

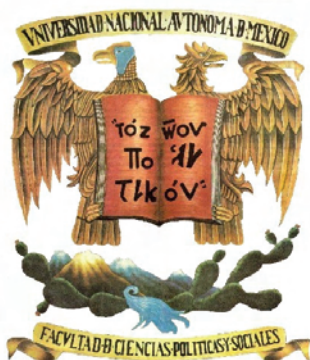


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**  
**DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y**  
**SOCIALES, ESPECIALIDAD EN CIENCIA**  
**POLÍTICA**

**“Participación ciudadana para nuevas políticas públicas: hacia una nueva gobernabilidad local democrática. Estudio de caso del municipio Benito Juárez, Quintana Roo: 2002-2005”.**

**Tesis**  
**Que para obtener el título de**  
**Doctor en Ciencias Políticas y Sociales**  
**con orientación en Ciencia Política**

**Presenta:**  
**Roberto Mellado Hernández**



**Comité Tutorial: Dra. Alicia Ziccardi C. (Asesora)**  
**Dr. Víctor Manuel Muñoz Patraca**  
**Dr. Carlos Sirvent Gutiérrez**  
**Dra. Patricia Ramírez Kuri**  
**Dr. Fernando Pliego Carrasco**

**Cd. Universitaria. Abril de 2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Con una enorme gratitud:**

*A mis queridos señores padres,  
por guiarme con su ejemplo de  
trabajo, dignidad y compromiso.*

*A mi amada y talentosa esposa  
por creer y apostar en mi.  
A la vieja y nueva familia, y toda la  
que falta por llegar.*

*A mi querida asesora, porque  
sigue apoyándome en mis  
proyectos profesionales. Y  
a todo mi comité tutorial: por  
su sensible comprensión.*

## Índice

Introducción.....	5
-------------------	---

**Capítulo I. Enfoque teórico del gobierno local y diagnóstico del municipio Benito Juárez.**

1.1. Democracia y gobierno local.....	9
1.1.2. Cómo son y cuál es la importancia de los gobiernos locales en México.....	15
1.2. Breve revisión histórica del municipio Benito Juárez.....	19
1.2.1. Caracterización del municipio Benito Juárez.....	25

**Capítulo II. Partidos políticos y democratización electoral municipal.**

2.1. Partidos políticos y gobierno local en México.....	38
2.1.2. El comportamiento político-electoral en Quintana Roo.....	42
2.2.1. El triunfo electoral del Partido Verde en Benito Juárez.....	56

**Capítulo III. Participación ciudadana para nuevas políticas públicas en el gobierno local.**

3.1. Participación ciudadana institucional: enfoque teórico.....	69
3.1.1. Análisis de la ciudadanía en los siglos XX y XXI.....	77
3.1.2. Construcción de ciudadanía para llegar a futuros posibles.....	87
3.2.1. El marco legal de la participación ciudadana en México.....	93
3.2.2. Marco jurídico de la participación ciudadana en Cancún, Quintana Roo.....	99
3.3.1. Políticas públicas y sociales urbanas para la planificación social estratégica.....	101
3.3.2. La gestión de las políticas públicas en Benito Juárez: corrupción en el gobierno local.....	108

**Capítulo IV. Transparencia en el gobierno local.**

4.1. El combate a la corrupción en los gobiernos locales.....	121
4.2. Fraude y falta de transparencia en la administración municipal de Cancún.....	124
4.3.1. Creación del “Consejo Ciudadano Municipal de Benito Juárez”.....	134
4.3.2. Destitución del alcalde de Benito Juárez: su respuesta al fraude.....	139
4.4. Desempeño del gobierno local de Benito Juárez.....	146
4.4.1. Rendición de cuentas y <i>accountability</i> desde lo local.....	148
4.5. Leyes de transparencia mexicana: el marco jurídico que llegó tarde.....	153

**Capítulo V. Construcción de ciudadanía institucional y nuevo Estado social.**

5.1. Análisis teórico de la sociedad civil.....	157
5.1.1. La sociedad civil en los gobiernos locales de México.....	161
5.2.1. La represión estatal a la sociedad civil cancionense.....	168

5.3.1. Estado represor y defensor de los derechos ciudadanos.....	175
5.3.2. Un nuevo Estado social para los ciudadanos.....	183
<b>Conclusiones generales.....</b>	<b>188</b>
<b>Fuentes de información.....</b>	<b>191</b>

## Introducción

Los gobiernos locales en todo el mundo, están teniendo un nuevo protagonismo a partir de que cada vez más, las regiones se democratizan en pequeña escala, dando lugar a una sociedad más plural cumpliéndose la idea de Tocqueville, de que sería a partir del gobierno local donde se iniciarían las Repúblicas libres. Pero, hay una constante en el tipo de temas que se están tratando en esos gobiernos para hacerse cada vez más liberales.

Esos grandes temas que la ciencia política está analizando hoy, pero que aún no acaban de construirse a nivel mundial, se han puesto en las mesas de discusión debido a que cada vez más aparecen como referentes en cada contexto político de los cambios democráticos que han tenido los diferentes sistemas políticos. Diversos tópicos como el impulso a la participación ciudadana, las políticas públicas y sociales, la transparencia y la rendición de cuentas de los diferentes niveles de gobierno, la construcción de ciudadanía y la gobernabilidad entre otros, son tratados en forma separada intentando explicar el comportamiento entre los actores participantes: esto es, los que gobiernan y los que son gobernados.

La presente investigación pone en la mesa de discusión estos tópicos, porque aborda algunos de los conflictos que generan temas como la participación ciudadana y la ingerencia que se pueda lograr de ésta en las decisiones públicas locales, con miras a construir nuevos ciudadanos o al menos que estos participen en la toma de decisiones desde el ámbito inmediato que los afecta, esto es desde el gobierno local.

Este trabajo es un estudio de caso del municipio Benito Juárez, en Quintana Roo México, en la administración 2002-2005. Se inscribe dentro de la teoría política y se enmarca en las siguientes líneas de investigación: “construcción de ciudadanía”, “gobernabilidad en los gobiernos locales”, “participación ciudadana para las políticas públicas” y la “transparencia y rendición de cuentas”. Aunque debe decirse que el estudio de caso de este ayuntamiento, es sólo un pretexto para proponer algunas estrategias de construcción de ciudadanía que permitan a los individuos participar e influir en la toma de decisiones de su localidad; analizar la gobernabilidad local a partir de la división de poderes y sobre todo, conocer la falta de mecanismos de transparencia de los que carecen los municipios a partir de este estudio de caso, entre otros tópicos.

Los objetivos fueron muchos y diversos pero, como todo proceso cognoscitivo, con el transcurso de la investigación éstos se fueron en algunos casos ampliando, en otros estrechando y algunos de plano fueron desechados. Lo importante es que al final, se logró el objetivo fundamental que era conocer la realidad política de un municipio mexicano, que tiene características atípicas.

El trabajo quedó armado finalmente analizando a lo largo de todo el escrito los conflictos del municipio estudiado, esto es, no se reserva un capítulo único para describir el municipio de Benito Juárez sino que en los seis capítulos, se va analizando este gobierno local e intentando hacer un análisis

político complementado con algunas propuestas de cambio que logren mayores estadios de gobernabilidad.

La estructura de la investigación es la siguiente: en el capítulo 1, se analiza con algunos prolegómenos el problema de la democracia local desde una perspectiva teórica, tomando como referentes a diversos autores (de Tocqueville a O'Donnell) que toman al gobierno local como el territorio donde se puede iniciar, desarrollar y finalmente consolidar la democracia. Esto da pie para que comprendamos la estructura municipal mexicana, para poder entender al municipio en estudio, dando algunos antecedentes históricos de éste que sirvan para diagnosticarlo más adelante. Ese diagnóstico arroja interrogantes importantes: ¿por qué estudiar un municipio rico y cosmopolita como éste? Porque a pesar de que Benito Juárez es el principal generador de divisas que por concepto de turismo se generan en México, paradójicamente es uno donde se vive una de las mayores desigualdades sociales, económicas y políticas del país.

El capítulo 2, inicia con una disertación de la "utilidad" de los partidos en la democracia. Pero lo más relevante es la revisión que se hace del comportamiento político-electoral en Quintana Roo, visto desde la perspectiva estatal para comprenderlo en el plano local, demostrando que ha sido un gobierno dirigido hasta la fecha por la oligarquía de un partido dominante, hasta que llega la alternancia con otra institución política. Quizás lo importante de este capítulo, es que a pesar de que ahí existen élites que se reciclan, la alternancia política no necesariamente trae consigo buenos gobiernos. Este apartado culmina, con la descripción en el municipio en estudio del triunfo de un partido y un candidato diferente al tradicional.

En el capítulo 3, se analizan los enfoques de la participación ciudadana desde una perspectiva teórica, llegando al final a hacer un análisis de ésta desde una perspectiva comparada y haciendo también una revisión legal en todo México, pero haciendo énfasis obviamente en el municipio de Benito Juárez. Además, se hace un planteamiento con referentes teóricos autorizados sobre el tema de la construcción de ciudadanía. Lo anterior, como propuesta de cambio desde lo local, teniendo como punto de partida que dicha construcción de nuevos ciudadanos, se ha convertido en un tema recurrente desde la perspectiva y análisis de la democracia directa como contraparte a la crisis de la democracia representativa. A partir de lo anterior, lo que sigue en este capítulo, es la forma de gestión de las políticas públicas a partir de un tráfico de influencias que se da cuando a un senador, le ofrecen dinero a cambio de conseguir licencias de construcción en Cancún, quedando la ciudadanía cancenense fuera de toda participación en la toma de decisiones municipales y sólo viendo de lejos algunas muestras de corrupción. La última parte de este capítulo, introduce la discusión de nuevas políticas públicas que logren gobiernos democráticos, a partir de la inclusión ciudadana en la toma de decisiones y sobre todo, en la transparencia y rendición de cuentas de la función pública y gubernamental. Porque el trabajo expone los actos de corrupción administrativa y política que pueden darse en un gobierno local que cuenta con grandes recursos económicos. Con el estudio de este importante

municipio mexicano, se exponen esos problemas que al final generan un mal gobierno, pero que puede sufrir cualquier otra localidad del país.

En el capítulo 4, se reflexiona sobre el problema de la corrupción en las administraciones públicas municipales. Aquí, teniendo como telón de fondo los malos manejos, se explicita todo el proceso de fraude y corrupción que enfrentó Benito Juárez en su ayuntamiento de los años 2002 a 2005. El hecho de realizar un estudio de caso de un gobierno local, no es una idea aislada. Si en los primeros capítulos, se expone con los teóricos que es desde los gobiernos municipales donde se puede iniciar los procesos democráticos, porque es el nivel de gobierno que tiene un mayor contacto directo con los ciudadanos, no obstante el trabajo demuestra que la alternancia política en si misma, no necesariamente trae consigo *per se*, administraciones más transparentes o más democráticas que beneficien directamente a la ciudadanía. Este apartado también revisa la violación de la división de poderes a partir de una maquinaria de Estado que intentó aniquilar a un alcalde que era visto como un enemigo político. El capítulo culmina, revisando el marco legal para combatir los gobiernos no transparentes. Para ello, el autor critica los actuales marcos legales, porque sólo a partir de reformas complementarias a las leyes de participación ciudadana y a las leyes sobre transparencia, los ciudadanos adquirirían nuevos derechos sobre el conocimiento del destino de sus recursos públicos.

El capítulo 5 y último, inicia con el ensayo del concepto de sociedad civil. Pero también da una descripción detallada de la represión que sufrió la ciudadanía de Benito Juárez por parte del gobierno estatal. Posteriormente, se expone la forma en que el alcalde gana el litigio con el gobernador del Estado, a partir del apoyo ciudadano y sobre todo del Estado representado en el poder judicial a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A partir de ahí, se intenta dar una explicación de la creación de un nuevo Estado social que beneficie y sobre todo proteja los derechos ciudadanos con una propuesta de reforma del Estado, a partir de un nuevo pacto o contrato social entre ciudadanía y gobierno, donde el ciudadano sea el eje rector y el actor principal de dicha reforma, con miras a construir una democracia social que beneficie a la participación ciudadana.



## Capítulo I. Enfoque teórico del gobierno local y diagnóstico del municipio Benito Juárez.

“La asociación última de muchos municipios es la ciudad. Es la comunidad que ha llegado al extremo de bastarse en todo virtualmente a sí misma, y que ha nacido de la necesidad de vivir, subsiste porque puede proveer a una vida cumplida. De aquí que toda la ciudad exista por naturaleza, no de otro modo que las comunidades, puesto que es ella el fin de las demás. Ahora bien, la naturaleza es fin; y así hablamos de la naturaleza de cada cosa, como del hombre, del caballo, de la casa, según es cada una al término de su generación. Por otra parte, aquello por lo que una cosa existe y su fin es para ella lo mejor. De lo anterior resulta manifiesto que la ciudad es una de las cosas que existen por naturaleza, y que el hombre es por naturaleza un animal político; y resulta también que quien por naturaleza y no por casos de fortuna carece de ciudad, está por debajo o por encima de lo que es el hombre”.

*Aristóteles*

## 1.1. Democracia y gobierno local.

La democracia según Giovanni Sartori, “ha llegado a ser una palabra universalmente honorable... [pero] ... de todos los sistemas políticos, el que más crucialmente depende de la inteligencia (de la mentalidad lógica) es la democracia”.<sup>1</sup> Desde la antigüedad clásica según Norberto Bobbio, la democracia se caracterizó por ser aquella forma de gobierno en la cual “el poder se ejerce en público”, lo cual significa que la toma de las decisiones colectivas pasa por la discusión entre el conjunto de ciudadanos que integran la comunidad política. No obstante, esa intervención de los ciudadanos en el proceso de decisión política democrática nunca fue concebida como un fenómeno meramente pasivo y desinteresado, sino como una participación activa, consciente y comprometida. Ya Pericles, al definir y defender la democracia ateniense, indicaba que el cuidado de los intereses públicos procede para nosotros de manera simultánea con la actividad política, e incluso si cada uno está dedicado a ocupaciones diversas, logramos mantener un adecuado conocimiento de las cosas públicas.<sup>2</sup>

Las “precondiciones de la democracia”, es lo que autores como Michelangelo Bovero llaman a un conjunto de características que si bien no son definitorias del carácter democrático de un sistema político determinado, sí son elementos indispensables para determinar un óptimo funcionamiento de la democracia. En ese sentido, una adecuada cultura de la ciudadanía constituye una de las precondiciones de la democracia que para un cabal funcionamiento requiere de actores que conozcan los problemas y las carencias de su sociedad; que reflexionen y opinen sobre ellas; estén enterados del funcionamiento y de las atribuciones de sus instituciones; en suma, que participen. Sin estas precondiciones, la democracia corre el riesgo de convertirse en algo vacío, en un mero mecanismo a través del cual los individuos manifiestan sus preferencias privadas, sin que medie contraste, valoración ni discusión alguna. La cultura política de un pueblo no determina, en consecuencia, la existencia o no de una democracia, pero sí su calidad.<sup>3</sup> En ese contexto:

“Ahora ya sabemos por experiencia directa que la democracia meramente electoral es la de contenido mínimo y en la que el único requisito es asegurar elecciones limpias, equitativas y periódicas. Pero ¿qué puede significar para una buena parte de los miembros de las sociedades pobres la libertad de sufragio y un conteo honrado de esos votos, o las libertades propias de una sociedad liberal?, pues quizá no mucho. Para que la democracia política tenga alguna oportunidad y algún sentido se necesita, a la vez, contar con un entorno donde haya crecimiento económico y con políticas de redistribución, es decir, un esfuerzo institucional y sistemático por disminuir la desigualdad social, pues sin él la democracia electoral no contará con los incentivos y las condiciones para operar y la democracia liberal no tendrá posibilidad de arraigar”.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Cfr. Giovanni Sartori (1997). *Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo*. México. Alianza Editorial. Pp. 22 y ss.

<sup>2</sup> Cfr. José Woldenberg K. “Consolidación democrática y cultura política” en, *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*. (2002). México. SEGOB. Miguel Ángel Porrúa. Pp. 17.

<sup>3</sup> *Ibid.* Pp. 18.

<sup>4</sup> Cfr. Lorenzo Meyer (2005). *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*. México. Edit. Océano. Pp. 50.

