación de elaborar planes de gobierno, desestimó un problema mayor: la sexenalidad. Por el contrario, al fijar un horizonte de seis años, dejaba fuera todos los proyectos que necesitan un horizonte amplio. Dice Roldán Xopa: "No puedes crear una red de salud, ni un sistema educativo, ni infraestructura de verdad, en un periodo tan corto. La planeación tiene que romper la lógica sexenal, que sigue vigente aun entre gobiernos que pertenecen al mismo partido político."




**La quiebra de Ferrocarriles Nacionales obligó a Aguascalientes a reinventar su economía.**

El problema es más agudo en los estados, que tienen que ajustar sus planes para hacerlos coincidir con el plan nacional, y se vuelve crítico en los municipios, con sólo tres años de vigencia, que el calendario electoral reduce a dos. Y, como reflejo del vicio nacional, la persistente costumbre de partir de cero, eliminando la experiencia del gobierno anterior hasta en el diagnóstico. Vale la pena citar un par de excepciones a la regla que, a contracorriente, lograron incidir de manera decisiva en el desarrollo de algunas entidades del país.

Un caso notorio fue Aguascalientes, que entró en crisis económica a fines de los 90s, cuando el gobierno de Ernesto Zedillo privatizó Ferrocarriles Nacionales de México, en beneficio de una empresa extranjera (Kansas City Southern,1997) y otra nacional (Grupo México, 1997), dejando sin trabajo a los enormes talleres de mantenimiento y reparación que tenía la paraestatal en esa plaza. Apoyado por el empresariado local, el gobierno contrató a la consultora americana McGraw Hill, filial del conglomerado financiero Standard & Poor's, para definir en cuáles industrias debía concentrarse la tarea de reconversión. El análisis incluyó los factores que afectan de manera directa a la inversión, como la tenencia de la tierra, la certeza jurídica y los planes de desarrollo urbano, y reveló notables deficiencias en educación y en infraestructura. Tratándose de un asunto de supervivencia, los gobiernos estatales le dieron continuidad al diagnóstico: con una nueva Ley de Fomento, el propio gobierno se convirtió en un activo promotor de nuevos negocios, mientras el número de universidades se disparaba de dos a once planteles. No fue casualidad que firmas de prestigio internacional (la estadunidense Hewllet-Packard, la japonesa Nissan), eligieran Aguascalientes como sede de sus operaciones en México.

Nuevo León tiene una historia similar. En ese estado norteño, con una acusada vocación industrial, han sido los propios empresarios quienes desde hace décadas aportan los recursos que requiere un plan estratégico, que no sólo hay que elaborar, sino que es necesario revisar y ajustar cada cierto tiempo, y el otro factor crucial, medir de manera continua sus avances y resultados.

Comenta Athié: "De manera esquemática, se puede decir que el éxito de un plan estratégico depende de tres factores. Primero, hacer *la convocatoria correcta*, o sea, elegir con precisión a los actores que deben participar en el diagnóstico y en la prospectiva.




**…atrayendo firmas de prestigio internacional.**



**Athié: "Hay que despolitizar todo el proceso."**

Segundo, aplicar *la metodología correcta*, para que el plan responda a las necesidades reales, y no a los deseos previos del gobierno o a los intereses particulares de ciertos grupos. Eso significa despolitizar por completo el proceso, cosa muy difícil de lograr. Y tercero, indispensable, ir *evaluando los resultados* concretos, una etapa que casi siempre se queda corta, porque es difícil aceptar que el plan está fallando. Pero si no evalúas, tampoco corriges, y el plan termina por ser un documento irrelevante."

Con resultados diversos, varios estados del país se han involucrado en la creación de planes estratégicos en su versión moderna, lo cual implica atender los conceptos de gobierno abierto y participación ciudadana. Tampoco parece cosa del azar que esas entidades se ubiquen en los primeros lugares de la tabla que elabora el Instituto Mexicano de Competitividad, lo cual las ubica entre los estados más prósperos del país: Querétaro en segundo sitio, Nuevo León en tercero, Jalisco en sexto, Aguascalientes en séptimo y Chihuahua en octavo (https://imco.org.mx/indice-de-competitividad-estatal-2023/).

Quintana Roo se ubica a la mitad de la tabla, en el sitio 13, con una marcada dependencia de una sola industria, el turismo, y aún más atrás de ubica Guanajuato, en el sitio 19, pues aun habiendo experimentado una exitosa reconversión industrial, la economía se ha visto severamente afectada por las actividades del crimen organizado. El lector interesado en las características de cada plan estatal los puede consultar en línea, con las direcciones que proporciona el siguiente recuadro:

## LOS EXPERIENCIAS EN CURSO

**Nuevo León / 2015-2040**
https://planestrategico.conl.mx/

**Jalisco / 2018-2030**
https://plan.jalisco.gob.mx/

**Guanajuato / 2017-2040**
https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/ped2040/

**Chihuahua / 2020-2045**
https://chihuahuafutura.org/wp-content/uploads/2021/05/Chihuahua-Futura-Reporte-Ejecutivo.pdf

**Querétaro / 2025-2050**
https://plazadearmas.com.mx/presentan-plan-queretaro-2050/

La incorporación de Quintana Roo a ese selecto club de entidades con visión de futuro, que tendrá lugar a fines de 2025, no significa que la planeación no haya tenido un impacto apreciable en el desarrollo de la entidad. De hecho, la conversión del Territorio Federal en estado de la Federación, en la década de los 70s, se enmarca en un exitoso plan de largo alcance del gobierno federal: la creación de centros turísticos integralmente planeados, que arrancó con la fundación de Cancún, en 1970, en las playas del Caribe mexicano. Aunque tuvo su génesis en una instancia federal, el Banco de México, con escasa o nula participación de las autoridades locales, y menos aún, de los habitantes de la región, el proyecto evaluó de manera exhaustiva la potencialidad de la zona norte y propuso un modelo de desarrollo, centrado en el turismo, que ha prevalecido durante cinco décadas, convirtiendo a Quintana Roo en líder de la industria a nivel nacional.




FONATUR

**La creación de centros turísticos en Quintana Roo, un plan de inspiración federal.**

El proyecto Cancún, administrado por el Fondo Nacional de Infraestructura Turística (INFRATUR), luego Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), era en esencia un plan de desarrollo urbano, con tres componentes básicos: la zona turística, que requería la ampliación de una estrecha lengua de arena y manglar, la isla Cancún, en sus 17 kilómetros de longitud; el centro de población, ubicado en la zona continental, en su origen proyectado para tener 250 mil habitantes; y el aeropuerto internacional, concebido como puerta de entrada para el turismo proveniente de la costa este de los Estados Unidos.

Mas el documento contenía varios elementos que justificaban el calificativo de integral, tales como un esquema financiero (que contemplaba la contratación de un crédito internacional con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID), una propuesta de conectividad aérea (gestionada en forma directa con las dos compañías nacionales, Aeroméxico y Mexicana, y con algunas aerolíneas extranjeras), un plan de mercadotecnia (incluyendo un logotipo comercial que eventualmente se convertiría en el escudo de la ciudad), y un programa de atracción de inversiones, enfocado a la construcción de hoteles.

El plan maestro de Cancún, nombre genérico para englobar esa serie de directrices, permitió ordenar el crecimiento de la zona turística y del centro de población durante un par de décadas, lapso suficiente para que el nuevo destino turístico alcanzara el primer sitio en el país, tanto en oferta de alojamiento como en número de




**El éxito de los destinos turísticos está vinculado a los esfuerzos de planeación.**

visitantes extranjeros. Hacia 1995, dos décadas y media después del arranque de las obras, los dos objetivos iniciales del plan se habían alcanzado: las 22 mil 500 habitaciones hoteleras estaban en operación, el cuarto de millón de residentes permanentes había sido incluso rebasado.

Un problema contingente es que el plan maestro nunca se actualizó. Durante la etapa neoliberal, FONATUR se dedicó a rematar al mejor postor los activos que tenía en la plaza, dejando el crecimiento urbano y hotelero sometido a la ley de la oferta y la demanda. No es mera casualidad que, en 1993, el gobierno estatal publicara el primer Plan de Desarrollo Urbano de Cancún, sin tener ninguna experiencia en la materia. Ese documento estaba enfocado a paliar los serios desequilibrios que se habían generado por la expansión de la mancha urbana, pero tenía errores de principiante, como aumentar de manera caprichosa el número de cuartos autorizados en la zona hotelera, sin ampliar la infraestructura de los servicios básicos.

Hay que señalar que en ese mismo lapso, la rigidez en los esquemas de comercialización de FONATUR en torno a la adquisición de lotes y de vivienda, más una estrategia deliberada de control político por parte de las autoridades municipales, propiciaron el surgimiento de numerosos asentamientos irregulares, creando un angustioso cuadro de precarismo y marginación social. De hecho, hoy en día, la mitad de la marcha urbana se asienta fuera del perímetro que controlaba FONATUR, con lo cual la regularización y la dotación de servicios públicos a esas áreas ha sido el renglón que más recursos demanda (y que más dolores de cabeza provoca), en el gobierno municipal.

Pese a esa enorme falla, el éxito planificador del Banco de México tuvo repercusiones en toda la región. El corredor Cancún-Tulum, nombre original de la Riviera Maya, que estaba creciendo de manera exponencial y desordenada, fue regulado durante el gobierno de Joaquín Hendricks mediante un polémico Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET), que limitó en forma dramática el número de habitaciones que se pretendían construir, reduciéndolo de 400 mil a 150 mil.

Comenta el responsable de esa labor, entonces secretario de Medio Ambiente del gobierno estatal, Víctor Alcérreca: “Revisamos lote por lote, determinando las características de flora y fauna de cada uno, y el impacto ambiental que podían soportar. En todos

los casos se fijó una densidad máxima, y en algunos terrenos se redujo a cero, sobre todo los que tenían frentes de manglar. Los propietarios no estaban nada contentos, pero al final reconocieron que había que poner límites, que no se podía construir indiscriminadamente."

En esa misma franja costera, algunos desarrolladores ya habían replicado el ejemplo de FONATUR. Un ejemplo fue Playacar, propiedad del Grupo Sidek, que elaboró un plan maestro similar al de Cancún, con restricciones de altura y densidad, para crear una zona hotelera de dimensiones moderadas al sur de Playa del Carmen. Otro, más notable aún, fue el único fraccionamiento náutico del litoral, Puerto Aventuras, en el cual se definió hasta la paleta de colores que podían llevar las construcciones.

Comenta su principal promotor, Román Rivera Torres: "Nos fascinaron muchos conceptos del plan de FONATUR y los adaptamos a nuestra idea de ciudad náutica. Creamos un centro de población del otro lado de la carretera y, en la parte turística, limitamos las alturas, las densidades, los materiales de las fachadas. Los inversionistas tardaron en comprender, tuvimos un largo periodo de maduración, pero hoy tenemos uno de los desarrollos más bonitos, seguros y rentables de toda la Riviera Maya."

El gobierno municipal de Cancún también cayó en la tentación de planear. En 1993, el alcalde Carlos Cardín se dejó convencer por dos de sus asesores, Óscar Garza y Omar Giacomán, de contratar al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, el Tec, para elaborar un plan a largo plazo, con la intención declarada de "darle continuidad al plan maestro de FONATUR, que ya está agotado". Como el concepto planeación democrática estaba de moda, el municipio organizó consultas y mesas redondas con los sectores económicos (empresarios, comerciantes, restauranteros, pescadores, agricultores), con los colegios de profesionistas (ingenieros, arquitectos, abogados), y con grupos sociales (mujeres, jóvenes, colonos), para sondear sus inquietudes sobre el futuro de Cancún.

