

# 9. el aliado internacional

**C**omo 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.



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.”

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



Los expertos en  
planeación a nivel  
continental.

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 vigencia del estado de  
derecho y aplicación 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.