Pero la democracia latinoamericana ha presentado diversos problemas. A finales de los años ochenta y principios de los noventa, el florecimiento de las democracias en transición y la consolidación de la tercera ola generaron una marejada de creación de instituciones en el mundo entero. Las agencias internacionales como el Banco Mundial, se dieron cuenta de que un buen gobierno no era un lujo que pudiera aplazarse en tanto se cubrían necesidades sociales básicas, como el suministro de agua potable y los servicios básicos de salud y educación, sino que el establecimiento de la democracia era una condición esencial para el desarrollo humano y el buen manejo de la pobreza, la desigualdad y los conflictos étnicos.<sup>5</sup>

Los diferentes países latinoamericanos que han introducido reformas democráticas tras el colapso de sus respectivos regímenes autoritarios, experimentan serios problemas en la consolidación de prácticas e instituciones democráticas. Por una parte, junto a las leyes y procedimientos formalmente democráticos sobreviven prácticas políticas no democráticas como la impunidad de funcionarios públicos y la corrupción en todos los ámbitos de gobierno, el clientelismo, el abuso a los derechos humanos de diferentes sectores sociales por parte de las autoridades y la debilidad del Estado de derecho para vigilar y proteger a los ciudadanos.<sup>6</sup>

En nuestro continente, casi todos los latinoamericanos creen que la democracia es la mejor forma de gobierno, pero también la mayoría está insatisfecha con ella. Lo que es peor, los latinoamericanos prefieren un régimen autoritario a uno democrático, si el primero les resuelve sus problemas económicos. El 54.7% aceptaría un sistema rígido porque les interesa más el desarrollo económico que la democracia, según informes mundiales.<sup>7</sup> Las democracias latinoamericanas como conjunto, tienen una problemática difícil de resolver: están asentadas sobre una base social no desarrollada, según lo afirma Sami Naïr, politólogo de la Universidad de París.<sup>8</sup> En el caso mexicano, el politólogo estadounidense Larry Diamond, ha señalado que si en las democracias de reciente creación como la mexicana no se avanza en su profundización, se retrocede.<sup>9</sup>

Aunado a lo anterior, las instituciones políticas latinoamericanas aún son débiles para contrarrestar el poder presidencial, resolver problemas de manera eficaz y eficiente y sobre todo, para permitir una mayor participación ciudadana

---

<sup>5</sup> Cfr. Pipa Norris. "La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa", en *Deconstruyendo la ciudadanía*. *Op. cit.* Pp. 307-308 y 310.

<sup>6</sup> Cfr. Yemile Mizrahi. "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", en *Política y Gobierno*. Vol. II, No. 2, México, 2o semestre de 1995. CIDE. Pp. 177-204 y Guillermo O'Donnell, "On the State, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries", *World Development*, vol. 21, No. 8, 1993. Pp. 1355-1369.

<sup>7</sup> Cfr. Informe PNUD. (2002). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos*.

<sup>8</sup> Cfr. El País. 28/06/2003.

<sup>9</sup> Cfr. Larry Diamond (1994). *Developing Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore. Pp. 64.

por parte de amplios sectores de la población que permanecen excluidos de los procesos de toma de decisiones.<sup>10</sup>

Dicen algunos autores como Isunza y Olvera que la más reciente etapa del proceso de construcción de la democracia en América Latina ha coincidido con una situación de creciente desigualdad social, deterioro institucional del Estado y choque entre las altas expectativas ciudadanas y las duras realidades de países con estados incapaces de generar mayor bienestar social, generalizar derechos y abrir espacios de participación a la ciudadanía. La coincidencia histórica de la consolidación de la democracia en América Latina con la hegemonía mundial del par globalización-neoliberalismo ha abierto algunas condiciones favorables a la innovación democrática (como los procesos de definición de nuevas constituciones y la llegada de partidos y líderes políticos de izquierda al poder), pero ha creado también dificultades enormes para su ejercicio (como la desigualdad y exclusión crecientes), causando desconcierto y provocando una creciente insatisfacción popular con una democracia que se percibe cada vez más como limitada a lo electoral e incapaz de incidir en la calidad de la vida colectiva.<sup>11</sup>

De esta manera, aunque formalmente muchos países pueden considerarse democráticos pues celebran elecciones limpias de manera rutinaria y tienen constituciones democráticas, en la realidad subsisten de manera generalizada muchas prácticas características de regímenes más autoritarios. Entre lo que está formalmente prescrito por las instituciones y las leyes y el comportamiento político real existe una gran brecha. Guillermo O'Donnell define a los regímenes políticos de estos países como "democracias delegativas", es decir, democracias donde a pesar de que los representantes son electos popularmente, la debilidad de las instituciones políticas como el congreso y los tribunales, y la ausencia de mecanismos para exigirle al gobierno que rinda cuentas periódicas de sus acciones, le "delega" de hecho el poder al presidente.<sup>12</sup> Este último es concebido como el representante de la nación y como el principal defensor y articulador de sus intereses, y se le permite gobernar sin mayores contrapesos o límites que el plazo determinado constitucionalmente para ejercer el poder.<sup>13</sup>

En ese contexto, la democracia aparece como el modelo elegido por la mayor parte de los mexicanos. Pero avanzar en dirección a ella, requiere un rediseño profundo de las propuestas democráticas. Aun cuando México no puede incluirse en la lista de países que han transitado formalmente hacia la democracia, comparte con los países de América latina el problema de falta de congruencia entre las instituciones formales y el comportamiento político real. A pesar de que la democracia política ha sido utilizada por el régimen surgido de la revolución como bandera política, como práctica política la democracia "ha

---

<sup>10</sup> Cfr. Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of democracy*, Vol. 5, No. 1, 1994. Pp. 55-69; Larry Diamond, "Rethinking civil society. Toward democratic consolidation", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3, 1994. Pp. 4-17.

<sup>11</sup> Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto (2006) (*Coordinadores*). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México. Edit. Miguel Ángel Porrúa. CIESAS, Universidad Veracruzana y Cámara de Diputados. LIX Legislatura. Pp. 7

<sup>12</sup> O'Donnell, "Delegative Democracy", *op. cit.*

<sup>13</sup> *Ibidem*. Pp. 59.

sido una propuesta que nunca alcanzó a cuajar”.<sup>14</sup> Según Meyer, la tradición política autoritaria que heredamos de España y sobre todo, la falta de experiencia de autogobierno, a diferencia de Estados Unidos, no han sembrado las condiciones propicias para la democracia.<sup>15</sup>

Podemos decir entonces, que es necesario generar una demanda social de democracia pero aún más, los mexicanos requerimos construir una democracia social. Es conveniente que el ciudadano perciba a la democracia como un régimen deseable en razón de su superioridad ética y eficacia política sobre otros órdenes políticos alternativos. Ello sólo será posible si entiende en sus líneas básicas los principios de la democracia, sus valores, sus mecánicas institucionales, su evolución histórica y sus diferencias de fondo con otros regímenes. Ello implica que la gente comprenda qué es la democracia, por qué ésta es mejor, cuáles son sus fundamentos y mecánicas, así como los beneficios que le representa.

Los expertos dicen que la democracia sale ganando donde hay una mayor disposición ciudadana a participar y a involucrarse en los asuntos públicos. Pero difícilmente la ciudadanía se involucrará en un espacio y en una actividad que percibe poco cercana a su vida cotidiana. En diversas latitudes, la precaria capacidad de atender las principales demandas ciudadanas, los escándalos de corrupción y nepotismo,<sup>16</sup> la lacerante desigualdad social, así como la existencia de sectores ciudadanos en condiciones de pobreza extrema y la impartición discrecional de la justicia, entre muchos otros factores, han generado un penoso desprestigio de la política y los políticos en todos los niveles de gobierno y por supuesto también en el local, fenómeno que en modo alguno es privativo de algún país. Este escenario bien puede derivar en una absoluta pérdida de confianza, no en determinados funcionarios, partidos o

---

<sup>14</sup> Cfr. Lorenzo Meyer, “La debilidad histórica de la democracia mexicana”, en Rolando Cordera, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (Coordinadores 1988). *México: el reclamo democrático*, México, Siglo XXI. Pp. 80.

<sup>15</sup> *Ibidem*. Pp.76.

<sup>16</sup> Entiendo por nepotismo, la preferencia que algunos funcionarios o políticos dan a sus parientes para los favores o empleos públicos. “Se refiere al acto de otorgar, por parte de funcionarios gubernamentales, concesiones políticas a miembros de la propia familia o parientes cercanos, por lo general en forma de nombramientos para ocupar puestos públicos o candidaturas de elección popular, aunque también adjudicándoles contratos oficiales y utilizando, en cualquier otra forma, la posición política para favorecerlos en forma indebida. Proviene del latín “*nepos*” que significa sobrino o nieto, porque los dirigentes de la iglesia católica medieval le daban especial preferencia a los sobrinos de los clérigos a la hora de distribuir los cargos eclesiásticos, en un tiempo en que la palabra nepos funcionaba también como un eufemismo de hijo ilegítimo. Fue una práctica común entre los Papas, bajo el argumento de necesitar una persona de su absoluta confianza como secretario privado o primer ministro, hasta que el Papa Pablo III acabó con el llamado gran nepotismo. Aunque el nepotismo pueda ser realmente un nombramiento por capacidad y cualidades sobresalientes para el servicio público, lo más probable es que genere la sospecha acerca de la capacidad o los merecimientos de los beneficiados. Puede presentarse en todos los niveles. Es un signo de atraso político y deshonestidad ya que la presencia de parientes dentro del sector gubernamental facilita el enriquecimiento ilícito por parte de algunos servidores públicos y desplaza a mejores prospectos. Se considera una forma de corrupción política porque sirve a los intereses particulares y no está basado en la calidad del desempeño profesional, la experiencia u otros méritos, sino sólo el parentesco. Los sistemas de méritos de los servicios civiles han ayudado a que se reduzca la incidencia del nepotismo. En México, a nivel federal, existe una legislación especial antinepotismo, sin embargo, a nivel de los Estados y de los municipios sigue siendo una práctica común, sobre todo en las regiones de mayor atraso”. Cfr. Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino. (1999). *Diccionario electoral 2000*. México. Instituto Nacional de Estudios Políticos (INEP), A.C. Pp. 481.

políticas públicas, sino en el régimen democrático mismo y los gobiernos locales de México no son la excepción. Así:

“Cuando afirmamos que un sistema político es más o menos democrático que otro, nuestra evaluación depende de lo que consideramos que es una verdadera democracia. Igualmente, cuando decimos <Este no es democrático> o <Aquí no hay democracia>, el aserto y el comportamiento resultante presuponen una definición, si no explícita, implícita”.<sup>17</sup>

En comparación con una amplia gama de democracias en transición, en consolidación y ya establecidas: ¿Qué consecuencias ha tenido la democratización en la participación ciudadana en México? En nuestro país, se ha hecho necesario fomentar una democracia gobernable en el nivel local. La democracia no sólo debe demostrar su superioridad ético-política en términos abstractos, sino acreditar que es un orden al mismo tiempo estable y eficaz en la resolución de los problemas sociales, porque sólo de esa manera garantizará las dosis de legitimidad necesarias para sostenerse en el tiempo. Es necesario resaltar que la democracia no sólo exige participación y capacidad de demanda de la ciudadanía; la participación y la demanda pueden producir una sociedad puramente demandante y aun irresponsable.

Las preguntas a responder entonces en nuestros gobiernos locales son: ¿Cómo se pueden construir instituciones democráticas que sí echen raíces, es decir, que sí logren transformar de manera fundamental las prácticas políticas existentes en un país que no heredó una cultura política democrática? ¿Hay algún margen de maniobra para el cambio institucional? A principios del siglo XXI esta pregunta sigue siendo pertinente tanto para México como para los países que aún siendo formalmente democráticos confrontan serios problemas de consolidación democrática.

Para Alicia Ziccardi, la profundización de los procesos de democratización del sistema político mexicano, conllevan como efectos entre otras cosas, la transformación de la forma de gobierno de las ciudades y la expansión de la ciudadanía política y social. La alternancia y el pluralismo político<sup>18</sup> hacen su aparición en las ciudades, las cuales poseen un caudal

<sup>17</sup> Cfr. Giovanni Sartori (1997). *Teoría de la democracia I. Op. cit.* Pp. 32.

<sup>18</sup> Entiendo por pluralismo: “a la apertura y disponibilidad de confrontación hacia propuestas distintas a la propia, que se proponen para resolver problemas de interés general. También es un fenómeno histórico, una doctrina normativa y un modo de analizar a la sociedad industrial. Hoy el pluralismo se considera consecuencia de que las sociedades, al llegar a ser cada vez más heterogéneas, producen una amplia diversidad de valores, normas, intereses y puntos de vista y, por lo tanto, una gran variedad de grupos que entran en competencia para obtener poder e influencia. Sin embargo, la dispersión resultante del poder es desigual porque algunos grupos logran una mejor posición y más poder para imponer sus perspectivas y valores sobre los demás; de modo que en realidad, el pluralismo puede ofrecer muy poca participación directa de la mayoría de la población, ya que la estructura de poder tiende a ser muy cerrada, piramidal e insensible y la sociedad a dividirse así en dos clases: unos pocos que gobiernan y una mayoría gobernada. De cualquier manera, los países son más democráticos en la medida que las cuestiones fundamentales ya no pueden ser decididas sólo por el grupo en el poder, sino que tiene que tomar en cuenta necesariamente, a otros grupos también importantes, para lo cual se ve precisado a gobernar mediante una serie de sucesivas alianzas específicas en asuntos y momentos determinados. Como método de análisis, el pluralismo se utiliza para describir la heterogeneidad de instituciones y organizaciones que tienen una diversidad de intereses (políticos, económicos, étnicos, culturales, etc) y que compiten, con distintas capacidades, por el poder en una sociedad determinada. El rasgo característico del análisis pluralista es la

electoral por el que compiten los diferentes partidos políticos, pero a la vez renuevan y acrecientan las expectativas de los sectores populares respecto a la atención de las demandas postergadas.<sup>19</sup>

En México, el gran desafío ha sido construir en la cotidianeidad una democracia social local, a través de nuevas relaciones entre gobierno y ciudadanía. Para ello, sin duda es un requisito fundamental crear nuevas formas de participación ciudadana que garanticen la inclusión de los intereses de la sociedad en los procesos decisorios de las instituciones gubernamentales. Esto es, restituir el carácter público a la acción gubernamental creando nuevas formas de gestión para atender la cuestión social, que en las ciudades corresponden a las instituciones encargadas de formular e implementar las políticas sociales. Es allí donde se instalan las principales bases para la construcción de una gobernabilidad<sup>20</sup> democrática que sustente un nuevo estilo de gobierno y de gestión en las ciudades latinoamericanas.<sup>21</sup>

---

visión del poder fragmentado y descentralizado que propone, y que para sus críticos tiende a descuidar el conflicto y el poder en relaciones competitivas. Desde esta perspectiva, el pluralismo es factible teóricamente, si no se excluye o discrimina ningún interés importante, si las contraposiciones de intereses no rebasan el consenso necesario a la unidad estatal mínima y si las decisiones, resultado del compromiso entre los grupos, satisfacen las exigencias técnicas del sistema económico actual. Como visión normativa, el pluralismo es una corriente de pensamiento que enfatiza la importancia para la vida democrática, de crear y mantener organizaciones políticas, económicas, sociales y culturales libres, voluntarias y relativamente independientes, a fin de que el poder se distribuya entre varios grupos e intereses en la sociedad. Cfr. Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino. (1999). *Diccionario electoral 2000*. Op. cit. Pp. 554-559.

<sup>19</sup> Cfr. Alicia Ziccardi, (Compiladora. 2001). "Las ciudades y la cuestión social", en *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. IISUNAM-CLACSO. Pp. 114.

<sup>20</sup> Entendemos por gobernabilidad, al hecho de que un gobierno cuente con la capacidad y recursos internos para ejercer su poder, además de contar con las condiciones y recursos externos favorables para realizar su trabajo, esto es, que cuente tanto con facultades propias como con un respaldo social que le ayuden a permanecer en el tiempo.

<sup>21</sup> *Ibid.* Pp. 88.

### 1.1.2. Cómo son y cuál es la importancia de los gobiernos locales en México.

En su obra: *La democracia en América* (1835-1840), el joven francés Alexis de Tocqueville (1805-1859), reconocía al gobierno local como los *townships*, lo que equivaldría en nuestros días al nivel municipal.<sup>22</sup> Para él, el ámbito local constituía el espacio fundamental para el ejercicio de las prácticas democráticas. Era en este ámbito donde el ciudadano común tenía mayores incentivos para participar en la vida política, ya que ahí percibía de manera más concreta los resultados y la importancia de su participación y donde, por consiguiente, “aprendía” las virtudes cívicas de la participación, la tolerancia y la responsabilidad social. Para el ciudadano común, los asuntos del gobierno central estaban demasiado alejados de su vida cotidiana y las autoridades centrales aparecían como instancias demasiado remotas para exigirles que cumplieran con sus funciones y rindieran cuentas de sus actos. En el ámbito local, por consiguiente, las prácticas democráticas alimentaban el espíritu democrático. En sus propias palabras:

“Las instituciones locales son para la libertad lo que las escuelas primarias son para la ciencia; éstas están al alcance de la gente; les enseñan cómo disfrutarlas pacíficamente y los acostumbran a hacer uso de ellas. Sin instituciones locales una nación puede darse a sí misma un gobierno libre, pero no tendrá el espíritu de libertad”.<sup>23</sup>

Según Tocqueville, existía un campo de maniobra para introducir prácticas democráticas en los lugares donde aun no existían. Esto se lograba en primer lugar, descentralizando el poder a fin de revitalizar la autonomía local y en segundo lugar, diseñando leyes que les permitieran a los individuos participar en los asuntos de su comunidad. Sólo así, los ciudadanos se volvían responsables de sus destinos y generaban los incentivos adecuados para obedecer la ley por voluntad propia.<sup>24</sup>

Sin embargo, la permanencia y la estabilidad de la democracia –lo que llamaríamos hoy en día su consolidación– iban más allá de la introducción de buenas leyes. Fundamentalmente dependía de que las leyes se practicaran hasta convertirse en “hábitos del corazón”, es decir, era indispensable que existiera una correspondencia entre lo formalmente prescrito por la ley y el comportamiento político real. México, decía Tocqueville:

“ha adoptado las mismas leyes [*que Estados Unidos*] pero no puede acostumbrarse al gobierno democrático”.<sup>25</sup>

El gran liberal Tocqueville, concebía a la democracia como una forma de gobierno en la que los ciudadanos participaban de manera voluntaria y autónoma en los asuntos de su comunidad, y en la que consecuentemente los representantes políticos se volvían responsables ante la ciudadanía. Para ello,

<sup>22</sup> Cfr. Larry Siedentop, (1994). *Tocqueville*. Oxford, Oxford University Press.