A tal efecto, se implementó una tecnología llamada *Sistemas de soporte de las decisiones tomadas en grupo*, con el propósito de "recabar las opiniones de los participantes de manera anónima", que luego se convertían en propuestas concretas, donde la gente "tendría voto libre y secreto para aprobar o rechazar las soluciones." El resultado fue un grueso tomo de 400 páginas y



**Alcérreca: "Revisamos lote por lote para ordenar la Riviera Maya."**



**Rivera Torres: "Nos fascinaron los conceptos del plan de Fonatur."**







**Dos intentos previos que aportaron diagnósticos precisos.**

fracción, intitulado *Plan Maestro Cancún 1995-2020*, que en conjunto aportaba un abanico de buenas intenciones con pocas posibilidades de concretarse.

Uno de los yerros del plan fue que abarcaba áreas donde el municipio no tenía mayor injerencia, como el crecimiento turístico y la diversificación económica. Algo similar sucedía con sectores como la educación y la salud, que por ley le corresponde atender a la federación o al gobierno estatal. El plan abarcaba mucho (ecología, vivienda, transporte, desarrollo rural, protección civil, administración pública), pero apretaba poco.

Tuvo mérito como diagnóstico de la problemática que enfrentaba el municipio pero, al no contar el Ayuntamiento con las herramientas para sacarlo adelante, se convirtió en un ejercicio estéril. La cruda realidad es que, finalizada la administración que lo elaboró, ni uno solo de los gobiernos posteriores lo volvió a mencionar, o lo utilizó como guía en algún proyecto.

Un esfuerzo de mayor calado tuvo lugar un lustro después cuando Juan Ignacio Athié, entonces presidente de COPARMEX local, persuadió al gobernador Joaquín Hendricks de elaborar un *Plan de Gran Visión 2000-2025*, abarcando la totalidad de la entidad, y no sólo un municipio. Athié fue más allá: inspirado en el ejemplo de Nuevo León, animó a un grupo de ocho empresarios locales (Carlos Constandse, Armando Millet, Gastón Cantarel, Fredy Gamboa, Jesús Contreras, Gonzalo García, Orlando Arroyo y el mismo Athié), a destinar recursos propios para crear el fideicomiso Fomento Económico Quintana Roo 2025 (FEQROO), con un doble objetivo: financiar la elaboración del plan y, eventualmente, invertir en los proyectos estratégicos que propusiera el documento.

En conjunto, el grupo empresarial contribuyó con un millón 200 mil pesos a la integración del capital social, pero a fin de cuentas fue el propio gobierno del Estado quien aportó el grueso de los recursos, mediante dos “apoyos a título gratuito, sin adquirir el carácter de fideicomisario y sin derecho a reembolso”. Uno tenía carácter federal y fue gestionado por la secretaría de Desarrollo Económico, entonces a cargo de Artemio Santos, y el otro procedía de la secretaría de Hacienda estatal, cada uno por uno por un monto idéntico al aporte del sector privado: un millón 200 mil pesos.

Como el que paga manda, aunque Athié retuvo la presidencia del FEQROO, el gobierno se reservó el derecho de designar al director ejecutivo, cargo que recayó en el autor intelectual del

plan municipal 2020, Omar Giacomán. Así, se procedió de nueva cuenta a contratar al Tec de Monterrey y a efectuar el mismo ejercicio de mesas redondas, ahora con cobertura estatal.

A la distancia, Athié opina que fue un error: "No sólo era el Tec: muchas universidades tenían un plan estratégico de machote y lo tropicalizaban al gusto del cliente. Puedes hacer números alegres y proponer que vas a desarrollar la industria, o la tecnología, o la agricultura de exportación, cuando en realidad no cuentas con la infraestructura, ni con la mano de obra calificada, ni con las inversiones necesarias. El resultado es un documento muy elaborado, pero sin sostén, casi diría vacío, imposible de llevar a la práctica."

Eso no significa que el esfuerzo haya sido en vano. A diferencia del plan municipal, este ejercicio se centraba en un solo tema: la economía. Asumiendo que el bienestar social depende en primera instancia del dinamismo económico, la opinión que prevaleció en el documento provino de los sectores productivos, con un aporte marginal de la academia y nulo de la población. El documento abarcó cinco sectores diferenciados (agronegocios, forestal, pesca-acuacultura, manufactura y turismo), y cinco factores (recursos humanos, recursos naturales, planeación territorial, marco legal e infraestructura), y en cada caso elaboró un diagnóstico, formuló una visión 2025, y definió una serie de proyectos estratégicos, que tendría lugar a corto, mediano y largo plazo.

La información que contiene el documento es exhaustiva. Un ejemplo concreto de sus objetivos: la acuacultura. A partir del análisis del litoral de la costa sur del estado, conformado por lagunas interiores y zonas inundables, y una considerable cantidad de litoral no productivo en la bahía de Chetumal, se estimó la posibilidad de crear granjas piscícolas y camaronícolas, donde se preveía la participación tanto de las cooperativas como del sector privado, y en la parte técnica, el diseño de esquemas de comercialización y exportación, el impulso a la capacitación de personal, la promoción de carreras de nivel medio y superior especializadas en técnica pesquera, y la introducción de criterios de calidad y sanidad a lo largo de toda la cadena productiva.

25 años después, es evidente que nada de eso ocurrió. De los 35 proyectos estratégicos que contemplaba el *cluster* pesca-acuacultura, la mayoría no pasaron del papel o tuvieron un avance insignificante. De hecho, las flotas existentes para capturar escama y camarón en alta mar, que el plan proponía modernizar,



**Omar Giacomán.**



**Hendricks: "Los objetivos del plan se han venido cumpliendo."**

casi desaparecieron, y en ese lapso la producción pesquera no sólo no aumentó, sino que se contrajo sensiblemente, sobre todo en la zona norte del estado.

Con menos dramatismo, resultados similares tuvieron los sectores agronegocios, forestal y manufactura, cuya evolución estuvo llena de tropiezos a lo largo de la vigencia del plan. En la práctica, el único que prosperó con vigor fue el *cluster* turismo, que registró el crecimiento explosivo de la Riviera, de Tulum, y en época recientes, de Bacalar y de Playa Mujeres, así como la expansión de los muelles de cruceros en Cozumel y en Majahual. Y aún en ese terreno, quedaron en la lista de los pendientes algunas propuestas detonadoras, como la habilitación de una escalera náutica, la construcción de un *home-port* o la apertura de un hotel escuela.

Opina Athié: "El objetivo principal era lograr la diversificación económica y ahí nos quedamos muy cortos. La intención era sembrar en lo que no teníamos y potencializar lo que ya teníamos, pero con los pies puestos sobre la tierra. Fue poco sensato apostar a la manufactura, porque las materias primas que necesitas vienen de la Ciudad de México, arrastradas mil 800 kilómetros por tractocamiones: el costo lo hace inviable. Pero sí puedes ensamblar celulares, porque los materiales llegan en las panzas de los aviones, y el producto terminado también sale por ahí. De hecho, una empresa brasileña se estableció cerca del aeropuerto y ensamblaron más de un millón de aparatos. Al final se nos fueron, otro lugar les dio mejores condiciones. Nuestra política industrial es muy débil."

Entre los proyectos estratégicos que contemplaba el 2025 hay varios de notoria potencialidad, como convertir el aeropuerto en un *hub* de carga, por el gran volumen que podrían desplazar los aviones de pasajeros (al estilo del aeropuerto parisino Charles de Gaulle); un puerto de altura en la porción norte del litoral, el llamado Calica, que se concesionó a manos privadas en la década de los 90s y a la fecha se encuentra en litigio; y la rehabilitación de iniciativas abandonadas, como el parque industrial de Puerto Morelos o los astilleros que funcionaban en la misma plaza.

De nuevo Athié: "Para que el plan funcione necesitas elementos que lo soporten. Uno, legislación que atraiga el capital y le de certeza jurídica. Dos, usos de la tierra adecuados y flexibles, planes de desarrollo urbano confiables. Tres, mano de obra apta y, al mismo tiempo, colegios para preparar técnicos y profesionistas.

Cuatro, vías de comunicación que te permitan mover la producción. Eso no existe en Quintana Roo. Lo incluía el plan 2025, pero casi nada se concretó. Al no ser obligatorio sino enunciativo, terminó siendo un listado de buenos propósitos. Después del gobierno de Hendricks, nadie lo volvió a tomar en cuenta."

Con una excepción: el centro distribuidor Dragon-Mart, que contemplaba la distribución masiva de productos chinos a todo el continente y el establecimiento de una colonia de inmigrantes de ese país en las cercanías de Puerto Morelos. Impulsado con brío por el gobernador Félix González Canto, quien otra vez encargó la gestoría a Omar Giacomán, el proyecto implicaba tantos riesgos económicos y demográficos que fue cancelado por el gobierno federal.

**Una inversión silenciosa que disparó las alarmas.**

El protagonista central del plan 2025, Joaquín Hendricks, defiende su creación con energía: "Ha sido el intento más serio de ordenar el crecimiento. Aunque no se mencione, muchas de sus



**El muelle de Majahual le dio vida a toda una región.**

metas se han ido cumpliendo: la Riviera Maya creció con un orden que no tenía, y rebasó a Cancún en capacidad de alojamiento; Quintana Roo se convirtió en un destino de golf, disputándole ese mercado a Los Cabos; la Universidad del Caribe cubrió las necesidades educativas de la zona norte, que están muy vinculadas a la industria y eran diferentes a lo que podía ofrecer un campus de la Universidad de Quintana Roo; el muelle de cruceros de Majahual le dio vida a una región despoblada de la entidad y aumentó en 50 por ciento nuestra capacidad de recepción."

Los proyectos que no prosperaron también merecen su comentario: "A lo que más tiempo le dediqué fue al proyecto Hidroponia Maya, con la visión de convertir el centro del estado en una zona




**Una víctima de la falta de continuidad.**

enfocada a la agricultura intensiva de exportación. A mi parecer, fue un éxito: logramos colocar producto en nuestros destinos turísticos, Cancún y la Riviera, y cerramos contratos con mercados de Europa, los Estados Unidos y Asia. Íbamos muy bien, pero el siguiente gobierno le retiró el apoyo, no le dio seguimiento. El caso de la acuacultura es similar: necesitas muchos años de aprendizaje, de maduración, de conquista de mercados. En mi opinión, esa sigue siendo la mejor opción para la zona sur, el gran complemento del ingenio Álvaro Obregón. Pero sin continuidad, el fracaso está garantizado."

Esa es la palabra clave: continuidad. Un cuarto de siglo después, concluida la existencia temporal del plan 2025, la gobernadora Mara Lezama tiene muy claros los riesgos: "No podemos cometer el mismo error. Este plan no va a ser un plan de gobierno, sino un plan de la gente. La comunidad lo va a nutrir, lo debe adoptar y defender, y en última instancia, lo puede modificar y actualizar. En ese proceso tiene que participar el gobierno, es lógico, pero el plan 2050 será resultado de muchas voluntades, de la visión colectiva que tenemos hacia el futuro. Esa es la mejor garantía que tenemos de que no termine en un archivo, pues es un intento abierto y democrático para modernizar la administración pública en Quintana Roo."

