

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





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. Ciertamente, había ganado una elección competitiva 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





El debut 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 presidium, 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,
ejercicio 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/primer-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.



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



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.

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

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

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



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 manera 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.”