<sup>23</sup> Cfr. Alexis de Tocqueville (2002). *La democracia en América*. México. FCE.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Yemile Mizrahi. “Democracia, eficiencia y participación: los dilemas... *Op. cit.* Pp. 177-204. Las cursivas son mías.



era indispensable que los gobiernos locales gozaran de autonomía política, pues de otra manera era difícil fomentar entre los ciudadanos los hábitos de asociación, de interés por los asuntos públicos y de participación política. Un gobierno que no gozara de poder e independencia no podía tener ciudadanos, sólo súbditos.<sup>26</sup> Sin embargo Tocqueville advertía:

“Es nuestra forma de utilizar las palabras <democracia> y <gobierno democrático> la que produce mayor confusión. A menos que se definan claramente esas palabras y se llegue a un acuerdo sobre las definiciones, la gente vivirá en una inextricable confusión de ideas, para beneficio de demagogos y déspotas”.<sup>27</sup>

Para los teóricos, en la tradición liberal, un sistema representativo de gobierno está justificado en relación con los valores democráticos particulares que sustenta: libertad, igualdad, comunidad (fraternidad), responsabilidad política y participación. También se espera que el gobierno local contribuya a la estabilidad de las instituciones democráticas nacionales. Estas afirmaciones generales deben examinarse y no sólo aceptarse en su valor nominal. Tocqueville reiteraba que:

“Una nación puede establecer un sistema de gobierno libre, pero sin el espíritu de las instituciones municipales no puede tener el espíritu de la libertad.”<sup>28</sup>

Siguiendo a Tocqueville, es posible argumentar que en un país fuertemente centralizado como México y con una tradición política autoritaria, la introducción de reformas democráticas en el ámbito local y la consecuente revitalización del federalismo surgen como una posible vía de transición política. Este escenario convierte a la esfera local, en el ámbito por excelencia para lograr la democratización de la vida política en México. El problema sin embargo como lo anotaba Tocqueville, es cómo lograr que las reformas introducidas aún en el ámbito local, sean efectivamente puestas en práctica hasta llegar a convertirse en hábitos. En este aspecto, el papel que pueden desempeñar las victorias de la oposición es fundamental.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> *Ibidem*. Pp. 183.

<sup>27</sup> Alexis de Tocqueville (2002). *La democracia Op. cit.* Tocqueville tenía muy claro el desarrollo del gobierno despótico. Recordemos que el despotismo era esa autoridad absoluta que no estaba limitada por las leyes: el déspota abusaba de su autoridad y superioridad. En la época clásica, en la antigua Grecia el *despotés* era el patrón y tenía en su posesión a sus súbditos y esclavos. Aristóteles distingue en “La política”, la relación de dominio patronal o despótico, o bien del patrón sobre los esclavos. En la época moderna, apareció el despotismo ilustrado como un sistema de gobierno autoritario ejercido en algunas monarquías del siglo XVIII, que persiguió la racionalización del aparato del Estado mediante un conjunto de reformas de carácter paternalista, que reforzaban la autoridad absoluta del monarca, sintetizadas en lo siguiente: “Todo para el pueblo, pero sin el pueblo” que representaba el destinatario pasivo de las reformas. En esta época, el despotismo ilustrado pretendió conciliar las doctrinas de los filósofos de la ilustración francesa en boga con el poder absoluto del rey. Entre los años 1751 y 1772 se publicó en Francia la Enciclopedia en la que se recopilaba todo el pensamiento ilustrado. Fue dirigida por Denis Diderot y Jean D’Alembert. En esta obra, se expresaban las nuevas ideas que criticaban el poder absoluto del rey y exigían la participación de la burguesía en el gobierno. Entre los principales colaboradores se encontraban Voltaire, Montesquieu y Rousseau.

<sup>28</sup> Cfr. Margaret Bowman y William Hampton (*Compiladores*) (1993). *Democracias locales. Un estudio comparativo*. México. FCE. Pp. 19.

<sup>29</sup> Yemile Mizrahi. “Democracia, eficiencia y participación: los dilemas... *Op. cit.* Pp. 185.

La palabra municipio, etimológicamente proviene de dos locuciones del latín: el sustantivo *munis*, que se refiere a cargos, obligaciones, tareas, entre otras varias acepciones; y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.<sup>30</sup> Pero cualquier definición de municipio, hace referencia a su carácter de entidad político-administrativa de base territorial, la cual forma parte del régimen interior de los Estados y cuyo gobierno es el ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores. Lo importante es destacar que la idea de municipio, se asocia a la de una comunidad que habita en un territorio determinado. Así, el municipio es:

“la forma, natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática el ejercicio total de la soberanía popular”.<sup>31</sup>

Actualmente, la caracterización legal e institucional del municipio mexicano es la que se da a continuación: para el año 2007, México cuenta con 2438 municipios que se regulan jurídicamente por el artículo 115 constitucional. Según lo establecido en nuestra Constitución, el municipio mexicano es un ente autónomo que reúne las siguientes características:

- a) Personalidad jurídica propia.
- b) Patrimonio propio.
- c) No tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del Estado.
- d) Administra libremente su hacienda.
- e) Tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales.
- f) Su gobierno es elegido popularmente.<sup>32</sup>

Así, en México la base del gobierno local es territorial. Para los fines de esta investigación designaremos como gobierno local, a los niveles delegacional en el Distrito Federal pero sobre todo, al municipal en los Estados de la República.

Para los expertos, algunos de los temas principales recurrentes en las amplias tradiciones del gobierno local son la eficiencia y la democracia. Los términos de investigación y análisis actual de los gobiernos locales son por ejemplo; la crisis fiscal en el gobierno urbano, o la economía política urbana entre otros intereses básicos. El gobierno local es subnacional en su alcance; tiene una medida de autonomía y capacidad para suministrar sus propios recursos mediante la tributación, e intenta ser democrático. A pesar de ser distintos, el gobierno local y el central forman parte de una sola política. Por lo tanto, lo que aquí es de particular interés, es cómo las instituciones locales, las prácticas y las culturas políticas locales contribuyen o inhiben la forma de gobierno.<sup>33</sup>

Además debe decirse que la burocracia de manera institucional, tiende a bloquear los mecanismos de participación directa y a emplear y reproducir el

<sup>30</sup> Cfr. CEDEMUN (1998). *Los municipios de México: información para el desarrollo. Glosario de administración pública municipal*. México, SEGOB, disco compacto. 3ª. edición.

<sup>31</sup> Cfr. Moisés Ochoa Campos. (1968). *La reforma municipal*. México. Edit. Porrúa. 2ª ed. Pp. 14.

<sup>32</sup> CEDEMUN, *Op. cit*; IJUNAM (1991). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México. Edit. Porrúa.

<sup>33</sup> M. Bowman y W. Hampton. *Op. cit*. Pp. 15.

sistema de representación indirecta multiplicando los niveles electivos y las estructuras administrativas. Sólo se abren cauces para los grupos sociales más organizados y calificados y que de hecho ya actúan a través de los procedimientos existentes pero, en cambio, es muy difícil la utilización de las instituciones participativas por parte de los grupos que más atención requieren (minorías étnicas o culturales, jóvenes, indigentes, etc.).

Podemos decir, que la estructura y funcionamiento de la administración en los gobiernos locales, puede ser un obstáculo para una participación ciudadana eficaz. En general, el desarrollo de la administración municipal ha conducido a la rigidez uniformista, a la burocracia ineficiente, a la insensibilidad social. Como veremos a lo largo de la investigación, la administración municipal se halla constantemente en peligro de espaldas a los ciudadanos, sin tener en cuenta sus ideas ni reconocer claramente los intereses que lesiona y en la ponderación de los diferentes deseos y necesidades, repartir erróneamente las prioridades.

Para algunos autores municipalistas, una cuestión básica para cualquier sistema de gobierno local es definir las áreas y poblaciones. Se ha creído que el factor clave para determinar la importancia del gobierno local para la democracia, es el grado de fragmentación estructural, más que el tamaño de las unidades territoriales en términos de área o población. En los territorios más pequeños, sobre todo en las áreas urbanas, es menos probable que las autoridades locales sean una esfera sobresaliente del gobierno, de allí que su efectividad como instituciones democráticas disminuya.

## 1.2. Breve revisión histórica del municipio Benito Juárez.

El 24 de noviembre de 1902, el General Porfirio Díaz creó el *Territorio Federal de Quintana Roo*, con una división política interna que comprendió cinco municipios. Años después, durante el periodo de la Revolución mexicana (1910-1917), existieron en Quintana Roo ocho municipios divididos en tres distritos. La Constitución Federal de 1917 creó el municipio libre y su régimen quedó determinado en el artículo 115 de nuestra Constitución Política. Desde entonces y hasta el 14 de diciembre de 1931, el territorio de Quintana Roo tuvo tres municipios: Isla Mujeres, Cozumel y Payo Obispo. En ese mismo año, se decidió la desaparición del territorio, a los Estados de Yucatán y Campeche.

En 1935, al reintegrarse el territorio de Quintana Roo, su división administrativa se compuso de cuatro delegaciones: Isla Mujeres, Cozumel, Payo Obispo y Felipe Carrillo Puerto.<sup>34</sup> En suma, Quintana Roo fue una demarcación política declarada territorio federal desde 1902, pero tuvo que ser restituido sucesivamente en tres ocasiones entre el 10 de junio de 1913 y el 14 de diciembre de 1931, hasta que el 16 de enero de 1935 se restaura el territorio federal de manera definitiva.

Posteriormente, después de la Segunda Guerra Mundial, la producción chiclera tuvo un marcado descenso y la región quedó sin alternativas económicas. A la caída de la producción chiclera en los años cuarenta, la zona quedó sin mayor opción económica.

Puede decirse que la creación del Estado verdaderamente Libre y Soberano de Quintana Roo fue en los años setenta porque hasta entonces, los ciudadanos estaban privados de sus derechos políticos, dado que los habitantes de los territorios federales de Quintana Roo y Baja California Sur en esos años, no tenían derecho a elegir gobernador y por lo tanto los gobernadores en esos estados, eran designados por el presidente del país dentro de un marco de abierto autoritarismo.

Así, por órdenes del presidente de la República Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), el 7 de enero de 1971 tomó posesión como gobernador el licenciado David Gustavo Gutiérrez Ruiz. El 3 de abril de 1974 éste decretó que ya era conveniente y necesario erigir el territorio en "Estado libre y soberano", pues la entidad satisfacía los requisitos de población y capacidad económica que señalaba para ese objeto la Constitución. Al día siguiente, reiteró de modo oficial esa iniciativa ante el presidente de la República, y solicitó asimismo la creación de los municipios libres de: Othón Pompeyo Blanco, Bacalar, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Benito Juárez,<sup>35</sup> Lázaro Cárdenas,

<sup>34</sup> A principios del siglo XX, las actividades productivas de la región que hoy conocemos como Estado de Quintana Roo, se limitaban a la extracción de algunos productos madereros. A partir de la creación del territorio de Quintana Roo en 1902, comenzó a funcionar la Compañía Colonizadora cuya sede era la Hacienda de Santa María, hoy Leona Vicario. Aquí se tenía la producción de chicle y del llamado "palo de tinte", que se transportaba por ferrocarril a Puerto Morelos, para trasladarse a la isla de Cozumel y comercializar los productos al exterior.

<sup>35</sup> En adelante se utilizará indistintamente "Benito Juárez" o "Cancún" (Su nombre tiene varios posibles significados: "abundancia de bajos", "olla de culebras" o "serpiente de oro"). Desde siglos atrás, los mayas ocuparon el territorio que forma el municipio de Benito Juárez. Cancún fue asiento de los itzaes

Cozumel e Isla Mujeres. El presidente Echeverría aceptó las proposiciones y el 8 de octubre de 1974, aparece el decreto que anuncia la creación del Estado de Quintana Roo. Ese decreto representaba mucho; había cristalizado una larga lucha por la libertad y la soberanía de sus habitantes.

Con el nacimiento de un Congreso Constituyente en los años setenta, se elaboró la primera Constitución Política del Estado de Quintana Roo y en las primeras elecciones para gobernador, resultó triunfante sin mayor oposición el licenciado Jesús Martínez Ross del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien gobernó de 1975 a 1981. Desde entonces y hasta el día de hoy, esa entidad ha sido dirigida sólo por gobernadores priístas como veremos más adelante.

La historia del nacimiento del municipio Benito Juárez en Quintana Roo es interesante, porque incluye a varios actores políticos. La ciudad de Cancún fue concebida a finales de la década de los años sesenta del siglo XX, cuando por instancias del entonces presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), le fue encargado al Banco de México el estudio de zonas propicias para el desarrollo de centros turísticos y polos de crecimiento económico como opción a la diversificación y complemento de las actividades productivas del país. En 1968, el año de la matanza de los estudiantes de Tlatelolco, el presidente Díaz Ordaz encargó al Banco de México, un Plan Nacional de Turismo.<sup>36</sup>

En 1969, como un organismo administrativo dependiente del Banco de México se crea el INFRATUR, el cual realizó las acciones de reconocimiento y estudios de las diferentes áreas del proyecto, y dicho organismo sería dirigido por el Lic. Ernesto Fernández Hurtado, el cual para esa tarea envió al Lic. Antonio Enríquez Savignac,<sup>37</sup> como cabeza de un grupo de expertos. Para lograrlo se creó un Programa Integral de Centros Turísticos. Los técnicos reconocieron y analizaron dos posibles polos de desarrollo turístico: Cancún en el Caribe e Ixtapa-Zihuatanejo en el Océano Pacífico.

Los estudios y análisis de las características de las regiones presentadas, fueron contundentes para que el presidente Díaz Ordaz aprobara

---

que llegaron del sur, pueblo maya que aprendió a convivir con la selva. De su grandeza quedan vestigios extraordinarios como la fortaleza de Tulúm, la Ciudad de Cobá y Kohunlich, entre otros. Con la llegada de los españoles a tierras quintanarroenses, la Liga de Mayapán había desaparecido, dando lugar a cacicazgos independientes. El territorio de Benito Juárez pertenecía al cacicazgo de Ecab, que se concentraban en la costa del Golfo. Lo que hoy es Cancún, era en aquella época un campamento de agricultores. De los cacicazgos existentes en Quintana Roo, Ecab fue el primero en jurar obediencia al conquistador Francisco de Montejo. En el período colonial solamente funcionaron en la región encomiendas dedicadas a la producción agrícola, debido a la ausencia de minerales. La Guerra de Castas (1847-1902), no causó en la zona mayores repercusiones. *Cfr.* [www.qroo.gob.mx](http://www.qroo.gob.mx)

<sup>36</sup> Ese plan tenía el objetivo de contribuir al crecimiento del Producto Nacional (PNB) y al equilibrio en la balanza de pagos que en aquellos tiempos, se financiaban con créditos del exterior. Entre otras cosas el plan debía generar oportunidades de inversión para el sector privado, crear empleos, alcanzar la autodeterminación y la comercialización de la oferta turística nacional en el exterior y lograr la autonomía tecnológica en los servicios turísticos. La estrategia del plan, se encaminó a la consecución de su principal objetivo: consolidar el papel estratégico del turismo en el desarrollo económico, para incorporarlo al proyecto nacional como un sector de exportación de primer orden.

<sup>37</sup> *Infra*, cuando hagamos referencia a los principales actores políticos fundadores de Cancún.

el “Proyecto Cancún”, y dos años después el presidente Luis Echeverría Álvarez, expide el decreto correspondiente para el inicio de esta magna obra. Entonces surge a fines de los años sesenta, el proyecto de desarrollo turístico que impulsó lo que hoy conocemos como Cancún y que a la postre, rebasó todas las expectativas del sueño que en su tiempo se concibió como un prototipo turístico y detonador del Caribe Mexicano, haciéndose realidad en el año de 1974 con la inauguración del primer hotel. Así, en los años setenta nace éste gobierno local. En 1974, Quintana Roo se convierte en Estado y cambia su división política, y el 20 de abril de ese año queda como fecha oficial la fundación del municipio Benito Juárez con territorios que antes eran de Isla Mujeres.