# 11.

# vox populi, vox Dei

En diciembre de 2015, mientras desayunaba en su casa de General Roca, en la provincia argentina de Río Negro, el abogado Ernesto Figueroa leyó en el periódico que en la vecina provincia de Neuquén el gobierno acababa de aprobar la creación de un 'Ministerio de Ciudadanía'. Partidario entusiasta de ese tema, Figueroa manejó los 50 kilómetros que separan ambas poblaciones y se presentó de manera espontánea en las oficinas de la nueva dependencia, preguntando si habría algún puesto en que pudiera ser útil.





**Figueroa: "Buscas respuestas para las preguntas esenciales."**



**Aragón: "Nos inspiró la cultura de los indios mapuches."**

Como respaldo, traía un currículum que acreditaba su trayectoria como funcionario público de toda la vida y, en fecha reciente, de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales, el equivalente argentino de Pemex, que lo había destinado a sus oficinas de Vaca Muerta, una de las reservas de gas y petróleo más productivas del país.

Promesa de campaña del gobernador recién electo, Omar Gutiérrez, el ministerio ciudadano demandaba el diseño de una 'arquitectura institucional', que se dedicara de tiempo completo a promover los derechos de los ciudadanos. El desafío era complejo: pasar, de la atención al público, al empoderamiento de la ciudadanía. Y algo vieron en las credenciales de Figueroa que le encomendaron la dirección de Planeación Estratégica.

Mujeres, niños y adolescentes, derechos humanos, nuevas masculinidades, diversidad sexual, discapacidades, defensa civil, todas esas áreas quedaron bajo la responsabilidad de su oficina. Pero el énfasis que Figueroa le imprimió a su labor fue la participación ciudadana. A tal efecto, creó un 'laboratorio de innovación pública abierta', el NQN-LAB, que buscaba interpretar las demandas de los ciudadanos para convertirlas en políticas públicas.

A la distancia, Figueroa califica su paso por el gobierno de Neuquén como un "exitoso fracaso". De acuerdo con su testimonio, hubo avances en todas las áreas, y sin duda, más poder ciudadano. Tanto así que la dirección cambió su nombre, de Planeación Estratégica a Gestión Estratégica. Pero vino un desenlace inesperado: el mismo Omar Gutiérrez promovió la restructuración de los ministerios y Ciudadanía desapareció del organigrama. La oficina de Gestión Estratégica aún existe, pero ahora con acento en la planificación urbana, colaboración entre dependencias, y algo de inclusión y equidad. Concluye Figueroa: "No era lo que queríamos."

Durante su estadía en Neuquén, Figueroa mantuvo una comunicación estrecha con otro planificador de vanguardia, Lautaro Aragón, quién se había desempeñado como director de Innovación y Gobierno Abierto de Hurlingham (una pequeña ciudad de la provincia de Buenos Aires), y director de Gestión en el ministerio federal de Desarrollo Social. En esos contactos se fue perfilando la filosofía del Método CHE, un acrónimo de las palabras *Comunidades Hilando Estrategias*, denominación que los autores forzaron con calzador para presumir el carácter argentinísimo de la

iniciativa. Cuando se desligaron del ámbito público, inspirados en la cultura de los indios mapuches, que proponen la participación activa y fraterna de todo el grupo en los trabajos comunitarios, con un equipo de colaboradores formaron su propia consultoría.

CHE es una metodología novedosa y sorprendente. Las tradicionales juntas de planificadores, protocolarias y solemnes, donde cada uno desde su sitio aporta datos y hace propuestas, son suplantadas por amplios salones donde los organizadores colocan un circuito de mamparas multicolores. Cada mampara contiene un tema, y plantea interrogantes con la técnica de la respuesta múltiple. En el caso de un plan estratégico los temas podrían ser, de manera hipotética, participación ciudadana, medio ambiente, derechos humanos, grupos marginados y así por el estilo, y en cada tema los participantes, que circulan en grupos de 8 a 12 personas, dan respuestas individuales a preguntas específicas.

En el tema del medio ambiente, por ejemplo, una pregunta podría ser, ¿cuál sería la mejor estrategia para proteger las playas?, y cada participante debe escoger una sola respuesta entre 'impedís la entrada', 'multás a quien las dañe', 'las declarás zona protegida', 'prohibís las construcciones' o 'educás a los niños', todas redactadas con la característica ortografía porteña. Al final, agrupados en mesas de trabajo, los participantes discuten las respuestas, que con este método ya se han convertido en tendencias y reflejan el sentir del grupo. El objetivo final es determinar qué es prioritario para la mayoría.




**Un método festivo, pero que permite llegar a conclusiones válidas.**




**Las coloridas mámparas de los sondeos.**




**Una probadita de lenguaje porteño.**

Figueroa y Lautaro, además, insisten en que todo el ejercicio debe transcurrir en un ambiente festivo, de modo que intercalan sesiones de estiramientos, un poco de baile y de canto, circulación entre las mesas y tandas de aplausos. Hay que tener la mente muy abierta para entender cómo pueden salir de ahí las directrices de un plan de gobierno de largo alcance, pero los promotores del método no tienen duda.

Explica Figueroa: "Todo descansa en cinco ejes. Primero, cómo mejorar la gobernanza. Segundo, qué hacer con la tecnología. Tercero, cómo construir la paz, un tema que es crucial en México. Cuarto, cuáles son las condiciones mínimas para el desarrollo sostenible. Y quinto, muy importante, cómo incorporar a los jóvenes, que son los destinatarios finales de cualquier plan de largo plazo."

Y remata: "Al final del día, tienes que tener respuestas para las preguntas esenciales: ¿Estamos promoviendo algún derecho? ¿Estamos mejorando un servicio para la ciudadanía? ¿Estamos atendiendo una necesidad? En resumen, ¿estamos creando un valor público?"

Figueroa y Aragón pertenecen al reducido gremio mundial de planificadores que trabajan por el gobierno abierto y una mayor participación ciudadana. En ese andar, cuando aún despachaba en el ministerio, Figueroa y Cynthia Dehesa coincidieron en el Observatorio Internacional de Democracia Participativa, celebrado en Montreal en 2017. CxT y el Método CHE volvieron a platicar en 2019, en Cancún, en las sesiones del foro TranForMar, como preámbulo a la primera entrevista informal con una autoridad, en este caso Sergio de Luna. Con esos antecedentes, su debut en Quintana Roo tuvo lugar a finales de 2023, cuando el gobierno de Mara Lezama les dio cita para conocer su propuesta. Convencidos los anfitriones y acordado los términos del convenio, la SEFIPLAN quedó formalmente encargada de realizar un primer taller, en la cual sólo participaron planificadores oficiales

**Aguilar: "El método te permite visualizar la problemática a mediano y largo plazo."**



La responsable de organizar el encuentro fue Lidia Aguilar, funcionaria del ramo administrativo que lleva 25 años vinculada a temas de planeación. Licenciada en sistemas por la Universidad de Quintana Roo, con una maestría en planificación y desarrollo regional en el Tecnológico de Mérida y un doctorado en ciencias fiscales en el Instituto de Especialización para Ejecutivos, Aguilar se dedicó con ahínco a la tarea: "Convocamos a funcionarios de

todas las secretarías, de las direcciones, de varias dependencias y de los once municipios, más los organismos autónomos, las universidades, los consejos de planeación, los delegados de la zona maya . No sólo los jefes, sino también segundos mandos, cualquier funcionario que tuviera que ver con bases de datos, estadísticas, programación, sistemas, prospectiva, etcétera. Nos preocupamos de que todos fueran."



**Una dinámica de trabajo muy poco convencional.**

La sesión tuvo lugar en el campus Cancún de la Universidad del Caribe. La relación de asistentes sumó 125, una multitud para una mesa de trabajo, pero un número que hace sentir cómodos a los operadores de Método CHE. No tan cómodos se percibía a los invitados, quienes encontraron un tanto absurda e inútil la rutina de las mamparas, que sólo empezó a cobrar sentido cuando en las mesas se ordenaron y sistematizaron las respuestas. Cuando al final se leyeron las conclusiones, quedó bastante claro que se habían obtenido consensos, a pesar del tamaño del grupo. Los participantes asistieron como funcionarios, pero al momento entendieron las ventajas del método para sondear las preocupaciones y las demandas de grupos numerosos de ciudadanos. Por añadidura, la reunión tenía como propósito que aprendieran los fundamentos de esa técnica, para que luego lo pusieran en práctica en sus propias comunidades, haciendo el papel de facilitadores.

Agrega Aguilar: "La mayoría estaba asombrada, muy desconcertada por la dinámica. Al principio parecía una broma, pero conforme fue avanzando la sesión, fue cediendo el escepticismo. Es un método que sin duda te permite llegar a conclusiones válidas, y eso lo captaron los planificadores. Puedes visualizar la




**La convocatoria a la ciudadanía.**

problemática a corto y a largo plazo, y ver quienes deben involucrarse en el diagnóstico, y también en la solución. Al final, ya convencidos, todos preguntaban cuándo sería la próxima reunión."

Por problemas de presupuesto, la próxima reunión tardó mucho en llegar. Buenos Aires está muy lejos, el equipo de CHE es numeroso, sus honorarios son significativos, y el retorno no se pudo concretar en 2024. Pero la primera visita fue fructífera pues, vía electrónica, los argentinos prestaron asesoría para no detener el programa de capacitación. La propia Lidia Aguilar fue la encargada de empujar las consultas a la ciudadanía.

Hoy nombrada directora general de Planeación, explica: "2024 fue un año muy intenso. Con la mira puesta en la elaboración del plan estratégico, hicimos sesiones a lo largo y ancho del estado. Sólo de foros temáticos, los más complejos, fueron 17, más los territoriales, más los diálogos ciudadanos, más encuentros específicos con mujeres, con estudiantes, con cámaras empresariales o con otros grupos de interés. A veces teníamos dos reuniones por día, era una dinámica extenuante. En total, fueron 70 sesiones o más, con un registro de más de cuatro mil participantes".

Aguilar está convencida del valor del sondeo: "Cuando involucras a esa cantidad de gente, de cada rincón del estado, de cada estrato social, es inevitable que los temas cruciales salgan a relucir. Y es muy interesante la visión a futuro de la gente, lo que piensa que debe de suceder en los próximos 25 años, el estado que quieren para sus hijos y sus nietos. Esa participación ciudadana se va a reflejar, no me queda duda, en los contenidos del plan estratégico."

La subsecretaria Odette Ruiz aporta su propia reflexión: "Los ejercicios ciudadanos enriquecieron nuestra perspectiva. Cuando revisamos las conclusiones con el equipo de CHE, nos compartieron aportes ciudadanos que reorientaron la estructura del plan. Por ejemplo, que no sólo los residentes tienen derechos, también los tienen los visitantes, la población flotante. En la misma medida, quedó claro que hay que reducir la distancia entre quienes tienen responsabilidades y quienes tienen necesidades. Una frase me impactó de manera particular: Quintana Roo nació como un proyecto, y debe seguir siendo un proyecto, con estrategias y objetivos renovados."

