

7. la participación ciudadana

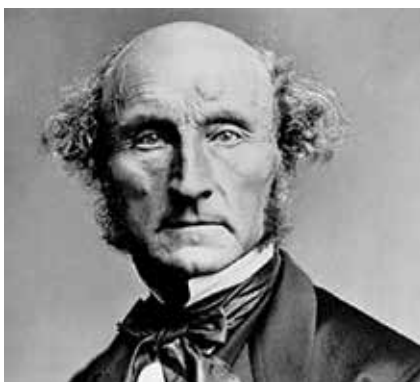
De todos los temas que tienen que ver con gobierno abierto y con el imperio de la democracia, el más complejo de todos es la participación ciudadana. Desde luego, la gente ‘participa’ en las elecciones y la preferencia de la mayoría termina por convertirse en gobierno, pero esa comunión inicial pronto 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?



Rousseau: “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 decisivos para el porvenir. Una pregunta pertinente podría ser, ¿continua-

La rutina participativa de todos los jueves.



mos 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?

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*.