Desde inicios de 1974, el presidente Luis Echeverría había acelerado la conversión formal del territorio siguiendo los trámites de rigor. Autorizó al entonces gobernador David G. Gutiérrez Ruiz, que convocara a un Congreso Constituyente y así los diputados elaboraron la constitución local y como se dijo anteriormente, dividieron políticamente al Estado en siete municipios segregando a Cancún de la jurisdicción de Isla Mujeres, dándole la categoría de cabecera municipal a Benito Juárez. El asunto generó controversias, pues el croquis elaborado por la administración de Gutiérrez arrancaba a la isla todo su territorio continental, eso obligó a que se modificara el trazo. Los siete municipios se rigieron hasta 1986, por la Ley Orgánica Municipal aprobada por el Congreso del Estado en mayo de 1975.

Durante 1982, con motivo de la campaña política que Miguel de la Madrid Hurtado realizó a todo lo largo del país para ocupar la presidencia del país, se manifestaron opiniones y propuestas cuyo objetivo primordial fue el fortalecimiento del municipio y la renovación de su estructura. En febrero de 1983, ya siendo presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al artículo 115 Constitucional que fueron aprobadas tanto por el Congreso Federal, como por las legislaturas estatales, integrando así el nuevo marco jurídico del municipio mexicano y poniendo en marcha la reforma municipal.

En Quintana Roo, por su parte el entonces gobernador del Estado Pedro Joaquín Coldwell, envió de inmediato una iniciativa de reformas a la Constitución local y a la *Ley Orgánica Municipal* de 1975, con objeto de adecuarlas al nuevo texto constitucional. Asimismo, el Ejecutivo Estatal tomó una serie de medidas económicas, políticas y administrativas para fortalecer a los municipios quintanarroenses y auxiliarlos en su búsqueda de una mayor autonomía.

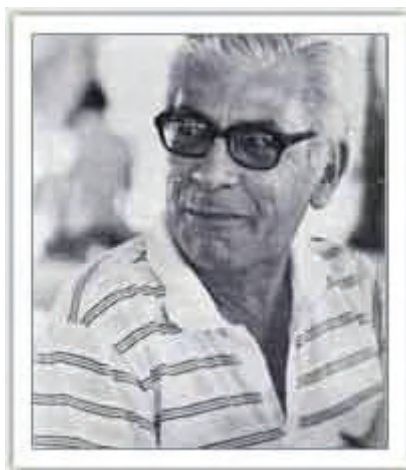
Sin embargo, para entender la historia del municipio, es necesario conocer a algunos de los principales actores políticos que participaron en su creación. El pionero en la fundación y construcción de Cancún fue el representante del FONATUR (antes INFRATUR); Alfonso Alarcón Morali. En los años de 1971-1972, Alarcón llegó a Cancún como director de la Oficina de Desarrollo de la Comunidad con un grupo de pioneros del FONATUR. Para 1971 todo aquel que llegara a Cancún y necesitara información acerca de este destino turístico, bien fuera para establecerse o invertir, era atendido por

Alarcón quien de inmediato contagiaba a las personas con su fe inquebrantable en el futuro del municipio.

Desde los años setenta, el entonces gobernador del Estado David G. Gutiérrez Ruiz había sugerido la candidatura de Jesús Martínez Ross para gobernador y para alcalde a Alfonso Alarcón Morali.<sup>38</sup> Para el gobernador, Cancún era un proyecto demasiado joven que requería cuidados especiales, y quien mejor para hacerlo que aquellos que lo conocían a fondo. A Alarcón le pareció un desenlace lógico, como responsable del "Proyecto Ciudad" decía:

"Yo me había convertido en la autoridad de hecho aunque no de derecho. Por ejemplo cuando comuniqué a las autoridades que se habían suscitado una ola de pequeños robos, lo que hicieron fue mandarme policías y ponerlos bajo mi mando. Además era el encargado de entregar los terrenos, era una especie de presidente municipal".<sup>39</sup>

Alarcón nació el 15 de abril de 1925 en el puerto de Tampico, Tamaulipas. Antes de llegar a Cancún, ya había incursionado en tareas políticas porque en 1947, participó en la campaña presidencial de Adolfo López Mateos (1958-1964). Desde muy joven, Alarcón demostró su activismo político respecto al desenvolvimiento y desarrollo municipal en todo el país, al grado tal que fue uno de los creadores del Frente Municipalista en 1960.



*Alfonso Alarcón Morali*

Ya como primer alcalde del recién nacido ayuntamiento (1975-1978), Alarcón solía entenderse directamente con el presidente de la República, Luis Echeverría. Por esa razón, Cancún tuvo en poco tiempo un edificio de la policía, de la Federal de Caminos y de la CONASUPO; la escuela Alfredo V. Bonfil, el hospital de la Cruz Roja, las oficinas de Migración, los mercados 23 y 28. La relación directa entre Alarcón y el presidente Echeverría, le disgustaba en gran medida al gobernador de la entidad, Martínez Ross. No solamente lo omitían en las decisiones, sino que la constante intervención del presidente había provocado una fractura en el incipiente orden político local: Cancún se convirtió en un Estado dentro de otro Estado.

<sup>38</sup> Cfr. [www.quintanaroo.gob.mx](http://www.quintanaroo.gob.mx)

<sup>39</sup> Fernando Martí Brito. *Cancún, fantasía de banqueros*. Sin pie de imprenta.

Otro de los hombres que recuerdan las vicisitudes de esa primera administración es Luis Arce Lara, entonces tesorero del primer ayuntamiento:

"Alfonso Alarcón Morali fue el primer defensor de la autonomía municipal en el Estado. Fue una época difícil en donde los puntos de vista del presidente municipal no necesariamente coincidían ni con los criterios del gobierno federal ni con los del gobierno del Estado".<sup>40</sup>

Como primer alcalde de Cancún, Alarcón tuvo el reto de velar por la naciente autonomía municipal. Sus amigos lo llamaban: "el encaminador de almas". Una de sus tareas era precisamente convencer a la gente de las bondades del "Proyecto Cancún" el cual se dividía en dos: zona hotelera y ciudad de apoyo. A éste actor lo recuerdan como una personalidad ilustre que siempre dedicó su mayor esfuerzo en la creación y organización de este lugar.

Uno de los problemas que debió enfrentar Alarcón, primero como funcionario de INFRATUR-FONATUR, y luego como presidente municipal del ayuntamiento de Benito Juárez, fue el crecimiento desordenado de la población. Los asentamientos irregulares en Cancún fueron un problema: para 1973 había casi 6 000 personas viviendo en asentamientos irregulares en los límites de los terrenos controlados por INFRATUR. No se le podía entregar a la gente los terrenos urbanos sin agua, drenaje y luz. En realidad -dice Fernando Martí, cronista de la ciudad-:

"El proyecto preveía la creación de una ciudad perfecta, una ciudad de clase media pero nunca se contempló a los pobres. Una medida rigurosa que en su época debió tomar Alarcón fue la reubicación de los vendedores ambulantes que se habían agrupado en lo que hoy conocemos como El Crucero. Como el proyecto original contemplaba la construcción de un mercado definitivo, el Mercado 23, le propuso a los "puesteros" que al menos se pasaran a la manzana vecina (ya en terrenos de INFRATUR) pero aquello se convirtió en una zona muy insalubre. Una vez terminado el mercado nadie se quería mudar. A los primeros hubo que convencerlos, a los siguientes presionarlos y a unos más amenazarlos y a los últimos sacarlos con la policía".<sup>41</sup>

Para 1975, ya en funciones de presidente municipal, Alarcón creó el "Fideicomiso Puerto Juárez", con la misión de atacar la avalancha precarista. Durante su administración, Alarcón gestionó ante el gobierno del Estado que éste le otorgara al municipio como mínimo el 50% de la recaudación del predial y la recaudación de los ingresos de Tránsito, peticiones que no se le concedieron. Sin embargo, años después la administración de Miguel de la Madrid concedió este derecho a los ayuntamientos.

Para el periodista Jorge González Duran, Alarcón nunca trabajó desde un gabinete sino que se les veía en los campamentos, recorría los caminos recién abiertos y supervisaba en equipo el avance de las obras:

"Alarcón encabezaba a un equipo de gente comprometida con esta ciudad. Se les notaba el amor a su trabajo, transpiraban optimismo cuando hablaban del futuro".<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Fernando Martí Brito. *Cancún... Op. cit.*

<sup>42</sup> *Ibid.*



En 1983, Alarcón es nombrado Director General de Servicios Portuarios y Marítimos de Quintana Roo. En 1997 fue coordinador general del Comité de Apoyo Técnico y Asesoría Permanente de la Administración Portuaria Integral de Quintana Roo. Murió en la ciudad de México el 6 de julio de 1997 a la edad de 72 años.<sup>43</sup>

El otro actor político fundamental en la creación del municipio, fue Don Antonio Enríquez Savignac. Fue una de las figuras más destacadas en el sector turístico nacional y mundial, porque cuando estuvo al frente del FONATUR, como director fue el desarrollador de destinos turísticos como Cancún, Huatulco e Ixtapa. Nacido en México en 1931, Enríquez Savignac fue pionero de la inclusión del sector privado en las políticas nacionales e internacionales de turismo. Fue un destacado funcionario porque en el transcurso de su carrera, ocupó cargos clave en el campo del desarrollo turístico, en la banca, y en la economía y las finanzas nacionales e internacionales. Fue director del FONATUR y también fue subsecretario de Hacienda y subdirector de Finanzas de Petróleos Mexicanos (PEMEX). En el sexenio de Miguel de la Madrid de 1982 a 1988, fue Secretario de Turismo de México y en 1990 fue secretario general de la Organización Mundial de Turismo (OMT), cargo al que renunció en 1996. Este personaje fue reconocido en vida por las autoridades locales y estatales de Cancún al asignarle su nombre a la calle que conecta el Boulevard Kukulcán con la zona residencial El Table. A los 76 años de edad, víctima de un mal hepático murió en su casa en la Ciudad de México, el 7 de febrero de 2007.



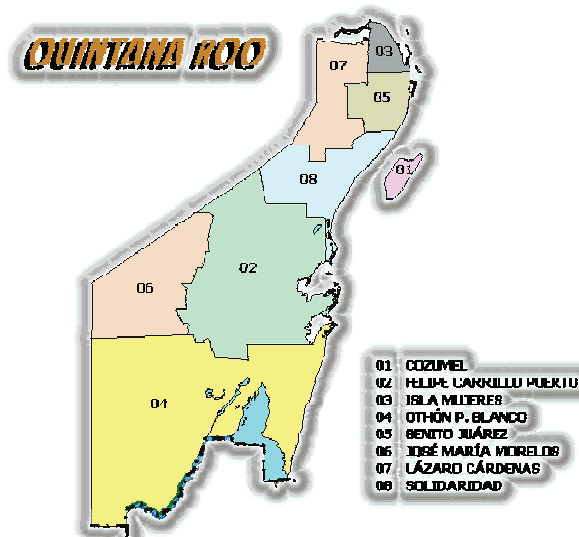
*Antonio Enríquez Savignac  
(1931 - 2007)*

---

<sup>43</sup> Cfr. [www.qroo.gob.mx](http://www.qroo.gob.mx)

### 1.2.1. Caracterización del municipio Benito Juárez.

Actualmente, el Estado de Quintana Roo tiene ocho municipios los cuales son: Othón Pompeyo Blanco (mejor conocido como Chetumal), Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas (mejor conocido como Kantunilkin), Cozumel, Isla Mujeres y Benito Juárez (mejor conocido como Cancún). (Véase esquema).



Mapa del Estado de Quintana Roo.

El factor geográfico es importante regionalmente. La capital del Estado de Quintana Roo es Chetumal, y la distancia de Cancún a ésta es de 382 km aproximadamente. El sexto municipio del Estado de Quintana Roo en cuanto a su extensión territorial es Cancún, porque cuenta con aproximadamente 1664 kms<sup>2</sup>, lo cual representa el 3.27% del total ya que abarca las poblaciones de Leona Vicario, Puerto Morelos, Puerto Juárez, Alfredo V. Bonfil de Cancún y últimamente Central Vallarta y éstas son las principales localidades del municipio.

Así, Alfredo V. Bonfil, fue creada con migrantes del centro del país como una población de apoyo a Cancún para el suministro de productos agropecuarios y actualmente está prácticamente conurbada con Cancún. Su población es de aproximadamente 9 500 habitantes, y se dedican principalmente a actividades de servicios en Cancún y en menor grado a actividades agropecuarias.

La otra localidad es Leona Vicario, y está situada aproximadamente a 45 km de Cancún, es una población con vocación agropecuaria y forestal, tiene aproximadamente 6 760 habitantes.

La última localidad importante es Puerto Morelos, su distancia a Cancún es de 36 km. Es el principal puerto del Estado porque tiene instalaciones portuarias para carga de altura con tráfico internacional y una terminal para transbordador que es la principal línea de abasto a Cozumel. Su actividad pesquera es importante, y cuenta con instalaciones para la industrialización de

productos pesqueros. Cuenta con un parque industrial en vías de desarrollo, y actualmente se construyen instalaciones turísticas. Su población es aproximadamente de 4 040 habitantes.<sup>44</sup>

Para el INEGI, la población total de Quintana Roo en el año 2000 era de 874 963. Actualmente, el INEGI reveló que el Estado de Quintana Roo figura como una de las entidades con mayor dinámica demográfica en el país, al registrar un crecimiento anual de 4.7% sólo después de Baja California Sur y Querétaro, que reportan un 3.6% y un 2.2%, respectivamente. De acuerdo con cifras preliminares del último censo en el 2005, el número de habitantes de Quintana Roo, observó un incremento de casi 34%, con respecto al censo del 2000. El registro preliminar del 2005 estimó en 1 millón 364 mil habitantes, que comparado con el de cinco años atrás, tuvo un incremento de 489 037 personas, ya que hasta el 2000 se reportaron 874 963 habitantes.

El INEGI reportó que la migración, ha sido un factor determinante para que Quintana Roo experimente esta tasa de crecimiento considerada una de las más altas en el país, sobre todo por la elevada demanda de mano de obra para el impulso del sector servicios. Mientras el resto del país crece a un ritmo del 1% anual, en Quintana Roo la cifra alcanza 4.7%. Asimismo con base en los datos de la citada institución, actualmente la entidad ocupa el lugar número 26 respecto a su cantidad de población, ya que contribuye con el 1.1% del total a nivel nacional, que es de 103 millones 88 mil 21 habitantes y sigue aumentando.

Ahora bien, según las tipologías de los expertos, los municipios urbanos se caracterizan porque las principales actividades económicas que se realizan en su territorio son: industriales, de comercio y servicios. Por lo general son receptores de las migraciones que proceden del medio rural y en algunos casos presentan elevadas tasas de crecimiento demográfico. Son espacios urbanos que cuentan con infraestructura necesaria para disponer de servicios públicos básicos, así como equipamientos (de salud, educativos, etc.) de cobertura estatal y regional. Estos municipios reciben migrantes del medio rural, que se localizan en los mismos tras la búsqueda de mejores oportunidades de empleo y de mejores condiciones de vida para sus familias. El municipio urbano está constituido por localidades que alcanzan una población de más de 15 000 habitantes.<sup>45</sup>

Bajo ese entendido, Benito Juárez es un municipio urbano por diversas características que a continuación se exponen. Históricamente según el INEGI,<sup>46</sup> desde su fundación la población cancanense ha ido en aumento de manera acelerada. Su tasa de crecimiento en la década de 1980-1990 fue de 17.3%. Para los quinquenios de 1990-1995 fue de 10.6% y de 1995-2000 fue de 6.1%. La población registrada para el año 2000 fue de 419 708 habitantes,<sup>47</sup> lo cual representaba el 48% de la población total del Estado y la tendencia iba

---

<sup>44</sup> Cfr. [www.qroo.gob.mx](http://www.qroo.gob.mx)

<sup>45</sup> Cfr. Alicia Ziccardi, (2000). *Municipio y región*. México. IISUNAM. Cuadernos de Debate. Agenda de la reforma municipal en México. Pp. 11-12.

<sup>46</sup> INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda. 2000*.