Coincide con esa visión Sergio de Luna, quien se involucró activamente en las sesiones de la consultora argentina: "Ciudadanos

propició el acercamiento con CHE, y nos gustó desde el principio. Esa metodología te permite incorporar muchas opiniones y aporta un enfoque muy fresco, muy empático, algo así como 'me quito los zapatos y me pongo en los del otro'. Tuvimos reuniones virtuales, ellos en Buenos Aires y nosotros en Quintana Roo, con más de cien participantes."

De Luna ingresó al gobierno municipal de Cancún a finales de los 80s, en una época en que las computadoras eran una novedad, e invertir en tecnología se consideraba "un mal necesario". Ahí permaneció casi una década, a cargo de un área novedosa: los sistemas de información. En el lenguaje de los ordenadores, él mismo escribió los códigos de muchos programas de gobierno, que poco a poco fueron abarcando las áreas claves de la administración: catastro, contabilidad, nóminas, inventarios. Al final, su creación se convirtió en el Sistema Integral de Administración Municipal (SIAM), una herramienta muy robusta en términos de *software* y de *hardware*, que facilitó de manera notable los procesos administrativos en el municipio de mayor crecimiento del país.

A principios del presente siglo, cuando el gobierno federal empezó a implementar mecanismos de control de gasto sobre los recursos que aporta a los municipios, De Luna se involucró de manera natural en el área de presupuesto y, eventualmente, accedió a la dirección de Planeación, donde permaneció por otra década. Su visión de esa experiencia es elocuente: "En sistemas aprendes cómo funcionan las cosas en un municipio, adquieres una visión de conjunto. Y en planeación comprendes que la parte más importante es cómo generas recursos y cómo los gastas."

Esa óptica se fortaleció en el año 2019 cuando De Luna, en compañía de Reyna Arceo, tomó un curso de gobierno abierto en la sede del ILPES, en Santiago de Chile: "La planeación, la gestión pública, el concepto mismo del desarrollo adquirieron otro sentido. Ahí entiendes la necesidad de vincular el gobierno a las demandas de la gente."

Ese enfoque coincidía plenamente con las propuestas de la recién electa presidenta municipal, Mara Lezama, quién dejó claras sus intenciones al instruir a su equipo de trabajo: "Yo no quiero una sola obra que no sea aceptada por la comunidad." Tal aviso se transformó en regla inviolable cuando se decidió que cualquier proyecto de inversión debía y tenía que ser validado por la dirección de Participación Ciudadana.



**De Luna:"Lo más importante es cómo generas recursos y cómo los gastas."**

UNIDAD DE Transparencia
Municipio de Benito Juárez



**Luis Riffo.**



**Pilar Delano.**

Y en esa misma lógica se entiende la decisión de la ya gobernadora electa cuando, tras su participación en la V Glosa, se le planteó la necesidad de incorporar a la ciudadanía en la elaboración del plan 2050, con el aval de CEPAL, a lo cual respondió de manera muy congruente: "Que lo vea Sergio." Ahora con el cargo de secretario ejecutivo del Nuevo Acuerdo por el Bienestar y el Desarrollo, De Luna participó en la tarea de coordinar la 'otra' participación ciudadana que reclama el plan estratégico, esto es, la opinión de los expertos.

Explica De Luna: "Aquí no se entiende por experto el cuerpo de asesores permanentes que tiene todo gobierno. Los expertos que buscamos son ciudadanos comunes y funcionarios calificados que, por motivos de trabajo, por su experiencia, por su trayectoria o por mera vocación, se han convertido en especialistas de cualquier rama de actividad. Pueden ser del ámbito económico, del campo, del mar, del comercio, y desde luego, del turismo, pero también de temas científicos, como el medio ambiente, o de disciplinas sociales, como los derechos humanos y la cultura. Lo que se buscaba era la visión más amplia posible."

En equipo con Odette Ruiz y Lidia Aguilar, con la asesoría de CxT y con base en criterios sugeridos por el ILPES, De Luna se involucró en la elaboración de una relación tentativa con 76 nombres, que fueron exhaustivamente revisados y depurados. Ajustada la lista a 28 personas, Aguilar organizó la fase de las entrevistas presenciales, que se llevaron a cabo entre febrero y junio de 2024. La mecánica era la siguiente: De Luna iniciaba la sesión explicando a los entrevistados el contexto del PEDS, tras lo cual tres expertos del ILPES (Luis Riffo, Carlos Sandoval, Pilar Delano, y eventualmente, la propia Elena Díez), conducían el intercambio de opiniones.

Durante la hora y media que duraba la charla, los ciudadanos tenían que contestar a profundidad cuatro preguntas fundamentales, de acuerdo con la síntesis preparada por la oficina del secretario ejecutivo: 1/ ¿Cuáles son las principales preocupaciones, desafíos y oportunidades que ve con respecto al desarrollo del Estado de Quintana Roo?; 2/ ¿Qué imagen deseada tiene del futuro de Quintana Roo, considerando un horizonte temporal al año 2050?; 3/ ¿Qué acciones, iniciativas o proyectos indispensables cree que debe contener el Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible al año

2050?; y 4/ ¿Qué cultura y características identitarias poseen los habitantes del Estado de Quintana Roo?

Aunque las entrevistas eran personales, las respuestas se consideraban anónimas, esto es, no se atribuían a un participante en particular, sino que se transcribían y se analizaban, buscando puntos de coincidencia, y al final, tendencias. De ese análisis surgieron once temas y subtemas que, de acuerdo con el mismo documento, "constituyen insumos clave para la construcción de escenarios y la definición de una agenda estratégica compartida."

La lista completa de los temas tratados tiene extensión enciclopédica, pero vale la pena consignar un resumen para establecer un vínculo con los contenidos del plan estratégico. El primer apartado fue *Acceso y desarrollo de infraestructuras sostenibles*, a su vez subdividido en salud, acceso al agua y saneamiento, y movilidad. Los dos siguientes fueron *Cultura y Nuestra identidad*, que reflejan a las claras la preocupación por el carácter migrante de la población. El cuarto tema fue *Tren Maya: luces y sombras*, ya que su recorrido impacta todas las regiones de la entidad. Luego vino *Recursos naturales, cambio climático y pérdida de la biodiversidad*, aunque la inquietud por el medio ambiente apareció en repetidas ocasiones. El sexto tema fue *Desarrollo urbano rápido, irregular y desordenado*, un problema común a todas las poblaciones del estado. A continuación se ubicó *Inseguridad, desigualdad y corrupción*, asuntos que generan una inquietud permanente. En octavo lugar quedó *Participación, juventud, mujeres y pueblos indígenas*, dentro del ámbito de lo social. El siguiente fue *Empleo y diversificación de actividades económicas*, lo cual incluye la principal industria de la zona, el turismo. La penúltima fue *Estado de derecho, instituciones y capacidades*, y cierra la lista *Visión de Quintana Roo en el 205*0, un capítulo por necesidad especulativo, pero que muestra a las claras las expectativas ponderadas de los expertos.

Tras la transcripción de las entrevistas y la ordenación de las respuestas, era notorio que en algunos temas se había profundizado y existían propuestas concretas para el horizonte a 25 años: infraestructura, agua, movilidad, empleo, diversificación económica. Menor alcance tenían las sugerencias referidas a temas sociales, como la igualdad de género, el crecimiento urbano y el combate a la corrupción. Y un par de áreas, como la cultura y la




**La pregunta clave: ¿Cuál es tu visión de Quintana Roo en 2050?**




**Los comités de participación ciudadana, un dique contra la corrupción.**

identidad, no aportaban más que visiones genéricas, con abundancia de lugares comunes.

Alberto Enríquez, del ILPES, comparte su visión del resultado: “Siempre te puedes quedar corto en el diagnóstico. El abanico de desafíos puede ser muy amplio y no es fácil llegar a conclusiones válidas en todos los rubros. Algunos temas que se perciben urgentes pueden eclipsar a los temas trascendentes. No obstante, en conjunto, el esfuerzo que se efectuó para hacer participar a la ciudadanía fue formidable.”

2024 fue, en resumen, el año de las preguntas, pero también de las respuestas. Las 70 reuniones y fracción organizadas por Lidia Aguilar, más las 28 entrevistas conducidas por el ILPES, aportaron una cantidad impresionante de información sobre las preocupaciones de la gente y un alud de sugerencias sobre cómo llevarlas a la práctica. Al incorporarlas al documento final, al menos en teoría, había quedado resuelto el componente más importante del Plan Estratégico 2025-2050: la participación ciudadana.

# 12.
# los últimos detalles

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

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

PLAN ESTRATÉGICO QUINTANA ROO
2025 | 2050



**Medina: "Indispensable que la comunidad se apropie del plan."**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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




**El éxito requiere una evaluación sistemática de los avances.**




**A cada universidad se le asignó un diagnóstico…**




**Universidad Autónoma de Quintana Roo, campus Chetumal.**




**Universidad Autónoma de Quintana Roo, campus Cozumel.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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




**Universidad Anáhuac.**




**Universidad del Caribe.**




**Universidad Intercultural Maya.**



**Vanegas: "La pobreza y la desigualdad son una constante en América Latina."**

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

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

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

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

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

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

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

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

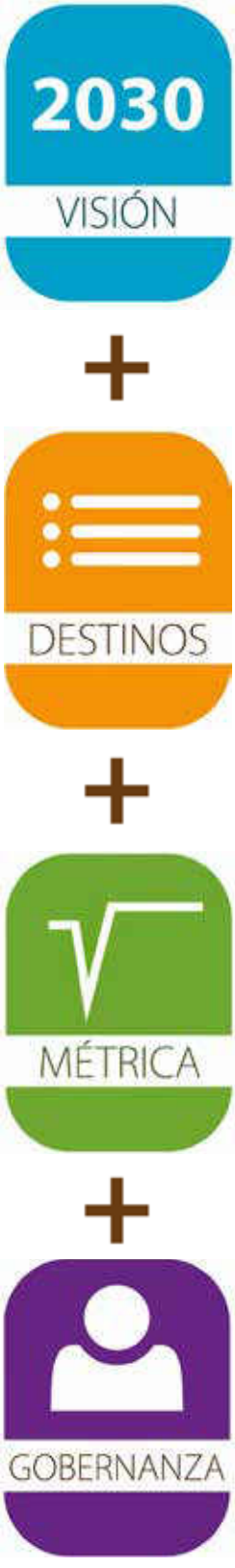
Bernardo Cueto aporta su punto de vista: "Nuestro análisis indica que los destinos turísticos de Quintana Roo atraviesan diferentes etapas de maduración. Algunos están en fase de desarrollo, de expansión, y en otros el crecimiento debe ser pausado, incluso contenido. Hay zonas que han concluido su vida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



**Cueto: "La pregunta es, ¿cuánto y en dónde debemos seguir creciendo?"**

QROO 2030 Plan Maestro de Turismo Sustentable

**El único sector con avances significativos.**




**Los elementos del plan de Sedetur.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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




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



**Segura: "Requerimos una carta de navegación para construir el futuro."**

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

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

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

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

# 13.
# el plan de la ciudadanía

Desde el arranque, el *Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible de Quintana Roo 2025-2050*, o PEDS-2050, no deja dudas de su fuente de inspiración. Tanto en la presentación del documento, que lleva por título *Proyectar el futuro de Quintana Roo*, como en la introducción al tema, *Un plan ciudadano para el futuro. Otra forma de tomar decisiones colectivas*, el texto reitera que "fue construido con la participación activa de la ciudadanía de todo Quintana Roo", lo cual implica "un compromiso con las comunidades más vulnerables", y persigue "un desarrollo equitativo y próspero para toda la población."

