

# 11.

## vox populi, vox Dei

**E**n 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 reestructuración 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 mamparas de los sondeos.



Una probadita de lenguaje porteño.

Figuroa 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 Figuroa: “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?”

Figuroa 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, Figuroa 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

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

Aguilar: “El método te permite visualizar la problemática a mediano y largo plazo.”



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.”**



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 2050*, 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.