<sup>47</sup> *Ibid.*

a la alza. En 2001 la población real superó sin duda los 500 000 habitantes. Esto significa que en menos de tres décadas la población cancenense creció de unas cuantas decenas de miles de habitantes, a ser la localidad más poblada del Estado, y entonces el municipio tiene más población que un municipio metropolitano al contar estos con una población superior a los 100 000 habitantes. Según el INEGI, de las ciudades con más población del país, las que cuentan con más de 100 000 habitantes, Cancún ocupa el lugar 30 de un total de 68 como de las más pobladas.<sup>48</sup>

Entre otros datos poblacionales de Benito Juárez, el 51% son hombres y el 49% restante mujeres. De acuerdo al censo del INEGI los tipos de población han cambiado. Para 1980, la población urbana representaba el 89.5% y la población rural el 10.5%. En la década de los noventa era de 96.4% y 3.6%, y para el año 2000, era de 98.2% y 1.8% respectivamente. Esto significa que en la actualidad, la mayoría de la población de Cancún es urbana y por lo mismo es una sociedad que demandan todo tipo de servicios públicos y vivienda entre otros. Además, en Cancún vive gente joven. (Véase cuadro)

**Cuadro 1.1. Pirámide de edades. Benito Juárez**

<b>Edad</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Edad</b>
95-99	33	29	95-99
90-94	48	27	90-94
85-89	151	117	85-89
80-84	282	238	80-84
75-79	529	485	75-79
70-74	895	797	70-74
65-69	1 273	2 725	65-69
60-64	2 233	2 088	60-64
55-59	2 923	3 046	55-59
50-54	4 544	5 090	50-54
45-49	6 525	7 354	45-49
40-44	10 046	11 147	40-44
35-39	15 171	16 987	35-39
30-34	20 677	22 570	30-34
<b>25-29</b>	<b>24 716</b>	<b>25 366</b>	<b>25-29</b>
20-24	23 614	24 418	20-24
15-19	19 524	20 286	15-19
10-14	18 917	19 691	10-14
5-9	24 355	<b>25 062</b>	<b>5-9</b>
<b>0-4</b>	<b>24 845</b>	26 006	0-4
	204 463	215 352	
<b>Total de habitantes: 419 815</b>			

Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda. 2000.*

<sup>48</sup> *Ibid.* Cabe distinguir entre ciudades medias y pequeñas. Sin embargo, el tamaño de las localidades en términos de su población no representa para todos los países a estas categorías. Así, no es seguro que por ejemplo las localidades de 20 a 100 000 habitantes generalmente identificadas en la categoría de pequeñas represente para todos los casos a estas ciudades. Habría que complementar este criterio con otros relacionados con las funciones sociales y económicas que desempeñan, puesto que es posible pensar que ciudades con el mismo tipo de funciones pueden satisfacer poblaciones de diferente tamaño y viceversa. En el caso de las intermedias si bien no existe un corte preciso se habla en ocasiones de aquél con población mayor de 50 a 100 000 habitantes hasta 250 a 400 000 o menos de 1 millón, dependiendo del tamaño de la población urbana nacional y las características del sistema de ciudades. *Cfr.* H. Richardson (1980). "National Urban Development Strategies in Developing Countries", *Urban Studies* 18. Pp. 267-283.

Para el 2005, la situación poblacional municipal de Benito Juárez era otra:

“Actualmente hay 750 000 personas, tenemos un padrón del Instituto Federal Electoral (IFE) con tarjeta de elector con más de 450 000 personas, pero incluyendo a todas aquellas personas que no tienen credencial de elector y que están de alguna manera “flotando” y no tienen registro, estamos hablando de 750 000 personas... Somos un municipio joven que incluye de todas las razas y colores en todo el Estado, tenemos diversidad en idioma, razas... La ciudad es joven, es un municipio que va creciendo día con día al igual que Isla Mujeres y Playa del Carmen”.<sup>49</sup>

Sin embargo, debe decirse que de manera extraoficial, se tienen datos que estiman que en el municipio de Benito Juárez habitan aproximadamente 850 000 habitantes (mas cerca de 350 000 de población flotante), incrementándose a un ritmo de un 6.1% anual.

De acuerdo al CONAPO, Benito Juárez presenta un “muy bajo” grado de marginación, ubicándose a nivel nacional como el municipio número 40 menos marginado entre los 153 existentes con una población superior a los 100 000 habitantes.

Por otro lado, Cancún es un edén ecológico y como municipio urbano, se mantiene como un gran prestador de servicios al turismo. El principal recurso natural municipal es la explotación turística de sus playas y arrecifes. Su actividad económica en ese renglón y en el de servicios es muy fuerte y se explica a continuación. Es el primer centro turístico del Estado y el primer destino turístico de playas a nivel nacional y uno de los destinos más importantes a nivel internacional: de hecho es el de mayor popularidad en el Caribe. En promedio, alrededor de 2.5 millones de visitantes nacionales y extranjeros arriban a Cancún al año, principalmente por vía aérea. (Véase cuadro)

**Cuadro 1.2. Cuadro comparativo, 1998. Principales destinos. México**

Lugar	Destino	Cuartos	Visitantes	Ocupación
1)	Ciudad de México	41 812	7 890 728	59.15
2)	<b>Cancún</b>	<b>21 802</b>	<b>2 651 997</b>	<b>76.27</b>
3)	Acapulco	16 434	1 898 722	42.25
4)	Guadalajara	12 387	1 816 488	49.18
5)	Puerto Vallarta	8 525	963 174	66.91
6)	Monterrey	6 975	1 280 243	62.81
7)	Mazatlán	6 522	757 620	48.62
8)	Veracruz	6 247	1 696 640	51.86
9)	Tijuana	4 462	844 992	47.6
10)	Los Cabos	4 359	472 034	55.17
11)	Ixtapa-Zihuatanejo	4 336	362 255	50.67

Fuente: *SECTUR. Compendio Estadístico del Turismo en México. 1999; Atlas Municipal de Benito Juárez.*

Al inicio del 2005, la capacidad hotelera era de más de 59 000 cuartos de hotel, aunque debido al fenómeno del huracán Wilma del 21 de octubre del 2005 esa cifra cambió, y por ahora se desconoce el número real total de

<sup>49</sup> Entrevista personal realizada al Lic. Manuel Pérez Jiménez, 10° regidor de servicios públicos en el municipio de Benito Juárez el 22 de marzo de 2005. En adelante, esta entrevista se citará así: “Entrevista RMH/MPJ. 22/03/2005”.

habitaciones. Según información del municipio publicada en 2001, en 1999 Cancún recibió 2 millones 660 000 turistas, captando más de 2000 millones de dólares. (Véase cuadro).

**Cuadro 1.3. Turismo extranjero. Comparativo 1999**

Visitantes	Ingreso (millones de dólares)
<b>México</b>	
19 235 700	7 586.2
<b>Quintana Roo</b>	
4 282 959 (22.3% nacional)	3 250.7 (42.8% nacional)
<b>Cancún</b>	
2 818 326 (14.7% nacional) (65.8% estatal)	1 996.1 (26.3% nacional) (61.4% estatal)

Fuente: SECTUR. *Compendio Estadístico del Turismo en México. 1999*; *Atlas Municipal de Benito Juárez*.

Es considerado el centro vacacional más exclusivo y rentable de México, porque es el más importante municipio generador de divisas en el país. Según estadísticas oficiales de la Asociación de Hoteles de Cancún y de la SECTUR, este polo vacacional contribuye con un 35% de las divisas que por concepto de turismo se generan en la República. La actividad económica básica del municipio, son los servicios para la atención al turismo: hoteles, restaurantes, discotecas, agencias de viajes, arrendamientos de autos, transporte turístico, etc. Cuentan con numerosos establecimientos dedicados a esta actividad; plazas comerciales, mercados y tiendas de especialidades.



Vista nocturna de Cancún

La zona hotelera de Cancún es un paraíso en la tierra, porque esta ciudad tiene innumerables atractivos naturales: 22 kms de hermosas playas a lo largo del Mar Caribe, bordeadas de caletas y médanos y zonas de arrecifes, también cuenta con la laguna de Nichupté que permite a los visitantes practicar deportes acuáticos, entre los más populares están los recorridos en motos acuáticas y el *parasailing* (navegar en paracaídas). La práctica del buceo también es muy importante existen lugares como Cuevones y San Miguel. Cuenta con varios centros de diversiones acuáticos, se tiene también un pequeño submarino que hace recorridos para admirar la flora y fauna acuática y es posible practicar la pesca deportiva, así como otros juegos tales como el

*bungee*, entre otros. Asimismo, se ofrecen las tradicionales corridas de toros una vez a la semana y charreadas ocasionalmente.

La infraestructura hotelera y de servicios permite ofrecer al turismo una amplia variedad de actividades: todo tipo de deportes, restaurantes, bares, discotecas, centros nocturnos, plazas comerciales, eventos culturales, visitas a sitios arqueológicos y la posibilidad de incursionar con facilidad en otros centros turísticos de importancia internacional como Cozumel, Playa del Carmen e Isla Mujeres. Además, como corresponde a un centro turístico importante, cuenta con múltiples establecimientos de alimentos y bebidas, discotecas, agencias de viaje, arrendadoras de autos y motocicletas, servicios de transportación turística por cualquier medio, servicios bancarios y financieros, etc.

En Benito Juárez, las actividades del sector primario como la agricultura y la ganadería no resultan tan significativas. El suelo de la región tiene poca vocación agrícola, buena parte de los productos son introducidos desde otros lugares, como Yucatán, Campeche, Chiapas y Veracruz. Las características del suelo en Cancún no son favorables para la agricultura. Debido a que la formación del suelo es prácticamente reciente, ya que data del terciario y del cuaternario, los suelos se caracterizan por su escaso desarrollo. Son delgados, pedregosos y con poca materia orgánica, por ello no son aptos para la agricultura aunque se pueden dedicar a la explotación forestal. En la clasificación maya se les denomina *tzekel*, correspondiendo a la de *litosoles* y *rendzinas* de la FAO y de la UNESCO.<sup>50</sup>

En materia de comercio e industria, el comercio es un complemento del turismo. La actividad comercial también es muy importante; existen todo tipo de establecimientos que se dedican al comercio de diferentes productos desde ropa típica mexicana y artesanías de todo el país, hasta las marcas de prestigio internacional. Se encuentran plazas comerciales importantes, mercados públicos y diversas tiendas departamentales. En este municipio se concentra el mayor número de empresas industriales del Estado; sin embargo esta no es la actividad más importante. De manera que una gran parte de estos establecimientos son micro o pequeños y orientados a la transformación de alimentos. Pero, la participación de los empresarios privados en la ciudad ha sido importante:

“En Benito Juárez como uno de los municipios más ricos del país, la iniciativa privada le ha inyectado recursos a los proyectos de la zona hotelera. Ha atraído inversionistas de otros países como España, Brasil, Estados Unidos etc, para la construcción de nuevos consorcios turísticos y para la explotación de la Riviera Maya. Lo importante es que el gobierno a la iniciativa privada, le ha bajado un poco la carga fiscal en impuestos, en los cobros excesivos para las licencias de construcción, cambios de uso de suelo y (*ha favorecido*) sobre todo la inversión para que se generen nuevos empleos”.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Debe decirse que a pesar de que los recursos naturales del municipio son las maderas preciosas como el cedro y la caoba, la explotación forestal se considera una actividad menor en el ámbito económico. Aunque poco explotados, también tiene recursos pesqueros.

<sup>51</sup> Entrevista RMH/MPJ. 22/03/2005.

En cuanto a empresas la situación de Benito Juárez en el 2001 era la siguiente: (Véanse cuadros)

**Cuadro 1.4. Empresas**

Ramo	No. Empresas	No. empleados
Comercio	8 075	22 871
Servicios	4 399	51 546
Comunicaciones y Transportes	122	1 599
Construcción	164	2 168
Manufacturas	32	2 396
Agropecuarias	2	112
<b>Total</b>	<b>12 794</b>	<b>80 692</b>

Fuente: Sistema de Información Empresarial de México, 2001.

**Cuadro 1.5. Empresas por tamaño**

Ramo	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Comercio	7 547	424	88	16	8 075
Servicios	4 060	168	72	99	4 399
Comunicaciones y Transportes	111	7	2	2	122
Construcción	147	13	4	--	164
Manufacturas	15	12	4	1	32
Agropecuarias	--	2	--	--	2
<b>Total</b>	<b>11 880</b>	<b>626</b>	<b>170</b>	<b>118</b>	<b>12 794</b>

Fuente: Sistema de Información Empresarial de México, 2001.

El índice de crecimiento de Benito Juárez al menos para el año 2000 fue de 7.3%, y el ingreso *per cápita* municipal para el mismo año fue de 12 304 dólares.<sup>52</sup>

Según el censo del INEGI del 2000, la población ocupada en Benito Juárez fue del 51%. La población ocupada en Cancún por género es: el 68% son hombres y el restante 31.7% son mujeres. El empleo en Cancún según los indicadores básicos, presenta las características que a continuación se exponen. (Véase cuadro)

**Cuadro 1.6. Población**

Población total	Totales	%
Menores de 12 años	123 178	29.3
Mayores de 12 años	296 637	70.7
<b>Mayores de 12 años</b>	296 637	100
Población económicamente activa	183 024	61.7
Población económicamente inactiva	113 613	38.3
<b>Población económicamente activa</b>	183 024	100
Población ocupada	180 961	98.9
Población desocupada	2 063	1.1
<b>Población total</b>	419 815	100

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

El municipio está compuesto de gente que trabaja. El 62% es Población Económicamente Activa (PEA), lo que representa más del doble de la media nacional del 29%. En materia laboral, la inversión privada ha traído beneficios a la ciudadanía de Cancún por lo siguiente:

<sup>52</sup> Cfr. BANAMEX. División de Estudios Económicos y Sociales.



“Somos el primer Estado en todo el país que tiene la tasa más alta de trabajo en perspectiva laboral, somos el número uno que maneja más del 3% del ingreso interno bruto del país..., (sic) El gran crecimiento del municipio ha provocado que mucha gente de otros municipios vengan y siguen llegando a Benito Juárez a querer trabajar aquí por la oferta de trabajo que hay... Pero existe un problema ya que hay una competencia desleal, porque no solo vienen nacionales a buscar trabajo sino también extranjeros. Esto implica que los mejores puestos, esas vacantes se han ocupado con gente más preparada, y viene mucha gente (*nacional*) que no está preparada y entonces están desempleados por un mes, seis meses hasta un año y al no encontrar empleo mejor deciden regresar a sus lugares de origen. A los que les va bien, son los que se quedan. Pero en general, Benito Juárez es un municipio rico en la cuestión laboral, aquí hay trabajo para todos, para todas las expectativas y todas las preparaciones. Los mejores puestos y los mejores sueldos están en la política desafortunadamente, por eso la lucha entre grupos, entre sectores priístas, amarillos, verdes de todos los colores por la cuestión política”.<sup>53</sup>

En cuanto a infraestructura, debe señalarse que el desempeño económico y social de una ciudad depende fundamentalmente de su propia infraestructura en servicios públicos. Estos incluyen tanto la red vial, agua, drenaje y sistema eléctrico, la planta educativa, servicios de salud, recreativos y culturales, así como vivienda y un conjunto apropiado de reglamentaciones.<sup>54</sup>

En materia de infraestructura educativa, el municipio cuenta con una amplia cobertura en servicios de educación, la mayor parte de los centros educativos se encuentran en la ciudad de Cancún. Es importante mencionar que durante estos últimos años, el municipio ha privilegiado la construcción de escuelas para el nivel primaria. Benito Juárez cuenta con 188 primarias, 57 secundarias, 33 escuelas de educación media superior y 9 instituciones de educación superior dando un total de 287 escuelas.<sup>55</sup>

En materia de salud, Cancún cuenta con servicios de primer nivel (consulta) en todo el municipio y de segundo nivel, la hospitalización. Los servicios de salud son proporcionados principalmente por SESA, el IMSS, el ISSSTE, el DIF y la Cruz Roja, así como las fuerzas armadas: el ejército y la naval. Además, en la ciudad existen clínicas particulares que brindan atención de primer y segundo nivel. Según el mismo gobierno, SESA es la única institución que proporciona el servicio a la población rural, aquí se cuenta con medicina preventiva y consulta externa de medicina general. En Cancún se ofrece medicina preventiva, consulta externa de medicina general y de especialidades; laboratorio de análisis, laboratorio de patología, rayos X, ultrasonido, cirugías generales y laparoscópicas; servicios pediátricos, obstétricos, ginecológicos y medicina interna. En suma, el municipio cuenta con 16 centros de salud y unidades médico familiares de primer nivel y 4 de segundo nivel, en la cabecera municipal se cuenta con los Hospitales General y Gineco-Pediátrico de SESA y con un Hospital General del IMSS. En unidades médicas cuenta con 21 de consulta externa, 4 de hospitalización general y 1 de

<sup>53</sup> Entrevista RMH/MPJ. 22/03/2005

<sup>54</sup> Cfr. Boris Graizbord. “Ciudades medias y pequeñas: su papel estratégico en el desarrollo regional”, Pp. 257, en Sergio Flores González (*Comp. 1995*). *Desarrollo regional y globalización económica*. México. Universidad Autónoma de Tlaxcala y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

<sup>55</sup> Cfr. *Estadísticas Básicas del Sector Educativo 2000-2001*. Secretaría Estatal de Educación y Cultura.

hospitalización especializada para dar un total de 26 unidades.<sup>56</sup> (Véase cuadro)

**Cuadro. 1.7. Salud. Indicadores básicos**

	#	%
Hospitales	26	6.2 (Por cada 100 000 habitantes)
Camas	295	7.03 (Por cada 10 000 habitantes)
Médicos	441	1.05 ((Por cada 1 000 habitantes)

Fuente: Elaboración propia con base en: *INEGI. Anuario Estadístico de Quintana Roo. Edición 2000.*

En materia de vías y medios de comunicación el municipio tiene acceso por vía terrestre a través de la autopista de cuota Mérida-Cancún, aunque existe también carretera libre. Al interior tiene carreteras y caminos que permiten la comunicación con el total de las comunidades. Cuenta con una central camionera; dos puertos: Puerto Juárez y Puerto Morelos (este último de altura), numerosas marinas para embarcaciones privadas y el aeropuerto internacional de la ciudad de Cancún, segundo en importancia a nivel nacional.<sup>57</sup> También cuenta con el servicio telefónico particular en las comunidades urbanas y algunas rurales, existen casetas públicas; oficinas de telégrafos y correos; servicio de fax, cobertura con localizadores y telefonía celular. Cancún tiene además servicios de fibra óptica, a través del cable submarino "Columbus II", que le permiten comunicación directa con Europa, Centro y Sudamérica. En el municipio se escuchan las estaciones radiofónicas de Felipe Carrillo Puerto, Cancún y del Estado de Yucatán; en televisión se captan las cadenas nacionales y en prensa circulan los periódicos estatales y en menor medida los nacionales.