Esos dos textos contienen una descripción muy breve del proceso de co-creación, en el cual se cita como antecedente la glosa ciudadana promovida "por la organización Ciudadan@s por la Transparencia", se reconoce "la propuesta de reforma a la ley presentada por el diputado Hernán Villatoro", se destaca "el respaldo de más de cincuenta cámaras empresariales y organizaciónes de la sociedad civil", se menciona la adhesión de Quinatana Roo a la Alianza por el Gobierno Abierto, se describe la aprobación "por unanimidad" de la nueva Ley de Planeación en agosto de 2022, se da cuenta de la creación del "grupo núcleo a inicios del 2023", se destaca en diciembre del mismo año "el inicio oficial del proceso participativo", a cargo de la SEFIPLAN, el ILPES y la secretaría ejecutiva del Nuevo Acuerdo para el Bienestar, se menciona la colaboración del Método CHE y se concluye que el PEDS-2050 es un compromiso de "los tres Poderes del Estado, los gobiernos municipales, la sociedad civil y, por supuesto, la ciudadanía." En pocas líneas, un resumen muy apretado de los capítulos que integran esta crónica.

A partir de ahí, el PEDS-2050 se divide en seis capítulos, que de manera muy concisa están descritos a continuación, sin pretender entrar a detalle en un documento que es, por necesidad, muy técnico y complejo (el lector interesado en profundizar en los contenidos puede consultar la versión íntegra en la página oficial de la SEFIPLAN, https://sefiplan.qroo.gob.mx). Un breve recuento:

- ***Visión de Quintana Roo al 2050.*** De manera audaz, el primer capítulo podría estar fechado en 2050, como si ya hubieran transcurrido los 25 años de vigencia del ordenamiento. Con optimismo y notable osadía, ahí se dice que el plan ya se cumplió: Quintana Roo "se ha consolidado en un modelo de gobernanza abierta y eficiente", enfrenta con eficacia los desafíos del cambio climático, es "un referente global en turismo sostenible, reconocido por sus estrategias de gestión de destinos y de manejo








de visitantes", que se alcanzó la diversificación económica, se ha consolidado la identidad cultural, con una revalorización de la cultura maya, y en "materia de institucionalidad, Quintana Roo se encuentra entre los cinco primeros lugares del país en Estado de Derecho, con los niveles de corrupción más bajos, una fiscalización activa y un sistema sólido de pesos y contrapesos." En tan solo un par de páginas, a la aplicación del PEDS en el periodo 2025-2050 se acredita esa visión del estado que todos aspiramos a construir.

- ***Principios y enfoques transversales.*** Una de las labores que consumió más tiempo y suscitó más discusiones entre los creadores del PEDS-2050 fue definir *cinco principios rectores* ("los valores fundamentales que guían la toma de decisiones") y seis *enfoques transversales* ("perspectivas que deben integrarse en todas las dimensiones"), enlistados en el segundo capítulo. Citados en el orden en que aparecen en el texto, los principios son: 1) *Justicia social y equidad*; 2) *Respeto a los derechos humanos*; 3) *Transparencia y rendición de cuentas*; 4) *Participación ciudadana efectiva*; y 5) *Sostenibilidad*. Acto seguido, los enfoques vendrían a ser: 1) *Género*; 2) *Intercultural*; 3) *Derechos*; 4) *Territorial y regional*; 5) *Ambiental*; y 6) *Sustentabilidad*, único criterio que es a la vez principio rector y enfoque transversal, pues en ambos casos persigue "un desarrollo que satisfaga las necesidades actuales sin poner en riesgo la capacidad de las futuras generaciones.". Eso no significa que cada enunciado del plan debe cumplir todos los principios y enfoques, pero sí implica que nada puede figurar en el texto sino incluye uno o varios de ellos.

- ***Metodología.*** "En este modelo la ciudadanía ocupa el centro de todo el proceso, y su participación activa es el eje que articula las decisiones estratégicas a largo plazo", advierte el primer párrafo del tercer capítulo. Más adelante, describe las cuatro

**La ciudadanía, inspiración de todo el documento.**








dimensiones que contempló el proceso de participación: la *narrativa*, que consistió en la creación de un imaginario colectivo del Quintana Roo del 2050; la *participativa*, donde se acredita la amplia participación de CxT; la *técnica*, a cargo de la SEFIPLAN; y la *apropiativa*, que buscará que la ciudadanía haga suyos los contenidos del plan. En el apartado *Construcción de una visión colectiva*, el texto enlista los siete mecanismos utilizados para recabar la visión ciudadana: 1) talleres prospectivos; 2) entrevistas con actores clave; 3) foros territoriales; 4) mesas temáticas; 5) diálogos ciudadanos; 6) buzón ciudadano; 7) encuesta estatal digital. El último apartado del capítulo, *Apropiación del PEDS-2050*, subraya que es indispensable que el plan "no se perciba como un instrumento técnico, sino como un proyecto colectivo", para lo cual se prevén dos estrategias: los *embajadores ciudadanos*, actores de la sociedad civil que fungirán como voceros oficiosos, y *promotores del PEDS*, funcionarios públicos que tendrán esa misma responsabilidad.

- ***Marco de referencia estratégico.*** El cuarto capítulo enumera el entramado de leyes, decretos, acuerdos y documentos que sustentan el PEDS-2050, en tres bloques diferenciados. En el internacional destacan la Agenda 2030 de la ONU y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, pero la relación abarca acuerdos multinacionales sobre trabajo, diversidad biológica y discriminación. Es significativo que el PEDS cite estas fuentes de legitimidad aún por delante de las leyes mexicanas, signo de que se enmarca en una tendencia de vanguardia en el escenario global. El soporte jurídico formal, requisito indispensable, lo proveen la



**Objetivo inaplazable: migrar hacia las energías limpias.**

Constitución federal y la estatal, así como las leyes en materia de planeación, equilibrio climático, medio ambiente, asentamientos humanos, pueblos originarios, igualdad de género, cultura y, de manera inexcusable en el caso de Quintana Roo, turismo.




**Un guiño al gobierno federal: duplicar la capacidad del Tren Maya.**

- ***Situación actual del estado de Quintana Roo.*** Siguiendo un orden lógico, el quinto capítulo consiste en el diagnóstico que, para el horizonte previsto de 25 años, constituye el punto de partida. Más de veinte páginas de apretada información ocupa ese resumen, que se basa en las investigaciones preparadas por las universidades. Utilizando cifras de fuentes institucionales, no todas del gobierno, el texto sintetiza las características del territorio y de la población, proporciona datos significativas de la disponibilidad de infraestructura y energía (con un enérgico llamado a mutar hacia las energías limpias), detalla la contribución económica de cada uno de los tres sectores (agropecuario, industrial y de servicios, éste último con el 85 por ciento del Producto Interno Bruto Estatal, PIBE), consigna los desequilibrios en la oferta de empleo (40 por ciento de la población no tiene acceso a la seguridad social, 80 por ciento no recibirán una pensión digna), y desmenuza las finanzas públicas, sin eludir la pesada carga de la deuda. Al abordar el *Índice de desarrollo humano*, coloca al estado a la mitad de la tabla entre las entidades del país (lugar 15), al tiempo que revela que el desempleo abierto es un poco superior a la media nacional. En turismo, como era de esperarse, las cifras demuestran la relevancia del sector, pero no se oculta que su operación implica "un deterioro del medio ambiente y los recursos naturales."

  Por último, el texto expone una acuciante paradoja, pues al mismo tiempo que Quintana Roo ocupa el tercer lugar en gobierno abierto, participación ciudadana y acceso a la información pública (condición que le ha valido varios premios nacionales), también figura en los tres últimos lugares en cinco indicadores críticos: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, orden y seguridad, derechos fundamentales y cumplimiento regulatorio. Es a partir de esa visión crítica que se podrán evaluar los avances del PEDS-2050. En resumen, este quinto capítulo ofrece una elocuente y detallada radiografía de la problemática estatal que tiene un valor en sí misma, al mantenerse al margen de la cautela política y de las cifras maquilladas. Los diagnósticos

temáticos de las universidades, en su versión original, se integrarán al PEDS-2050 como anexos.

- ***Apuesta estratégica para el desarrollo de Quintana Roo al 2050,*** sexto y último capítulo, constituye la parte nuclear del documento. Dividido en cinco apartados temáticos, que se corresponden con las dimensiones de la Agenda 2030 de la ONU *(planeta, paz, persona, prosperidad y pertenencia)*, queda expuesta la visión estratégica del plan, estructurada en cada caso de la siguiente forma:

  Como encabezado, la *Aspiración de la ciudadanía* para el 2050. En el siguiente renglón, un *Diagnóstico* de carácter interpretativo, que utiliza los datos recabados por las universidades, y los amalgama con los anhelos de la amplia gama de ciudadanos participantes.

  En un tercer sitio se colocan los *Objetivos y lineamientos*, que están numerados y podrían equipararse a las metas específicas de un plan convencional. Esa es la parte sustancial del



Un puerto sobre el litoral, tarea impostergable.

plan, una síntesis de las expectativas ciudadanas, a partir de las cuales se podrán evaluar los avances. Por ejemplo, el lineamiento I.1 de la *dimensión planeta* propone "generar incentivos a los procesos productivos que generen menor huella ecológica", un objetivo que se puede verificar sin dificultad si se cumplió o no en el futuro.Es importante señalar que, a diferencia de un plan convencional, el PEDS-2050 no enuncia obras concretas, como duplicar la capacidad del Tren Maya o construir un puerto de altura, sino que se limita a señalar esas carencias en el diagnóstico y, en ocasiones, a sugerir la ruta para superarlas, pero es cauteloso en no fijar directrices que podrían ser irrespetuosas con la visión de futuras administraciones.



**El agua, un recurso que se está volviendo crítico.**

El último apartado de cada una de las cinco dimensiones lleva por título *Indicadores* y es un cuadro sinóptico que ofrece, de manera escalonada, los criterios técnicos para evaluar los progresos y los retrocesos. Dividido en seis columnas, la primera consigna el punto a tratar (agua, como ejemplo), la segunda proporciona la fuente de información (Comisión Nacional del Agua), la tercera es el indicador en cuestión (la presión hídrica), la cuarta es la fórmula matemática utilizada para determinar el indicador (volumen de extracción de agua, dividido entre la disponibilidad natural media, multiplicado por cien), la quinta es el resultado de la fórmula para un año dado (en este caso, 19.15 en 2022), y la sexta es el sentido en que se mueve el indicador, que puede ser ascendente, descendente o convergente (lo cual equivale a cero movimiento).

La sexta columna, a no dudarlo, es el indicador funcional de todo el modelo, pues determina sí hay mejoras reales en cada enunciado. De paso, vale aclarar que un indicador ascendente no equivale necesariamente a positivo, ni uno descendente a negativo. Por ejemplo, sería deseable que los indicadores de competitividad económica sean ascendentes, mientras que los de homicidios y feminicidios avancen en dirección contraria. En brecha salarial, lo idóneo es que sean convergentes, pues eso implica que se ha alcanzado el equilibrio. El sentido de los indicadores requiere una interpretación crítica del observador.