Respecto al deporte, las principales localidades del municipio cuentan con canchas de usos múltiples, la ciudad de Cancún cuenta con todo tipo de servicios deportivos: canchas y campos de fútbol, basquetbol, béisbol, tenis, golf, pistas de atletismo, gimnasios y albercas, así como las instalaciones y facilidades para practicar deportes acuáticos desde *windsurf* y velleo hasta buceo de profundidad, así como pesca deportiva.

En suma, Cancún es la cabecera del municipio de Benito Juárez y cuenta con una historia de menos de cuarenta años, desde que el gobierno federal mexicano inició el megaproyecto de infraestructura turística nacional que puso a Cancún y Zihuatanejo como prioridades. Actualmente es la ciudad más grande y poblada del Estado, y el destino turístico de playa más importante de México. Su fama es de alcance mundial por la belleza de su mar y playas, así como sus instalaciones hoteleras y servicios de primera categoría. Hoy, es el principal polo de desarrollo para el turismo en México y el principal centro turístico del caribe mexicano y uno de los más importantes a nivel mundial.

La ciudad de Cancún esta dividida en dos áreas: la zona hotelera situada sobre una isla en forma de 7 (siete) rodeada por el mar Caribe y el

<sup>56</sup> INEGI. *Anuario Estadístico. Quintana Roo. 2000.*

<sup>57</sup> Las líneas aéreas más comerciales que viajan a Cancún son: American Airlines, Delta, Continental, Northwest, Iberia, Varig, Lacsá, Mexicana, Aeromexico, Aviacsa, Lan Chile entre otras. Dichas líneas son muy accesibles desde muchas ciudades importantes nacional e internacionalmente.

sistema lagunar Nichupté, donde se encuentran la mayoría de hoteles, marinas, servicios turísticos y las playas de arena blanca famosas a nivel mundial y la ciudad propiamente dicha, localizada en la parte continental de Cancún y que también cuenta con importantes servicios y facilidades turísticas en el área conocida como “El centro”, donde se localizan además de hoteles, las terminales de autobuses y taxis, así como las oficinas de gobierno y servicios municipales. El acceso a la zona hotelera es a través de puentes ubicados en ambos extremos de la isla, el puente de Playa Linda que es el acceso por el centro, y los puentes Nizuc que son la vía de acceso por el aeropuerto internacional de Cancún.

Sin embargo, y no obstante a todo lo anterior, al visitante le queda claro desde el principio, que al dejar atrás el aeropuerto se topa con dos grandes letreros, uno que apunta a la derecha y otro a la izquierda. Uno dice Cancún y el otro zona hotelera: dos mundos aparte. Ya en el centro de la ciudad, a unos pasos del palacio municipal está la frontera. El Boulevard Kukulcán indica el principio de la zona hotelera.



Cancún: dos mundos aparte

En México, la pobreza y la marginación contrastan con la opulencia de los grandes centros turísticos. Viviendas precarias, falta de servicios urbanos, hospitales, escuelas y creciente resentimiento social son las características de los cinturones habitacionales de zonas turísticas como Cancún. Puede decirse que Benito Juárez es un municipio atípico, porque presenta características *sui generis* que obliga a recategorizar los conceptos que se han utilizado en el análisis municipalista. La modernización de Cancún es paradójica, porque es un polo turístico internacional que presenta todos los rasgos de un municipio moderno, global y cosmopolita que confronta al primer mundo con el subdesarrollo. En este tipo de municipios, se combina y al mismo tiempo se contrasta la pobreza extrema (ubicada en Cancún en lo que se conoce como las regiones), con el excesivo desarrollo económico (ubicada en la zona hotelera). Ahora, aparte de las grandes ciudades en gobiernos locales cosmopolitas, sería mejor hablar de municipios turísticos globales donde interactúan razas y etnias nacionales e internacionales, diversas ideologías políticas y antropológicas con diferentes formas y visiones de vida pero sobre todo, es donde resalta una excesiva desigualdad social.



Playa y ciudad de Cancún

La clase trabajadora llega aquí pensando que arribó a un buen lugar para emplearse, pero muy pronto a algunos el sueño se les desvanece. Con una tasa de crecimiento anual de 4% –la explosión se ha ido al sur, a la Riviera Maya– en Cancún se siguen creando nuevas colonias populares cada año. Nadie sabe dónde vivirán los hijos de los recién llegados, pero se piensa poco en ello mientras haya mano de obra barata disponible para atender la zona turística.

Aunque podría creerse que en este tipo de municipios no existe pobreza extrema, los datos oficiales señalan un índice de marginación de hasta un 23% para esta zona. Es un municipio con un enorme rezago y una deuda social con las colonias populares de las cuales, 20% carecen de drenaje y 10% de agua entubada. Según han dicho las diferentes administraciones municipales de Cancún, con los presupuestos que tienen se tardarían diez años en dotar de servicios básicos a la mancha urbana, pero sólo si la ciudad dejara de crecer ahora. Una dificultad más para el recién llegado es que los terrenos son cada vez más difíciles de comprar, porque para el año 2005 costaban más de 60 000 pesos en la zona marginal.

Los atractivos naturales que todavía existen atraen a muchos visitantes, pero no son consecuentes con la infraestructura que haga placentera su estancia: porque resaltan los baches, la basura, la carencia de servicios públicos eficientes, la insalubridad en la mayoría de los restaurantes, puestos callejeros y expendios de comida, la falta de reglas mínimas de planificación municipal. Quienes desde el gobierno y la iniciativa privada convirtieron a Cancún en el polo de atracción que hoy ocupa los primeros lugares como generador de divisas turísticas, no hicieron el mínimo esfuerzo por crear cuadros administrativos capaces de enfrentar los problemas del crecimiento, dejando todo en manos de funcionarios improvisados y frecuentemente, corruptos servidores públicos, pero también de caciques locales y regionales.

Hoy, Cancún crece a costa del ambiente y la calidad de vida de la inmensa mayoría de la población. Se impone la ocupación salvaje del territorio por medio de grandes capitales nacionales y extranjeros, no pocas veces de origen oscuro y que hacen resaltar aún más los contrastes entre riqueza y miseria. Ni el gobierno federal ni las estancias estatales y locales, han hecho su tarea para evitar que sigan aumentando los desequilibrios en todos los frentes,

para detener el crecimiento anárquico y desbordado de hoteles y negocios conexos, y para que el éxito de la zona no sucumba por la falta de visión y de acciones políticas y técnicas oportunas.

En suma, hay un Cancún pobre que excluye a los recién llegados. Los nuevos gobiernos, deben cerrar la brecha entre la opulencia de las zonas turísticas del Estado, y la pobreza extrema de miles de indígenas mayas que carecen de servicios básicos, con altos grados de desnutrición y prácticamente al margen de programas sociales federales, estatales y municipales.

**Capítulo II. Partidos políticos y democratización electoral municipal.**

“Las elecciones no determinan la política.  
Las elecciones no resuelven problemas;  
deciden quién habrá de resolverlos”

*Giovanni Sartori*

## 2.1. Partidos políticos y gobierno local en México.

Para los expertos, los partidos políticos expresan y canalizan los intereses de los ciudadanos, proporcionan a los votantes opciones predecibles, mantienen los vínculos entre el gobierno y la sociedad civil, imponen el orden en los procesos legislativos y disciplinan a los políticos: tal es la sabiduría convencional. Para que funcione bien, la democracia representativa necesita que se realicen todas esas funciones. A menudo se observa que los partidos políticos de muchas democracias latinoamericanas son débiles o no están institucionalizados, y que sus sistemas de partidos son volátiles y están fragmentados. Además, se considera que esas democracias adolecen de ciudadanos con preferencias políticas mal definidas y fluctuantes, de campañas que no predicen las políticas públicas, de vínculos débiles entre la sociedad civil y el Estado, de procesos legislativos caóticos, y de funcionarios públicos incompetentes e indisciplinados. Por lo tanto, es tentador inferir que los partidos débiles son los responsables de las deficiencias en las democracias de América Latina.<sup>58</sup>

La teoría política contemporánea, ofrece interpretaciones muy contradictorias acerca del efecto de los partidos políticos sobre la democracia. La primera es que *los partidos son buenos para la democracia*. Su ventaja es doble. En primer lugar, sirven para propósitos electorales, pues aumentan la participación, elaboran programas y simbolizan la ideología o la orientación de las políticas, todo lo cual hace que los gobiernos respondan mejor a los ciudadanos. Los gobiernos responden al subgrupo de ciudadanos que votan; una mayor participación ampliaría el segmento de la ciudadanía al que deben escuchar los gobiernos. Los programas y los manifiestos expresan las intenciones de los partidos en materia de políticas públicas, y difundirlos en las campañas permite a los ciudadanos hacer elecciones significativas durante las votaciones. Si no existen partidos fuertes, las opciones de los votantes son guiadas por simpatías personales, lo que permite a los ganadores que los mandatos populares en torno a determinadas políticas no los limiten. “Liberados por las plataformas de los partidos, eligen políticas públicas que tienden a ser erráticas y de corto plazo. Se inclinan más por la demagogia y el populismo, los cuales tienen efectos nocivos sobre la democracia”.<sup>59</sup>

Las plataformas de los partidos les transmiten a los ciudadanos la orientación de las políticas públicas pasadas y futuras de los diferentes gobiernos, permitiendo así que los votantes elijan sin conocer en detalle lo que han hecho los funcionarios que están en el poder o lo que prometen hacer sus opositores. La legitimidad del sistema democrático es un beneficio colateral de predicción y capacidad de respuesta: “En sí, los pueblos no gobiernan, pero eligen quién lo hace, expresando de este modo su consentimiento al

---

<sup>58</sup> Cfr. Susan C. Stokes. “¿Son los partidos políticos el problema de la democracia en América Latina?”, en *Política y Gobierno*. Vol. V, No. 1, México, 1er semestre de 1998. CIDE. Pp. 13-46.

<sup>59</sup> Cfr. Klingeman, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert y Ian Budge (1994), *Parties policies, and democracy*; Boulder, Westview Press; Mainwaring, Scout y Timothy R. Scully (1995), *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford University Press.

gobierno... y los partidos hacen que estas opciones electorales sean predecibles y significativas".<sup>60</sup>

El segundo grupo de ventajas que ofrecen los partidos se encuentra en el ámbito de la forma de gobernar. Llevan orden al proceso legislativo, disciplinando a sus miembros y reduciendo el número de propuestas hasta tener un número manejable; evitan por lo tanto, reciclar temas y manipular la agenda. Los partidos pueden tener perspectivas más largas que los políticos individuales, y usan sus poderes disciplinarios (por ejemplo, las promociones y las candidaturas) para que los individuos se atengan a los compromisos programáticos y eviten caer en tentaciones como el enriquecimiento personal, la evasión o incluso la deslealtad a las instituciones democráticas. Y los partidos aumentan la gobernabilidad. Cuando los partidos no están institucionalizados y la disciplina de partido es débil, los gobiernos pueden enredarse con las legislaturas, y sobrevienen a la inmovilidad y la inestabilidad.<sup>61</sup>

Los expertos dicen que los *partidos son malos para la democracia*. Entre los analistas de la política de América Latina, los que están a favor de los partidos se han vuelto más ruidosos. Sin embargo, algunos escritores pasados y presentes siguen la tradición de la teoría democrática según la cual los partidos son, en el mejor de los casos, un mal necesario y, en el peor, una amenaza para la democracia. Los partidos se pueden volver *invasivos*, estructurando conflictos en la sociedad civil y haciendo que los conflictos sean de difícil manejo.<sup>62</sup>

En síntesis, con el fin de explicar tantas deficiencias, los analistas de las democracias de América Latina han responsabilizado a la ausencia de partidos políticos fuertes e institucionalizados. La suposición es que cuanto más fuertes sean los partidos, mejor será la democracia. Sin embargo, cuando menos podría esperarse que los partidos fuertes estuvieran relacionados con una variedad de resultados, algunos deseables y otros no. Por ejemplo, los partidos fuertes pueden aumentar la eficiencia del gobierno, al tiempo que socavan su responsabilidad política. Se ha visto que los partidos pueden minar la capacidad de respuesta si son organizaciones cuyos militantes tienen preferencias extremas en relación con las de los ciudadanos. Pero los partidos pueden aumentarla, por ejemplo, si los militantes pueden lograr que los funcionarios se apeguen a las posiciones populares en contra de la presión de elites y grupos de interés.

En Latinoamérica, los partidos políticos de origen popular han incorporado la cuestión social aunque fuese de manera desterritorializada, con escasas referencias al mundo de lo rural y lo urbano. Pero la acumulación de experiencias permitió que, al triunfar la oposición en las elecciones para gobernar importantes ciudades, se desarrollaran interesantes experiencias de planeación y acciones urbanas adoptando innovadores instrumentos de

---

<sup>60</sup> Mainwaring, S. y Timothy R. S (1995) *Op. cit.* Pp. 24.

<sup>61</sup> Susan C. Stokes, *Op. cit.* Pp. 15.

<sup>62</sup> *Cfr.* Arturo Valenzuela (1977). *The breakdown of democracy in Chile*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.



participación social. A pesar de ello, algunas evaluaciones preliminares señalan las dificultades de transformar la retórica partidaria de la ciudad para todos en políticas e instrumentos eficaces para lograr la integración social y urbana del conjunto de la ciudadanía.<sup>63</sup>

Podemos decir en general, que en América latina los partidos cumplen las funciones asignadas por la teoría democrática representativa de manera muy deficiente. Algunos de los signos o indicadores preocupantes en relación a los partidos en lo local son por ejemplo:

1. El bajo nivel de adhesión o afiliación a los partidos políticos, poca actividad de base de éstos y desvinculación entre el elector y el elegido;
2. Escaso prestigio social de la política y bajísimo nivel de conocimiento público de los programas y actividades de los partidos;
3. Tendencia creciente de los grupos socioeconómicos o culturales a manifestar sus intereses y aspiraciones al margen (o en contra) de los partidos y a no considerarse representados por éstos.<sup>64</sup>

Los partidos se han convertido en máquinas electorales que, más o menos mal, seleccionan personal para las instituciones. Son rígidos, burocráticos e insensibles socialmente. Los partidos cumplen su función como mediadores de participación política de manera muy insuficiente, en especial por sus problemas de captar y de transformar los intereses del ciudadano. En cuanto a la selección de personal de liderazgo para la política municipal, se aplican criterios y procedimientos que demuestran un "favoritismo" evidente por determinados grupos de la población.

Un agravante más, son las deficiencias respecto a un eficiente control de los detentadores de cargos en la administración seleccionados por los partidos. También la función de información es cumplida por los partidos de manera insuficiente. Ellos obran más bien como una especie de "filtro" para las informaciones. No garantizan una relación suficiente entre el político comunal activo y la población no activa. También, en cuanto a la generación y la formulación de metas políticas locales, (programas político-comunales) el rendimiento de los partidos políticos es bastante insatisfactorio. Además, los partidos políticos constituyen una especie de "correa de transmisión" para los intereses de determinados grupos locales. Solamente, en casos excepcionales, los partidos logran una ponderación de las demandas político-comunales en favor de los grupos desfavorecidos.<sup>65</sup>

Sabemos que la democracia griega, podía funcionar sin partidos y Juan Jacobo Rousseau esperaba que ocurriera igual cuando se materializara la que él tenía en mente en el siglo XVIII. Sin embargo, en la sociedad de masas actual no hay la menor posibilidad de una democracia eficaz sin ese mal

---

<sup>63</sup> Cfr. Pedro Jacobi, (1995). "Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcaldías petistas", en *Revista Mexicana de Sociología* (IIS-UNAM, México) año LVII, No. 2 abril-junio.