A continuación, una apretada síntesis de las cinco dimensiones que contiene el plan, como una guía práctica para los lectores interesados en consultar el documento en línea:

## PAZ



**Aspiración 2050 /** Estado donde prevalezca la justicia,transparencia y buen gobierno, con drástico descenso en los niveles de corrupción, un entorno seguro, sin violencia contra las mujeres y un compromiso real con el medio ambiente.

**Diagnóstico /** Preocupación en la ciudadanía por el deterioro de la seguridad pública y sentimiento generalizado de desconfianza hacia las instituciones gubernamentales.

**Objetivo I /** Estado justo y participativo, comprometido con la cultura de paz.
**Objetivo II /** Fortalecer a las instituciones y dignificar el servicio público.
**Objetivo III /** Prevención y atención de todas las formas de violencia.

**Indicadores /** Homicidios / Feminicidios / Violencia contra las mujeres / Incidencia delictiva / Víctimas / Capacidad institucional / Percepción de inseguridad / Reinserción social / Estado de derecho.

## PLANETA



**Aspiración 2050 /** Estado ejemplar por su modelo de desarrollo, por su relación con los ecosistemas, y una atención ejemplar de la crisis climática

**Diagnóstico /** Quintana Roo atraviesa una profunda crisis ambiental, con degradación y pérdida de los ecosistemas, crecimiento urbano desordenado y sobreexplotación de los recursos naturales.

**Objetivo I /** Promoción de un modelo de desarrollo que proteja el entorno natural.
**Objetivo II /** Consolidar una buena gobernanza ambiental.
**Objetivo III /** Fortalecer la gestión del agua para un futuro sostenible
**Objetivo IV /** Garantizar territorios seguros, ordenados y con acceso a servicios.

**Indicadores /** Agua / Áreas protegidas / Ecosistemas / Emisiones / Residuos sólidos.

## PERSONA



**Aspiración 2050 /** Estado justo, inclusivo y solidario, con acceso a la educación de calidad y a servicios de salud integral, sin discriminación, con igualdad de oportunidades y combate eficaz a todas las formas de pobreza.

**Diagnóstico /** Los flujos migratorios, constante histórica, han provocado una distribución inadecuada de la población en el territorio, con crecimiento desordenado de los centros urbanos, incremento en las desigualdades y exclusión de las minorías.

**Objetivo I /** Promover la cohesión social y fortalecer la identidad estatal.
**Objetivo II /** Procurar la dismunución de la pobreza y la igualdad de oportunidades.
**Objetivo III /** Promover un modelo de urbanización y una movilidad sostenibles.

**Indicadores /** Pobreza / Bienestar / Acceso a servicios púbicos / Satisfacción de servicios públicos / Hambre / Salud / Educación / Escolaridad / Hacinamiento y vivienda / Cohesión social.

## PROSPERIDAD

**Aspiración 2050 /** Economía diversificada, resilente e inclusiva, bienestar compartido, no dependencia del turismo masivo, aprovechamiento innovador sostenible de los recursos naturales, y producción de energía propia a partir de fuentes limpias y renovables.

**Diagnóstico /** Quintana Roo se ha consolidado como el motor económico del sureste de México, pero con una notable asimetría territorial, y rezagos significativos en infraestructura, inversión y desarrollo económico en las zonas centro y sur de la entidad. Existen desigualdades en el ingreso de las personas, aun en áreas que registran un turismo intensivo.

**Objetivo I /** Impulsar el desarrollo económico bajo principios de prosperidad compartida.
**Objetivo II /** Impulsar un modelo turístico hacia la sostenibilidad y la regeneración.
**Objetivo III /** Garantizar empleos dignos con condiciones laborales justas.
**Objetivo IV /** Diversificar y fortalecer la producción rural e incluir a las comunidades indígenas.
**Objetivo V /** Dirigir la economía bajo en esquema de co-creación, gobernanza democrática y respeto al patrimonio biocultural.
**Objetivo VI /** Lograr el pleno reconocimiento de la interculturalidad.
**Objetivo VII /** Promover un desarrollo urbano ordenado y sostenible.
**Objetivo VIII /** Avanzar hacia la soberanía energética renovable.

**Indicadores /** Empleo / Brecha de género / Informalidad laboral / Sostenibilidad / Concentración económica / Disparidad territorial (per cápita) / Disparidad territorial (promedio) / Competitividad / Turismo / Crecimiento económico / Sector inmobiliario / Finanzas públicas estatales / Finanzas públicas municipales.

## PERTENENCIA

**Aspiración 2050 /** Estado integrado y sostenible, que valore la diversidad cultural, con atención especial a sus raíces mayas y su multiculturalidad contemporánea.

**Diagnóstico /** Quintana Roo presenta una composición poblacional diversa, formada por personas originarias y migrantes, tanto nacionales como extranjeras, a grado tal que puede considerarse un reflejo del mundo globalizado. Es necesario incorporar un enfoque intercultural que reconozca los derechos de los pueblos originarios.

**Objetivo I /** Fomentar condiciones que propicien la integración de todas las expresiones culturales.
**Objetivo II /** Contribuir al rescate y fortalecimiento de las tradiciones de las comunidades.
**Objetivo III /** Promover un desarrollo integral comunitario con enfoque de pertenencia.
**Objetivo IV /** Garantizar la justicia social, en especial para las comunidades indígenas.
**Objetivo V /** Promover la inclusión y la participación equitativa de la población.

**Indicadores /** Desigualdad / Educación en la modalidad indígena / Educación en afromexicanos / Educación en población indígena / Salud para la población indígena / Alfabetismo en la población indígena / Lengua indígena / Identidad / Participación electoral / Desarrollo democrático.

**Los objetivos de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas.**
















Aún con una visión optimista, es poco probable que el conjunto de estas metas se cumpla a cabalidad, sin titubeos ni rezagos, pues implican un cambio radical en las condiciones objetivas del actual Quintana Roo, en la creación de infraestructura, en el rumbo de la economía, en el combate contra la desigualdad, y de manera especial, en la relación que hoy existe entre gobierno y sociedad. No obstante, los avances en cualquiera de esos rubros tendrán que ser por necesidad una buena noticia.

En el año 2015, en la Cumbre de Desarrollo Sostenible celebrada en Nueva York, los 193 países miembros de Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030, que en 17 objetivos resumió los mínimos de bienestar que es necesario llevar a todos los rincones del planeta. Obvio, siendo las desigualdades tan profundas y las soluciones tan complejas, con más de 800 millones de seres humanos viviendo en pobreza extrema, con otros mil 100 millones subsistiendo con carencias de salud, educación, vivienda y servicios básicos, el primer objetivo de la Agenda 2030, el fin de la pobreza, puede sonar a utopía. Pero hay que considerar los progresos: en los últimos 35 años (1990-2024), según la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), mil 850 millones de personas superaron la pobreza alimentaria, un avance sostenido que revirtió parcialmente la pandemia.

En 2030 no se verá el fin de la pobreza, ni se alcanzará la meta de cero hambre, ni todos los niños tendrá acceso a la educación de calidad, ni se habrá logrado la igualdad de género, ni se habrá satisfecho en su totalidad ninguno de los objetivos de la Agenda 2030, cuyas imágenes se muestra en esta página y que el lector puede examinar con detenimiento en el sitio oficial de las Naciones Unidas (https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/). Pero









es primordial que esos sean los objetivos de la humanidad en su conjunto y que se registren avances continuos, aunque sean modestos, en cada rubro y en cada rincón del planeta, buscando que el mundo sea un mejor lugar para vivir.

Por lo pronto, en el rincón del planeta llamado Quintana Roo, un gobierno subnacional ha aceptado el desafío y, de la mano de la Alianza por el Gobierno Abierto, del World Justice Program (organización internacional con sede en Washington, creada para promover y fortalecer el estado de derecho), y del ILPES-CEPAL, le esté dado continuidad a una iniciativa del gobierno precedente. Acatando los términos de una ley que no es de su autoría, el gobierno estatal destinó recursos y capacitó personal para elaborar un plan de gran visión, cuyos resultados serán palpables mucho después del término temporal de su gestión.

No está de más decir que está postura es atípica en el panorama político actual. El gobierno nacional de la Cuarta Transformación no cuenta con una agencia especializada en planeación, ni se ha propuesto la creación de un plan estratégico. De los 24 estados que son gobernados por Morena, partido claramente dominante a nivel nacional, Quintana Roo es el único que se ha involucrado en ese ejercicio.

Pese a ello, como la idea de blindar el PEDS-2050 hasta donde sea posible, Eugenio Segura propone seguir el ejemplo de Guanajuato y crear un instituto autónomo o, si eso no es posible, un órgano descentralizado dentro de SEFIPLAN, con suficiente fuerza para que el esfuerzo no se descarrile: “Creo que sería un gran legado de Mara Lezama. Ya toqué base con la gobernadora y lo está evaluando. Debe ser una entidad con ‘dientes’, con atribuciones y con un presupuesto que le permita mantener el rumbo, y además con





























**En Quintana Roo, las mujeres ocupan hoy un lugar destacado en el espectro poilítico.**

carácter transexenal, es decir, que su dirigencia no esté sujeta a los cambios de gobierno."

La 'figura central e imprescindible' del proceso, la gobernadora Mara Lezama, no ve el plan como un problema, sino como una oportunidad: "Quintana Roo, el estado más joven del país, es líder en muchos temas de avanzada. También debe serlo en planeación estratégica: un gobierno que sabe a dónde va resulta mucho más eficaz. La planeación no tiene color ni ideología: es una herramienta de buen gobierno, que no debe contaminarse con los vaivenes de la política."

Esa es una constante en el actual gobierno. A lo largo de su gestión, Mara ha demostrado que está decidida a aprovechar la experiencia y la competencia probada de los funcionarios públicos, sin importar que en el pasado hayan servido a otras formaciones políticas. En su propio gabinete figuran personajes que provienen de partidos diferentes, y esa convicción ha sido esencial en la elaboración del PEDS-2050, pues los especialistas en planeación no pueden improvisarse.

La gobernadora suma tres condiciones personales que le permiten ver con ojos frescos un plan de gran visión. La primera, muy evidente, es que es mujer, la primera mujer gobernadora del estado. Eso no sólo significa que tuvo que ascender en un entorno estructurado con criterios masculinos, sino también que pertenece a la generación que está modificando esa realidad. En efecto, en la cadena de mando federal con más cercanía a Quintana Roo hay muchas mujeres: la presidenta Claudia Sheinbaum, las secretarias Rosa Icela Rodríguez en Gobernación (encargada de la relación Federación-Estados) y Josefina Rodríguez en Turismo (la industria esencial), el enlace presidencial con el sector privado, Altagracia Gómez Sierra (responsable del Plan México), y ese mismo panorama se replica a nivel estatal, con seis presidentas municipales (Ana Patricia Peralta de Cancún, Estefanía Mercado de Playa del Carmen, Yensunni  Martínez de Chetumal, Atenea Gómez de Isla Mujeres, Mary Hernández de Carrillo Puerto y Blanca Merari de Puerto Morelos), municipios que concentran más del 80 por ciento de la población. Esa coincidencia de género también es notoria en el equipo que impulso la creación del PEDS-2050, tanto del lado oficial (Cristina Torres, Odette Ruiz, Lidia Aguilar, Yohanet Torres Muñoz), como de la sociedad organizada (Cynthia Dehesa, Yedde Cupul, Alicia Mateos, Lorena Cortés, Jazmín Garnica). Es

altamente probable que la condición femenina de tanta participante facilite una comunicación más fluida y permita avanzar con mayor eficacia en la búsqueda de consensos.