<sup>64</sup> Cfr. Reinhard Friedmann y Margarita Llorens. "Ciudadanización y empowerment: formas alternativas de participación ciudadana local", en *Cuadernos de Análisis No. 4. Estado, Política y Sociedad*. Universidad Central de Chile. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas, Instituto de Estudios y Gestión Pública. Santiago de Chile, octubre de 2000.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

necesario que son los partidos, cada uno dominado por su respectiva oligarquía.<sup>66</sup> En principio como lo señalara entre otros, Seymour Martin Lipset, los partidos siguen siendo la instancia mediadora más importante entre los ciudadanos y el Estado, David E. Alter, va un poco más lejos y afirma que los partidos son el instrumento más importante de la política; de su competitividad y de su capacidad de negociación y compromiso surge el elemento que hace funcionar el sistema político.<sup>67</sup> Puede decirse que en México:

“El sistema de partidos de la novel democracia mexicana está dominado por un conjunto de oligarquías burocráticas cuyo primer interés no es el servicio a los ciudadanos sino la preservación de sus privilegios. A pesar de seguirse las reglas formales de la democracia, el resultado fue que los partidos se mostraron incapaces de dar respuesta a las exigencias de las bases sociales, exigencias que se dejaron acumular hasta convertirse en una sólida base de desencanto”.<sup>68</sup>

En México, en materia de política pública y participación ciudadana los tres principales partidos políticos: Partido Acción Nacional (PAN), el PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) han mostrado diferentes características. En políticas de bienestar social, desde una perspectiva amplia, éstos partidos observan la problemática desde ángulos diferentes.

El PRD establece, como principio ordenador para visualizar y abordar las políticas de bienestar social, el asunto de la transición democrática; en su opinión, el desarrollo e instrumentación de una política ambiciosa en el rubro pasa necesariamente por la transición democrática del país, en una lógica donde la democracia trasciende el ámbito político-electoral para ubicarse en el espacio más amplio de la vida social y económica de la nación. En este sentido, el proyecto de política social del PRD está contemplado desde la óptica de ampliación de la participación de la sociedad en la toma de decisiones: la llamada democracia social.<sup>69</sup>

En una frecuencia más cercana se encuentran el PAN y el PRI. El primero de ellos, situado en el modelo del humanismo cristiano, destaca el mejoramiento de las condiciones de vida sobre la base de la reactivación económica, en tanto que el segundo hace depender la política social del control de las variables macroeconómicas más importantes, como la reactivación económica y el control de la inflación.

---

<sup>66</sup> En pocas palabras, entiendo por oligarquía al gobierno de pocos. Es una forma de gobierno en la cual el poder supremo, las decisiones políticas las ejercen un reducido número de personas pertenecientes a una misma clase social.

<sup>67</sup> Cfr. Lorenzo Meyer. *El Estado... Op. cit.* Pp. 41.

<sup>68</sup> *Ibid.* Pp. 18.

<sup>69</sup> Cfr. PRD, (1994). “Programa de la Revolución Democrática”. México. Cap. III. En este apartado se señala la necesidad de ubicar como problema central de la justicia social los tópicos de la democratización nacional, y en particular se subraya la urgencia de una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Cfr. Mario Constantino Toto y Rafael Loyola Díaz (1996). “Políticas sociales: la perspectiva de los partidos” en *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México. Plaza y Valdés. Pp.285-303.

### 2.1.2. El comportamiento político-electoral en Quintana Roo.

En muchos Estados de la República Mexicana, históricamente los partidos de oposición en materia de representación política no sólo han carecido de la fuerza real e institucional necesaria para ganar uno solo de esos puestos, o para obligar pacífica e institucionalmente a que sean reconocidos sus triunfos (aún con la creación y existencia de instituciones como el IFE y las estructuras de vigilancia como el TEPJF antes TRIFE), sino que muchos de ellos presentan características esencialmente distintas de las que corresponden a un partido en el terreno teórico o en la experiencia euroamericana; financiados en muchos casos por el propio gobierno, han apoyado a los candidatos del gobierno o luchando provisionalmente en su contra -a cambio de concesiones para los grupos políticos que los dirigen-, y han participado así en la realización del *juego* político, del *ceremonial* electoral. Los partidos de oposición que han luchado en forma permanente sólo han llegado en realidad a constituir grupos de presión, más o menos numerosos, cuyos dirigentes tienen plena conciencia de que en el momento de lanzarse a una elección de gobernador, senador o presidente están destinados a perderla. Si se lanzan, en esas circunstancias extrañas, es porque la lucha política y el fracaso previsto, les permite obtener en cambio algunas plazas de diputados o presidentes municipales –cosa relativamente reciente- y, sobre todo, la consideración del gobierno hacia el grupo dirigente, consideración que se manifiesta en forma de contratos, prestaciones o servicios. Una razón más que los induce a este tipo de luchas, perdidas de antemano, es la preparación política de sus miembros, para futuras contiendas, en que la ocasión de triunfar sea más propicia. La fuerza exigua de los partidos de oposición o, mejor dicho, la fuerza exigua de un sistema de partidos en México, se percibe con claridad al ver la proporción de votos que logran registrar los candidatos.<sup>70</sup>

Desde que se fundó el Estado de Quintana Roo en los años setenta del siglo XX, el partido dominante y más grande de México el PRI, dominó casi por completo la representación política en esa entidad: el voto duro<sup>71</sup> priísta siempre ha ganado casi todo. Revisando los resultados electorales del gobierno estatal, vemos que dicho partido nunca ha perdido una elección gubernamental en ese Estado. Hasta ahora y durante treinta años, siempre ha sido gobernado por esta institución política. (Véase cuadro)

**Cuadro 2.1. Gobernadores de Quintana Roo: 1975-2011**

Período	Gobernador	Partido
2005-2011	Félix Arturo González Canto	PRI
1999-2005	Joaquín Ernesto Hendricks Díaz	PRI
1993-1999	Mario Ernesto Villanueva Madrid	PRI

<sup>70</sup> Cfr. Pablo González Casanova (1991). *La democracia en México*. México. Edic. Era. Pp. 24-25.

<sup>71</sup> Se conoce como voto duro, al voto emitido por quienes son militantes y simpatizantes permanentes de un partido político, y que lo apoyan en las urnas independientemente de los candidatos y de los programas que ofrezca al electorado, o de la situación por la que atraviese el país, porque sienten una gran identificación con el. Este tipo de voto es la base electoral, el apoyo más importante de los partidos y les proporciona estabilidad, al igual que al sistema político. También se le llama voto inercial, porque proviene de electores que presentan una fuerte predisposición inercial favorable hacia un determinado partido que se mantiene por encima de cualquier circunstancia. Cfr. Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino. (1999). *Diccionario electoral 2000. Op. cit.* Pp. 674.

1987-1993	Miguel Borge Martín	PRI
1981-1987	Pedro Joaquín Coldwell	PRI
1975-1981	Jesús Martínez Ross	PRI

Fuente: Elaboración propia.

De hecho si revisamos históricamente la votación, nos daremos cuenta que desde el inicio, los partidos opositores al PRI nunca tuvieron una participación importante. En los años setenta, un solo partido de la oposición de izquierda llegó a un porcentaje mínimo en las preferencias electorales. (Véase cuadro)

**Cuadro 2.2. Gobernador. Resultados Electorales. Quintana Roo 1975**

Partido	Votos	%
PRI	41 165	98.9
PPS	443	1.1
PAN	0	0
PARM	0	0
Total	41 608	100
Gobernador electo: Jesús Martínez Ross (PRI)		

Fuente: CIDAC.

En la década de los años ochenta, a pesar de la nueva pluralidad partidista lo anterior no cambió mucho: el PRI bajaba sólo cuatro puntos porcentuales en las preferencias. Lo importante quizás era que se empezaba a posicionar la izquierda en conjunto, robándole al partido dominante sólo cuatro puntos porcentuales del total. Aparecen nuevos partidos de oposición de tendencia socialista. La tendencia anterior continuó durante esa década aunque, ahora habían desaparecido algunos partidos y aparecían otros nuevos. (Véanse cuadros)

**Cuadro 2.3. Gobernador. Resultados Electorales. Quintana Roo.1981**

Partido	Votos	%
PRI	51 849	96
PPS	841	1.6
PARM	811	1.5
PST	471	0.9
PAN	16	0
PCM	9	0
Total	53 997	100
Gobernador electo: Pedro Joaquín Coldwell (PRI)		

Fuente: CIDAC.

**Cuadro 2.4. Gobernador. Resultados Electorales. Quintana Roo.1987**

Partido	Votos	%
PRI	97 548	96.2
PST	1 437	1.4
PPS	1 413	1.4
PSUM	978	1
PAN	0	0
Total	101 376	100
Gobernador electo: Miguel Borge Martín (PRI)		

Fuente: CIDAC.

A principios de los años noventa, en 1993 para ser exactos, el priísta Mario Villanueva Madrid ganó la gubernatura sin ningún problema. El PAN no presentó candidato en aquella elección. El panorama para los priístas empezó a cambiar porque la oposición de izquierda se mantiene y logran ganar terreno aunque mínimamente: casi el 5%. La izquierda se empieza a cohesionar en un solo partido y empieza a tomar fuerza que se reflejaría en la siguiente elección. (Véase cuadro)

**Cuadro 2.5. Gobernador. Resultados Electorales. Quintana Roo.1993**

Partido	Votos	%
PRI	105 147	95.1
PRD	2 922	2.6
PPS	2 361	2.3
PFCRN	72	0
PAN	55	0
PARM	4	0
Total	101 376	100
Gobernador electo: Mario Villanueva Madrid (PRI)		

Fuente: CIDAC.

A fines de la década de los noventa, y quizás por el escándalo de corrupción del ya gobernador Villanueva Madrid (preso por narcotráfico en el penal de Almoloya de Juárez, Estado de México y en 2007 extraditado a los Estados Unidos), el PRI sufre una caída brutal en términos porcentuales respecto a la oposición de izquierda. Si en los otros años sólo había logrado perder de uno a cinco puntos del total, en la elección de 1999 pierde 50 puntos promedio en las preferencias de los quintanarroenses. Para entonces, la oposición de izquierda está ya concentrada en un solo partido: el PRD. (Véase cuadro).

**Cuadro 2.6. Gobernador. Resultados Electorales. Quintana Roo.1999**

Partido	Votos	%
PRI	100 325	44.4
PRD	81 571	36.1
PAN	39 250	17.4
PT	4 842	2.1
Total	225 988	100
Gobernador electo: Joaquín E. Hendricks Díaz (PRI)		

Fuente: CIDAC.

En las elecciones para la gubernatura de 1999, cambió mucho el panorama. El candidato a gobernador Gastón Alegre, un conocido empresario y ex dirigente de la Confederación Regional Obrero Campesina (CROC), fue postulado por el PRD y le arrebató abruptamente el segundo lugar al candidato del PAN, Francisco López. El total fue: Joaquín Hendricks del PRI, ganó con el 44.4% de los votos que sería en realidad una tambaleante victoria; Alegre obtuvo el 36% y se decía robado porque en el norte, Alegre había arrasado la elección en proporción de dos a uno y; López el 17.4%. Pero Cancún era la clave: Alegre extrajo de ahí el 55% de su apoyo y entonces el PRD, se quedó con el 30.7% de los votos, a menos de un punto de ganar la presidencia municipal; el PRI ganó con el 31.25%, y el PAN se rezagó con el 17.2%. El PAN dejaba entonces de ser la opción competitiva, y era específicamente el perredista Gastón Alegre, quien se perfilaba hacia 2002 como un fuerte

candidato a la presidencia municipal de Cancún, como antesala a la competencia por la gubernatura del Estado en 2005.

En los últimos tiempos, la contienda electoral por la gubernatura estuvo más competida por tres candidatos muy populares en la región: Juan Ignacio García Zalvidea por el PRD; Félix González Canto por el PRI; y Addy Joaquín Coldwell, por el PAN y CONVERGENCIA. De estos tres candidatos, esta última senadora de la república exmilitante del PRI no le alcanza la votación y el tan popular García Zalvidea con la presunción de que había desfalcado al gobierno municipal de Benito Juárez (como veremos más adelante), la gente no le da el voto de confianza y es así como Félix González Canto gana la contienda electoral con el apoyo de todavía un aparato electorero de este partido y la ayuda de varios sindicatos que se han beneficiado de esa institución política.

Por otro lado, en el Congreso de la Unión, los triunfos priístas también eran contundentes respecto a las otras fuerzas políticas nacionales. Por ejemplo, en la Cámara de Senadores, fue hasta mediados de los noventa que la oposición (de derecha), tuvo cierta presencia en el senado. (Véase cuadro)

**Cuadro 2.7. Senadores (Relación histórica)**

Senadores	Período	Partido
	1974-1976	PRI
	1974-1976	PRI
<b>L/LI Legislaturas</b>		
Vicente Coral Martínez	1976-1981	PRI
José Blanco Peyrefitte	1976-1982	PRI
<b>LII/LIII Legislaturas</b>		
Miguel Borge Martín	1982-1986	PRI
Artemio Caamal Hernández*	1986-1988	PRI
Alberto Villanueva Sansores	1982-1988	PRI
<b>LIV Legislatura</b>		
Maria Cristina Sangri Aguilar	1988-1991	PRI
<b>LIV/LV Legislaturas</b>		
Joaquín González Castro	1988-1994	PRI
<b>LV/LVI Legislaturas</b>		
Mario E. Villanueva Madrid	1991-1992	PRI
José Godoy Hernández*	1992-1997	PRI
<b>LVI/LVII Legislaturas</b>		
Jorge Polanco Zapata	1994-1998	PRI
José del Á.Arjona Carrasco*	1998-1999	PRI
Jorge Polanco Zapata**	1999-2000	
Esteban Maqueo Coral	1994-2000	PRI
Enrique Hernández Q.***	1994-1995	PAN
Raúl Durán Reveles****	1995-1996	PAN
<b>LVIII/LIX Legislaturas</b>		
Addy Joaquín Coldwell	2000-	PRI
Eduardo Ovando Martínez	2000-	PRI
Wady Amar Shabshab	2000-	PAN

\* Suplente que ascendió a propietario por licencia del titular.

\*\* Propietario que asumió nuevamente el cargo; renunció al partido que lo postuló.

\*\*\* Falleció durante su encargo.

\*\*\*\* Suplente que ascendió a propietario por fallecimiento del titular y, a su vez, falleció durante su encargo.

Fuente: Elaboración propia con base en: Senado de la República y *Atlas Municipal Benito Juárez*.

Lo mismo sucedió con la Cámara de Diputados, sólo con una excepción: el panista Miguel Martínez Martínez ganó la tercera circunscripción en los años setenta. Fuera de eso, el priísmo siguió ganando a la oposición (de izquierda y

derecha) hasta los años noventa en que se dan algunos triunfos del PAN, PRD y del PT por ejemplo: el 2 de julio de 2000, Juan Ignacio García Zalvidea del PAN, asestó un golpe al PRI, al quedarse con la diputación federal del primer distrito. (Véase cuadro)

**Cuadro 2.8. Diputados federales. Relación histórica**

Diputados federales	Período	Partido
	1974-76	PRI
	1974-76	PRI
<b>L Legislatura</b>		
Carlos Gómez Barrera	1976-79	PRI
Emiliano Oxté Tah	1976-79	PRI
Miguel Martínez Martínez.	1976-79	PAN
<b>LI Legislatura</b>		
Pedro Joaquín Coldwell	1979-80	PRI
Salvador Ramos B.**	1980-82	PRI
Primitivo Alonso A.	1979-82	PRI
<b>LII Legislatura</b>		
Javier Sánchez Lozano	1982-85	PRI
Sara Muza Simón	1982-85	PRI
<b>LIII Legislatura</b>		
Salvador Ramos B.	1985-88	PRI
María C. Sangri Aguilar	1985-88	PRI
<b>LIV Legislatura</b>		
Isidoro Mendoza de la C	1988-91	PRI
Elina Coral Castilla	1988-91	PRI
<b>LV Legislatura</b>		
Sonia M. Achach Solís	1991-94	PRI
Joaquín E. Hendricks D.	1991-94	PRI
<b>LVI Legislatura</b>		
Virginia Betanzos M***	1994-97	PRI/PRD
Sara Muza Simón	1994-97	PRI
Raúl Ríos Magaña	1994-97	PAN
<b>LVII Legislatura</b>		
Addy Joaquín Coldwell	1997-2000	PRI
Artemio Caamal Hdz.	1997-2000	PRI
Valdemar Dzul Noh	1997-2000	PT
Elba Capuchino Herrera	1997-2000	PRD
<b>LVIII Legislatura</b>		
Juan I. García Zalvidea	2000-2003	PAN
Héctor Esquiliano Solís	2000-2003	PRI
Mercedes Hernández R.	2000-2003	PAN

\* Tercera circunscripción plurinominal.

\*\* Suplente que ascendió a propietario por licencia del titular.

\*\*\* Cambió de partido durante su encargo.

Fuentes: Cámara de Diputados. Congreso de la Unión y *Atlas Municipal Benito Juárez*.

En el nivel de representación nacional, hemos visto que el dominio de un solo partido era natural. Sin embargo, en el nivel local de gobierno la oposición (en este caso de izquierda), empezó a ganar espacios desde la segunda legislatura. Los diputados locales del Congreso del Estado, iniciaron actividades desde 1974. La legislatura Constituyente se eligió el 10 de noviembre de 1974 y concluyó sus funciones el 26 de marzo de 1975, con la instalación de la Primera Legislatura Constitucional. Su función exclusiva fue la promulgación de la *Constitución Política del Estado de Quintana Roo*. Los diputados todos priístas fueron: Pedro Joaquín Coldwell (quien después sería gobernador del Estado), Alberto Villanueva Sansores, Abraham Martínez Ross, José Flota Valdez, Sebastián Estrella Pool, Mario Bernardo Ramírez Canal y Gilberto Pastrana Novelo.