La segunda condición de Mara Lezama es que proviene de los destinos turísticos del norte del estado, y en específico, de la ciudad que es insignia de la industria turística: Cancún. Para los habitantes de esa urbe, que nació y creció a partir del plan maestro del Banco de México, los méritos de la planeación no necesitan de mayor explicación. Con algunos tropiezos rápidamente superados (los huracanes Gilberto y Wilma, la crisis de las Torres Gemelas, las epidemias de la gripe aviar en 2009, y del Covid-19 entre 2020 y 2022), se puede afirmar que Cancún ha experimentado cinco décadas de auge continuo, que no solo demuestran que la prosperidad es posible, sino que establecen un vínculo indisoluble entre el desarrollo económico y la planeación estratégica. Aunque los planes para Cancún siempre se han quedado cortos, no hay duda entre sus moradores de lo que han significado en la evolución del destino, sobre todo en el rubro económico, y en la gesta de transformar una isla desierta en uno de los principales destinos turísticos del mundo. Llevado a nivel personal, Mara Lezama está convencida de que es



**Tiempo de mujeres: Claudia Sheinbaum y la cadena de mando.**



**Al avance contribuye una triple condición de Mara Lezama: ser mujer, ser residente de la Zona Norte y ser migrante.**

posible replicar el auge en todas las regiones de Quintana Roo, y que esa meta requiere contar con las mismas herramientas planificadoras que tan buen resultado dieron en la zona norte.

Por último, hay una tercera condición que vale la pena anotar: Mara Lezama es migrante. Aunque ha vivido toda su vida adulta en el estado, hay que destacar que en esa decisión no tuvo cabida el accidente del nacimiento, sino la decisión del arraigo y la pertenencia. Esa circunstancia le permite identificarse con el 90 por ciento de los habitantes del estado que, o bien son migrantes, o son hijos de migrantes en primera generación, es decir, que tomaron una decisión idéntica: adoptar Quintana Roo como su patria chica. De manera natural, Mara puede entrar en sintonía con la mayoría de los quintanarroenses y, ya que los vivió en carne propia, transformar sus anhelos en políticas públicas. Un gobierno moderno y abierto, que supere las lacras de la corrupción y la improvisación, que eche mano de la tecnología para facilitar la vida ciudadana, que establezca canales de comunicación para conocer la opinión de la gente y, sobre todo, que tenga como objetivo explícito reducir la brecha de desigualdad, no es una ocurrencia política ni una promesa de campaña, sino una aspiración genuina y una exigencia ciudadana.

Concluye la gobernadora: “Hay que darle prioridad a lo trascendente. La planeación a largo plazo es el gran reto, la herramienta que necesitamos para cerrar las brechas de desigualdad. Eso requiere tiempo, esfuerzo, imaginación, y la palabra clave, continuidad. La meta está clara: una sociedad más justa, más democrática y más feliz. En el logro de ese objetivo, no abrigo dudas, el PEDS-2050 es un paso firme en la dirección correcta.”

# 14.
# mirar siempre adelante...

Menuda de complexión, suave de trato, sonriente y cálida, la contadora Reyna Arceo lleva cuatro décadas enfrascada en una batalla áspera y descarnada: acabar con la corrupción en Quintana Roo. En ese dilatado tránsito, ha dado la pelea desde muchas trincheras, sirviendo cinco periodos como contralora municipal (cuatro en Cancún, una en Playa del Carmen), como coordinadora de enlace Federación-Estado y hoy, de manera lógica, como titular de la secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno.



**Arceo: "La corrupción no se va a acabar por decreto."**

De los resultados concretos de tan peculiar cruzada, expresa un juicio ponderado: "Hay muchas causas que explican la persistencia de la corrupción: el exceso de requisitos para cada trámite, el exceso de trámites, el trato directo entre el público y el funcionario, reglamentos que son confusos, leyes que son ambiguas, la discrecionalidad de la autoridad, la impunidad de los infractores, y desde luego, la apatía de los ciudadanos. Eso no se va a acabar por decreto, hay que atacar las causas de manera sistemática e integral, las tienes que ir acotando poco a poco."

Arceo acepta que gobiernos van y gobiernos vienen, las promesas se repiten y el escepticismo de la gente, hasta cierto punto, está justificado. Pero el ciudadano también tiene que hacerse responsable: "Hay demasiada apatía, la gente no le da importancia al hecho de participar. Para empezar, tienen que conocer sus derechos, usar las herramientas que están a su alcance. El empoderamiento del ciudadano implica un esfuerzo de su parte."

Arceo sostiene que hay avances tangibles y victorias parciales en este prolongado combate: "Hemos logrado un buen nivel de apertura. Cuando empecé en esto, era imposible pensar que el gobierno diera a conocer un estado financiero, que se publicara un presupuesto de ingresos y egresos. Esos eran secretos de estado. Hoy tenemos plataformas abiertas en Internet que nos permiten revisar concursos, convenios, contratos, los ingresos de los funcionarios. Ya recorrimos un trecho del camino."

La contralora estatal acepta que falta mucho por hacer, pero tiene confianza en una herramienta moderna: la tecnología. En su opinión, no sólo los trámites básicos, como el pago de predial o la renovación de una licencia, deben tener lugar a través de la pantalla. Ahí debe colocarse información sensible sobre el manejo de las finanzas públicas, sobre los proyectos estratégicos, sobre los planes estatales y municipales, con la opción de que la ciudadanía influya en las decisiones.

A tal efecto, Reyna Arceo está muy pendiente de lo que sucede en otras latitudes. En 2024, por ejemplo, asistió al Congreso Mundial de Innovación en Estonia, el país más avanzado del mundo en bases de datos digitales. En esa ex-república soviética, la información detallada de cada ciudadano se encuentra almacenada en Internet: su filiación, su nivel académico, su trayectoria profesional, su historia clínica, sus declaraciones de impuestos, y hasta sus multas de tráfico.

Si uno va al médico, por ejemplo, no hay que llevar nada más que la cédula de identidad, y autorizar al doctor para que ingrese al expediente. En la pantalla aparecerán todas las consultas anteriores con cualquier otro médico, el historial clínico detallado, las recetas, los diagnósticos, los ingresos hospitalarios, y al final se colocarán los resultados de la visita en curso. Desde luego, esta prohibidísimo (y penado) que una persona no autorizada, así sea médico, o periodista, o jefe directo, o presidente de la nación, consulte un expediente sin autorización. En su conjunto, toda esa información facilita la vida comunitaria, en el sentido de que permite localizar a una persona, evaluar una solicitud de empleo, atender una emergencia médica, obtener una beca, aprobar un crédito, completar un trámite burocrático.



**Estonia, país distante que está marcando el rumbo.**

¿Podría implantarse algo similar en México? Arceo desearía que así fuera: "¡Se vale soñar! Si se puede hacer allá, se podría hacer acá. Yo sueño con que cada ciudadano tenga una llave única de acceso a su propia información, que ahí esté todo guardado y no tenga que dar vueltas. Si ya pagó su predial, por ejemplo, ahí está la constancia y ya no tiene que presentarlo para ningún trámite. Es absurdo que las dependencias te pidan varias veces los mismos documentos."

El gobierno también tendría que hacer su parte: "Hay que ordenar a las dependencias para que reduzcan los trámites y los requisitos. Aunque es un avance que puedas hacer trámites en Internet, no es lógico que cada oficina tenga su propia página y decida qué documentos requiere. Somos un solo gobierno y deberíamos tener una sola ventanilla en la red, y ahí tramitar todo, sin perder el tiempo de un lado para otro. Si hay colas en las oficinas de gobierno, si existen los gestores y los coyotes, es porque estamos haciendo mal nuestro trabajo. En mejorar eso estamos en la Contraloría."

Arceo en una entusiasta partidaria del PEDS-2025: "No hay duda de que se consultó a la ciudadanía, que se recogieron las aspiraciones de mucha gente. Fue un ejercicio de inteligencia colectiva. Ahí está plasmado lo que queremos en el futuro. Ahora, es vital que quienes no participaron en los foros y en las consultas, que por fuerza son casi todos, lo conozcan y lo adopten, que se lo apropien, que lo hagan suyo. Y en determinado momento, que lo defiendan. Que el plan se convierta en la Biblia del ciudadano."




De acuerdo con Arceo, el plan refleja los sueños de la ciudadanía, que de manera natural quiere vivir en el mejor de los mundos




posible. Quién podría no estar de acuerdo en reducir la pobreza, cerrar la brecha entre los que tienen y los que no, proteger el medio ambiente, usar de manera eficaz la tecnología, respetar las leyes, erradicar la inseguridad, crear un auténtico estado de derecho.

Arceo concluye: “Hay que mirar siempre hacia adelante. La inspiración del plan es ciudadana, y los beneficios serán para todos. El gobierno le toca implementarlo, llevarlo a la práctica, ir avanzando, pero eso no va a suceder, o sucederá menos, o habrá desviaciones y atrasos, si la ciudadanía no se involucra, si no está vigilante y atenta, si no se organiza, si no lo exige. El plan empodera a la ciudadanía, pero el ciudadano tiene que ejercer ese poder.”

# abreviaturas

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
Alianza por el Gobierno Abierto (OGP)
Asociación de Hoteles de Cancún (AHC)
Asociación Mexicana de Agencias de Viaje (AMAV)
Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI)
Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)
Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)
Ciudadan@s por la Transparencia (CxT)
Comisión Económica para América Latina (CEPAL)
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)
Comunidades Hilando Estrategias (CHE)
Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)
Consejo Coordinador Empresarial del Caribe (CCE)
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
Desarrollos Hidráulicos de Cancún (AGUAKAN)
Fomento Económico Quintana Roo 2025 (FEQROO)
Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)
Fondo Nacional de Infraestructura Turística (INFRATUR)
Gestión Social y Cooperación (GESOC)
Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES)
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Tec)
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)

# ABREVIATURAS

Open Government Partnership (OGP)
Organización de las Naciones Unidas (ONU)
Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET)
Producto Interno Bruto Estatal (PIBE)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Partido Nacional Revolucionario (PNR)
Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno de Quintana Roo (SABGOB)
Secretaría de Finanzas y Planeación de Quintana Roo (SEFIPLAN)
Secretaría de Turrismo de Quintana Roo (SEDETUR)
Sistema Integral de Administración Municipal (SIAM)
Universidad Autónoma de Quintana Roo (UAQROO)
World Justice Project (WJP)

# índice onomástico


**a**

Aguilar, Andrés, 113
Aguilar, Lidia, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 109
Aguilar Osorio, Jorge, 30, 32
Alamilla, Manuel, 43
Alcérreca, Víctor, 90, 91
Anaya, Ricardo, 32
Andrews, Keneth, 85
Applebaum, Anne, 18, 19
Aragón, Lautaro, 98, 100
Arceo, Reyna, 25, 26, 65, 76, 77, 78, 103, 110, 131, 132, 133, 134
Arroyo, Alma, 110
Arroyo, Orlando, 92
Athié, Juan Ignacio, 28, 30, 48, 49, 50, 61, 64, 69, 80, 86, 87, 92, 93, 94, 110

**b**

Bohórquez, Eduardo, 29, 69-70,
Borge Angulo, Roberto, 30
Bormann, Rudi, 12
Bravo, Marco, 43
Burgos, Esther, 109
Burton, Enrique, 70

**c**

Calderón, Felipe, 22
Cantarel, Gastón, 92
Cárdenas, Lázaro, 84
Cardín, Carlos, 91
Chapur, José, 29
Cobos, Linda, 69, 70
Constandse, Carlos, 92
Contreras, Jesús, 92,
Córdova Lira, Francisco, 25, 26, 27, 28
Cortés, Lorena, 45, 128
Cueto, Bernardo, 113, 114, 115
Cupul, Yeddelti, 16, 47, 48, 50, 110, 128

**d**

Dahl, Robert, 51, 52
De la Madrid, Miguel, 22
De la Peña, José, 69, 70
De Luna, Sergio, 76, 77, 78, 100, 102, 103, 104, 110, 115
Del Pozo, Rafael, 35, 36, 37, 38, 42, 43
Delano, Pilar, 104
Dehesa, Cynthia, 10, 11, 16, 28, 29, 39, 42, 43, 45, 48, 50, 61, 68, 69, 77, 80, 100, 110, 116, 128
Díaz, Porfirio, 21
Díez, Elena, 61, 78, 104, 110, 111

**e**

Enríquez, Alberto, 77, 105, 110

**f**

Fernández Rosy, 110
Figueroa, Ernesto, 97, 100
Fox, Vicente, 22

**g**

Gaber Bustillos, Víctor, 110
Gaebler, Ted, 86
Gamboa, Fredy, 92
García, Gonzalo, 92
Garnica, Jazmín, 70, 71, 128
Garza, Óscar, 91
German, Inna, 44
Giacomán, Omar, 91, 93, 95

Gómez Ricalde, Atenea, 65, 128
Gómez Sierra, Altagracia, 128
González Arreola, Alejandro, 29, 54
González Canto, Félix, 95
González Gómez, Javier, 43

**h**

Habermas, Jürgen, 60, 61
Hendricks, Joaquín, 90, 92, 94, 95
Hernández, Mary, 128
Hood, Christopher, 86
Humphrey, Albert S., 85

**i**

Izquierdo, Celina, 43, 69

**j**

Joaquín González, Carlos, 10, 11, 15, 16, 31, 32, 34, 37, 40, 42, 43, 57

**l**

Levit, Theodore, 85
Levitsky, Steven, 18
Lezama, Mara, 10, 11, 14, 16, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 74, 75, 76, 77, 79, 81, 96, 100, 103, 127, 128, 129, 130
López Mena, Francisco, 30, 32, 43
López Obrador, Andrés Manuel, 57
López Portillo, José, 85
López Sánchez, Adrián, 38, 39, 43

**m**

Martínez, Yensunni, 128
Mateos, Alicia, 16, 27, 29, 35, 36, 37, 39, 41, 42, 44, 45, 68, 69, 128
Medina Chemor, Ricardo, 48, 49, 108
Merari, Blanca, 128
Mercado, Estefanía, 128
Millet, Armando, 92
Mirabent, Juan Pablo, 26
Mora, Iris, 69, 70
Morales, Cielo, 79, 80
Morales, Rodrigo, 110
Moreno, Rocío, 43
Mounk, Tascha, 18

**n**

Naranjo, Francisco, 42
Noveck, Beth, 52, 53

**o**

O'Donnell, Guillermo, 18
Obama, Barack, 53
Osborne, David, 86

**p**

Peralta, Ana Patricia, 65, 128
Perrilliat, Mariana, 27, 28, 29

**r**

Rast, Lothar, 12
Reza, Isaac, 26
Ricalde Magaña, Julián, 25, 26
Riffo, Luis, 104, 110
Riquelme, Alejandro, 48
Rivera Torres, Román, 91
Rodríguez, Josefina, 128
Rodríguez, Rosa Icela, 128
Roldán Xopa, José, 26, 27, 50, 52, 69, 84, 86, 108, 110
Romo, Clorinda, 53, 54, 55, 56, 61, 80
Rousseau, Jean Jacques, 60
Ruiz Martínez, Odette, 68, 70, 71, 77, 102, 104, 109, 128
Runciman, David, 18

**s**

Salas Suárez, Joel, 29
Salinas de Gortari, Carlos, 22
Sandoval, Carlos, 104
Santos, Artemio, 92
Schedler, Andreas, 19, 20
Schleske, Tyara, 69, 70
Segura, Eugenio, 80, 116, 127
Sen, Amartya, 52
Sheinbaum,Claudia, 128, 129
Sosa, Pricila, 43
Stuar Mill, John, 60

**t**

Torres, Cristina, 13, 68, 69, 70, 74, 80, 109, 128
Torres Muñoz, Yohanet, 128

**v**

Vanegas, Marisol, 112
Villatoro, Hernán, 68, 69, 74, 118

**y**

Yañez, Daniel, 29

z

Zedillo, Ernesto, 22, 87
Zibatá, Daniel, 18

# bibliografía


Applebaum, A. (2021). *El ocaso de la democracia: La seducción del autoritarismo.* Debate.

Ayuntamiento Benito Juárez (1995). *Plan Maestro Cancún 1995-2020.* Instituto Tecnológico de Monterrey.

Cámara de Diputados (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Diario Oficial de la Federación.

Congreso Constituyente (1857). *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.* Imprenta del Supremo Gobierno.

Congreso General Constituyente (1824). *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.* Imprenta del I. Cumplido.

Congreso del Estado de Quintana Roo (1975). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*. Periódico Oficial del Estado.

Congreso del Estado de Quintana Roo (2022). *Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo.* Periódico Oficial del Estado.

Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics.* Yale University Press.

Dahl, R. A. (2003). *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* (P. Gianera, Trad.) Fondo de Cultura Económica.

Gobierno del Estado de Quintana Roo (2005). *Plan de Gran Visión 2000-2025. Avances al 2005.* Instituto Tecnológico de Monterrey

Habermas, J. (2000). *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trotta.

Habermas, J. (2010). *Teoría de la acción comunicativa (Vols. I-II).* Editorial Trotta.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias* (M. González Tascón, Trad.). Ariel.

Mill, J. S. (2001/2019). *Consideraciones sobre el gobierno representativo* (C. Mellizo, Trad.). Alianza Editorial.

Mounk, Y. (2018). *The people vs. democracy: Why our freedom is in danger and how to save it.* Harvard University Press.

Noveck, B. S. (2009). *Wiki Government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful.* Brookings Institution Press.

O'Donnell, G., Iazzetta, O. M., & Vargas Cullell, J. (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Homo Sapiens.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* Addison-Wesley.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *Protocolo para la realización de una glosa ciudadana como un ejercicio de gobierno abierto a escala local*. Ciudadanos por la transparencia.

Rousseau, J.J. (2008). *El contrato social* (M. García, Trad.). Alianza Editorial.

Runciman, D. (2018). *How Democracy Ends.* Basic Books.

Schedler, A., Diamond, L., & Plattner, M. F. (1999). *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies.* Lynne Rienner Publishers.

Secretaría de Turismo de Quintana Roo (2021). *Plan Maestro de Turismo Sustentable 2030.* Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Sen, A. (1981). *Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation.* Oxford: Clarendon Press.

Sen, A. (2010). *La idea de la justicia* (H. V. Villa, Trad.). Taurus.

World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth: A long-term perspective study.* Washington, DC: World Bank.

World Justice Project México. (2024). *Índice de Estado de Derecho en México 2023-2024*.

# sitios en Internet

Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas
https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/
Alianza por el Gobierno Abierto
https://www.opengovpartnership.org/es/
https://www.opengovpartnership.org/es/members/quintana-roo-mexico/
Amigos de Sian Ka'an
https://www.amigosdesiankaan.org
Ayuntamiento Benito Juárez
https://presupuestoparticipativo.cancun.gob.mx/smdsye/convocatoria/propuestas
Ayuntamiento de Isla Mujeres
https://page.islamujeres.gob.mx/?s=presupuesto+participativo
Ciudadanos por la Transparencia
https://www.cxtransparencia.org
https://www.facebook.com/CxTransparencia/?ref=br_rs
Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública Quintanarroense
https://www.facebook.com/ColegioCCPAQ/
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
https://www.cepal.org/es
Comisiones Abiertas Quintana Roo
https://transparenciafocalizada.qroo.gob.mx/comisionesabiertas
Comité de Participación Ciudadana de Quintana Roo
https://cpcqroo.org
Congreso del Estado de Quintana Roo (Ley de Planeación).
https://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/267/
Consejo Coordinador Empresarial del Caribe
https://www3.ccedelcaribe.com
Fondo Nacional de Fomento al Turismo
https://www.gob.mx/fonatur

## SITIOS EN INTERNET

Foro TransForMar
https://www.cxtransparencia.org/transformar/
Gestión Social y Cooperación
http://gesoc.org.mx
Gobierno del Estado de Quintana Roo
https://qroo.gob.mx
Guardianes de la Obra Pública
http://guardianesdelaobra.qroo.gob.mx
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)
https://www.cepal.org/es/areas-trabajo/planificacion-desarrollo
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
https://www.inegi.org.mx
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI, en proceso de extinción)
https://home.inai.org.mx/?page_id=1908
Línea de Denuncia Ciudadana Tak Pool
https://www.gob.mx/gobiernoslocales/articulos/tak-pool-linea-de-denuncia-ciudadana
Método CHE
https://www.facebook.com/metodoche/
México Cómo Vamos
https://mexicocomovamos.mx
Observa Sampa
https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br
Observatorio de Compromisos y Políticas Públicas
https://observatorioqroo.org.mx
Plan Estratégico de Chihuahua / 2020-2045
https://chihuahuafutura.org/wp-content/uploads/2021/05/Chihuahua-Futura-Reporte-Ejecutivo.pdf
Plan Estratégico de Guanajuato / 2017-2040
https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/ped2040/
Plan Estratégico de Jalisco / 2018-2030
https://plan.jalisco.gob.mx/
Plan Estratégico de Nuevo León / 2015-2040
https://planestrategico.conl.mx/
Plan Estratégico de Querétaro / 2025-2050
https://plazadearmas.com.mx/presentan-plan-queretaro-2050/
Plataforma de datos abiertos de Quintana Roo
http://datos.qroo.gob.mx
Plataforma de Gobierno Abierto de Quintana Roo
http://gobiernoabierto.qroo.gob.mx
Red de Ciudades Cómo Vamos
www.redcomovamos.org

Restore Coral
https://www.restorecoral.org
Santiago Cómo Vamos
https://ciudadyterritorio.udp.cl/proyectos/santiago-como-vamos/
Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno de Quintana Roo
https://sabgob.qroo.gob.mx
Secretaría de Finanzas y Planeación de Quintana Roo
https://sefiplan.qroo.gob.mx
Secretaría de Turismo de Quintana Roo
https://sedetur.qroo.gob.mx
Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo
https://sesaeqroo.gob.mx
Universidad Anáhuac Cancún
https://cancun.anahuac.mx/sitio/
Universidad Autónoma del Estado de Quintana Roo
https://www.uqroo.mx
Universidad del Caribe
https://www.unicaribe.mx
Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo
https://www.uimqroo.edu.mx
World Justice Project México
https://worldjusticeproject.mx

IMPRESO EN MÉXICO

PLAN
ESTRATÉGICO
QUINTANA ROO
2025 | 2050