Según la reforma del 12 de enero de 1975 al artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, la legislatura del Estado se integraría con siete diputados electos en su totalidad por votación directa, secreta, mayoritaria relativa y uninominal por distritos electorales. (Véase cuadro)

**Cuadro 2.9. Diputados locales. I legislatura 1975-78**

Ubicación	Diputados propietarios	Partido
Othón P. Blanco	María C. Sangri Aguilar	PRI
Othón P. Blanco	Carlos Fco. Sosa Huerta	PRI
Othón P. Blanco	Serapio Flota Maas	PRI
José Ma. Morelos	Horacio Coral Castilla	PRI
Felipe Carrillo P.	Sebastián Canal T.	PRI
Cozumel	Raúl Amir Rivero Brito	PRI
Isla Mujeres*	Enrique Lima Zumo	PRI

\* Comprendía el actual territorio del municipio Benito Juárez

Fuentes: Cámara de Diputados. Congreso de la Unión y *Atlas Municipal Benito Juárez*.

Según la reforma del 25 de julio de 1978 al artículo 52 de la Constitución Política del Estado, la legislatura local se integraría con ocho diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta con tres diputados electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas. Es en este período donde la oposición de izquierda hace su aparición y por primera vez queda un partido de proyección socialista. (Véase cuadro)

**Cuadro 2.1.1. Diputados locales. II Legislatura 1978-81**

Ubicación	Diputados de mayoría	Partido
Othón P. Blanco	Faride Cheluja de A.	PRI
Othón P. Blanco	José E. Godoy Hdz	PRI
Othón P. Blanco	Miguel M. Ángulo F.	PRI
José Ma. Morelos	William J. Paredes H.	PRI
Felipe Carrillo P.	Sebastián Uc Yam	PRI
Cozumel	Germán García P.	PRI
Benito Juárez	Salvador Pérez Blas	PRI
Isla Mujeres	Manuel Castilla S.	PRI
	<b>Diputados plurinominales</b>	<b>Partido</b>
	Juan M. Domínguez E	PARM
	David Espino Solís	PPS

Fuentes: Cámara de Diputados. Congreso de la Unión y *Atlas Municipal Benito Juárez*.

Al inicio de los años ochenta, la oposición logra tener algunas curules pero con diputaciones de representación proporcional. Los priístas siguen siendo mayoría. (Véase cuadro)

**Cuadro 2.1.2. Diputados locales III Legislatura 1981-84**

Ubicación	Diputados de mayoría	Partido
Othón P. Blanco	Alfredo Díaz Jiménez	PRI
Othón P. Blanco	Melesio Fragozo Ortiz	PRI
Othón P. Blanco	Ramón González O.	PRI
José Ma. Morelos	Abraham Martínez Ross	PRI
Felipe Carrillo P.	Serafín Montufar B.	PRI
Cozumel	Joaquín Lanz Barrera	PRI
Benito Juárez	Jorge Lara Marín	PRI
Isla Mujeres	Eva F. Quijano Kini	PRI
Lázaro Cárdenas	Terencio Tah Quetzal	PRI
	<b>Diputados plurinominales</b>	<b>Partido</b>



	Enrique Zurita Priego Luis R. Villanueva G. Armando Paredes L.	PPS PARM PARM
--	--	---------------------

Fuentes: Cámara de Diputados. Congreso de la Unión y *Atlas Municipal Benito Juárez*.

Las reformas constitucionales del 29 de julio de 1983, hacen que la legislatura del Estado se integre con once diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta con cuatro diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas. Entran por la vía plurinominal otros partidos de izquierda con proyección socialista a la escena local. (Véase cuadro)

**Cuadro 2.1.3. Diputados locales. IV Legislatura 1984-1987**

	Ubicación	Diputados de mayoría	Partido
	Othón P. Blanco	Rodolfo F. Romero E.	PRI
	Othón P. Blanco	José Fco. Casola C.	PRI
	Othón P. Blanco	Artemio Caamal Hdz	PRI
	José Ma. Morelos	Tomás A. Velo Pérez	PRI
	Felipe Carrillo P.	Jacinto May Tirán	PRI
	Cozumel	Jorge Martín Angulo	PRI
	Benito Juárez	Héctor V. Vallejo Z.	PRI
	Isla Mujeres	Ligia L. Álvarez M.	PRI
	Lázaro Cárdenas	Raymundo Herrera L.	PRI
	Benito Juárez	Sonia M. Achach S.	PRI
	Benito Juárez	Nereo Gutiérrez Hdz	PRI
		<b>Diputados plurinominales</b>	<b>Partido</b>
		Teófilo F. Jiménez M.	PAN
		Nicanor Aké Avilés	PPS
		Arturo Marín Oy	PST
		Javier González E.	PSUM

Fuentes: Cámara de Diputados. Congreso de la Unión y *Atlas Municipal Benito Juárez*.

A fines de los ochenta, el escenario en el Congreso local casi no cambia respecto a la anterior legislatura. (Véase cuadro)

**Cuadro 2.1.4. Diputados locales. V Legislatura 1987-1990**

	Ubicación	Diputados de mayoría	Partido
	Othón P. Blanco	Mario Villanueva Madrid	PRI
		Gabriel Medina Patrón*	PRI
	Othón P. Blanco	Pablo Esparza Filigrana	PRI
	Othón P. Blanco	Raúl O. Santana B.	PRI
	José Ma. Morelos	Francisco Alcocer Ojeda	PRI
	Felipe Carrillo P.	Francisco Arana Tun	PRI
	Cozumel	Gregoria E. Franco Vivas	PRI
	Benito Juárez	Isidoro Mendoza de la C.	PRI
	Benito Juárez	Armando Góngora C.	PRI
	Benito Juárez	Procónsul Cruz del Valle	PRI
	Isla Mujeres	Joel Sauri Galué	PRI
		Clemente Azcorra y M.*	PRI
	Lázaro Cárdenas	Emilio Oxté Tah	PRI
		<b>Diputados plurinominales</b>	<b>Partido</b>
		Enrique Zurita Priego	PPS
		Lázaro Blanco Sánchez	PSUM
		Felipe de J. Moguel Moo	PST
		Agustín Rodríguez G.	PAN

\* Suplente que ascendió a propietario por licencia del titular.

Fuentes: Cámara de Diputados. Congreso de la Unión y *Atlas Municipal Benito Juárez*.

Las reformas constitucionales del 9 de noviembre de 1989, hacen que la legislatura del Estado se integre con trece diputados electos según el principio

de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta con cinco diputados electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas. Para estos años, los partidos de izquierda como el PPS, PSUM, PST y los institucionales como el PARM<sup>72</sup>, prácticamente quedan fuera del escenario político y algunos habían perdido ya su registro ante la autoridad electoral. Recordemos que el Frente Democrático Nacional (FDN) se forma, además de algunos expriístas que ya no estaban de acuerdo o porque no les dieron sus cuotas respectivas de poder (por ejemplo: Porfirio Muñoz Ledo, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Ifigenia Martínez y Andrés Manuel López Obrador entre otros), con varios de los líderes de las instituciones de izquierda mencionadas y así hacen su aparición el PRD y el llamado partido del ferrocarril; el PFCRN. No obstante, sólo quedan fortalecidos dos partidos: PRI y PAN y éste último empieza a tener fuerza. (Véase cuadro)

**Cuadro 2.1.5. Diputados locales. VI Legislatura 1990-1993**

Ubicación	Diputados de mayoría	Partido
Othón P. Blanco	Eduardo Ovando Mrtz	PRI
Othón P. Blanco	Luciano Castillo Noh	PRI
Othón P. Blanco	Jorge Milián Narváez	PRI
José Ma. Morelos	Roger C. Flota Medina	PRI
Felipe Carrillo P. Cozumel	Mario E. Chic Aguilar	PRI
Benito Juárez	Ramón S. Novelo C.	PRI
Benito Juárez	Cornelio Mena Ku	PRI
Benito Juárez	Jorge E. Bates D.	PRI
Benito Juárez	Salim A. Achach	PRI
Isla Mujeres	Concepción R.Armenta.	PRI
Lázaro Cárdenas	Alfredo Tah Salas	PRI
Othón P. Blanco	Candido Solís Torres	PRI
Benito Juárez	Sonia M. Achach Solís	PRI
	<b>Diputados plurinominales</b>	<b>Pdo</b>
	Miguel Martínez Mrtz	PAN
	Armando Robertos V.	PAN
	Luis A. Gómez Sosa	PRD
	Ricardo Arias Flores	PRD
	Miguel Jiménez Pérez	PFCRN

Fuentes: Cámara de Diputados. Congreso de la Unión y *Atlas Municipal Benito Juárez*.

Con lo anterior vemos que desde el inicio de los años noventa, la oposición de izquierda se debilita y queda representada sólo con una sola fuerza: el PRD. Sin embargo, para mediados de esa década se da una reaparición nuevamente de un partido de izquierda, aunque por la vía plurinominal: el PPS. Debemos decir que desde entonces, era claro el fuerte posicionamiento de las tres principales fuerzas políticas vigentes hasta ahora. (Véase cuadro)

<sup>72</sup> El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), nació en 1954 por obra y gracia de una decisión del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), para dar satisfacción a un viejo revolucionario de Coahuila, el general Jacinto B. Treviño, quien junto con otros colegas militares deseaban tener su propio partido, aunque fuera pequeño. La carrera política de Treviño -maderista, carrancista y obregonista- se frustró en 1929, año en que nació el PRI y el general se equivocó de bando, pues se sumó a los rebeldes escobaristas a los que Calles derrotó sin gran problema. En el mejor de los casos, el PARM fue un partido regional al que sólo un milagro fabricado en la Secretaría de Gobernación, en 1984, le permitió mantener su registro a pesar de no haber logrado el mínimo de 1.5% de los votos requeridos por ley. Tras perder ese registro en 1994 -registro que, en sus manos, significaba una patente de corso-, en 1999 el PARM volvió a recuperarlo y esperaba que un nuevo milagro le permitiera lograr en 2000 el mínimo necesario de votos para conservar los dineros que por ley debía darle el IFE. *Cfr. Lorenzo Meyer. El Estado... Op. cit. Pp. 79-80.*

**Cuadro 2.1.6. Diputados locales. VII Legislatura 1993-1996**

	Ubicación	Diputados de mayoría	Partido
	Othón P. Blanco	Primitivo Alonso A.	PRI
	Othón P. Blanco	Tito R. García Aguilar	PRI
	Othón P. Blanco	Margarito Buitrón Hdz	PRI
	Othón P. Blanco	Eduardo Reyes V.	PRI
	José Ma. Morelos	Pedro Mahay Caamal	PRI
	Felipe Carrillo P.	Pedro C. Poot Huicab	PRI
	Cozumel	Leonel Villanueva M.	PRI
		Nelson Lezama M.	PRI
	Benito Juárez	Manuel Tacú Escalante	PRI
	Benito Juárez	Margarita Torres E.	PRI
	Benito Juárez	Enrique Sotelo G.	PRI
	Benito Juárez	José I. Santamaría C.	PRI
	Isla Mujeres	Agapito Magaña S.	PRI
	Lázaro Cárdenas	Margarito Albornoz C.	PRI
		Anselmo Nih Oliver**	
		<b>Diputados plurinominales</b>	<b>Partido</b>
		Luis M Romero Rivera	PAN
		Jorge Gil Zapata***	PAN
		Hugo Ravell Magaña	PAN
		Gustavo Velásquez **	PAN
		Tomás Contreras C.	PRD
		Enrique Zurita Priego	PPS
		Francisco E. Lara G.	PARM

\* Suplente que ascendió a propietario por fallecimiento del titular.

\*\* Suplentes que ascendieron a propietarios por licencia del titular.

\*\*\* Suplente que ascendió a propietario por desafuero del titular.

Las reformas constitucionales del 15 de septiembre de 1995, hacen que la legislatura del Estado se integre con quince diputados electos en igual número de distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa, y con diez diputados electos según el principio de representación proporcional. En este período, ahora sí, toda la oposición de izquierda queda representada en una sola fuerza política: el PRD. Respecto al PAN sigue ganando terreno porque gana su primer distrito por mayoría precisamente en la región de Benito Juárez. El panista Antonio Rico Lomelí, le arrebató al PRI la diputación de mayoría en el distrito XII electoral en las elecciones estatales en 1996, y luego se convierte en coordinador de la fracción panista de la octava legislatura. Es el inicio en realidad de la alternancia política en la región. (Véase cuadro)

**Cuadro 2.1.7. Diputados locales. VIII Legislatura 1996-1999**

	Ubicación	Diputados de mayoría	Partido
	Othón P. Blanco	Elina Coral Castilla	PRI
	Othón P. Blanco	Jorge M. López Sosa	PRI
	Othón P. Blanco	María E. Montúfar B.	PRI
	Othón P. Blanco	Miguel Soriano Muñoz	PRI
	Othón P. Blanco	Israel Barbosa Heredia	PRI
	José Ma. Morelos	José Domingo Flota C.	PRI
		David Gómez Tox*	PRI
	Felipe Carrillo P.	Francisco J. Novelo O.	PRI
		Carmela Álvarez Chay*	PRI
	Cozumel	Gustavo Ortega Joaquín	PRI
		Cosme Rivera Medina*	PRI
	Solidaridad	Marciano Toledo S.	PRI
		María J. Muza Simón*	PRI
	Benito Juárez	Carlos Cardín Pérez	PRI
	Benito Juárez	Mario B. Ramírez Canul	PRI
		José I. Fernández Fdez*	PRI
	Benito Juárez	Antonio Rico Lomelí	PAN
	Benito Juárez	Mildred C. Ávila Vera	PRI
	Isla Mujeres	Iván R. Santos Escobar	PRI
	Lázaro Cárdenas	Olegario Tah Balam	PRI
		Raymundo Herrera L.*	PRI

	<b>Diputados plurinominales</b>	<b>Pdo</b>
	Alicia C. Ricalde M.	PAN
	Rosendo R. Cen Pérez	PAN
	José Y. Peraza Azueta	PAN
	Miguel A. Gómez Hdez	PAN
	Maria F Quiñones V.	PAN
	David J. Lizama Vado	PAN
	Álvaro R. Lozano O.	PAN
	Luis O. Pérez Escobedo	PRD
	Isaías Góngora Basto	PRD
	Rosendo Urich Miss	PRD

\* Suplentes que ascendieron a propietarios por licencia de los titulares.

Para fines de los noventa y principios de la siguiente década, el crecimiento de la oposición tanto de derecha (PAN) como de izquierda (PRD), es trascendente en Quintana Roo. Además, un nuevo partido (satélite) el PT, hace su aparición en esa legislatura. El PAN para entonces, se sigue manteniendo y no pierde espacios pero su crecimiento como oposición, proporcionalmente es menor que la oposición de izquierda porque para entonces, el PRD es una institución que tiene espacios importantes en el Congreso local con muchas posibilidades de seguir creciendo: en las elecciones de 1999, el PRI pierde cuatro diputaciones y se las gana el PRD. (Véase cuadro)

**Cuadro 2.1.8. Diputados locales. IX Legislatura 1999-2002**

	<b>Ubicación</b>	<b>Diputados de mayoría</b>	<b>Partido</b>
	Othón P. Blanco	Cora A. Castilla Madrid	PRI
	Othón P. Blanco	Florentino Balam Xiu	PRI
	Othón P. Blanco	Héctor Esquiliano Solís	PRI
		Jesús Sosa Gómez*	PRI
	Othón P. Blanco	Juan M. Lara Duarte	PRI
	Othón P. Blanco	Jorge Calderón Gómez	PRI
	José Ma. Morelos	Germán A. Parra López	PRI
		Carlos Hernández M.*	PRI
	Felipe Carrillo P.	Marcelo Carreón Mundo	PRI
	Cozumel	Carlos Hernández Blanco	PRI
		Marco A. Vázquez S.*	PRI
	Solidaridad	Donato Castro Martínez	PRI
	Benito Juárez	<i>Herbert E. Carrillo Ruiz</i>	PRD
	Benito Juárez	<i>Jaime Hernández Z.</i>	PRD
	Benito Juárez	<i>Julio C. Lara Martínez</i>	PRD
	Benito Juárez	<i>Beatriz García V.</i>	PRD
	Isla Mujeres	Paulino Adame Torres	PRI
	Lázaro Cárdenas	Orlando Bellos V.	PRI
		Isabel Ancona Hernández*	
		<b>Diputados plurinominales</b>	<b>Partido</b>
		Martha del C. Silva Martínez	PRI
		José Arjona Carrasco	PRI
		Enrique Alcocer R.	PRI
		Ángel de J. Marín Carrillo	PRI
		José Isaura Pool y Can	PRD
		Sofía M Berlín Villafaña*	PRD
		Latifa Muza Simón	PRD
		Tulio Arroyo Marroquín*	PRD
		Rafael A. Esquivel Lemus	PRD
		César Castro Sahúf*	PRD
		Troy Becerra Palma	PAN
		Felipe de J. López M.*	PAN
		Joel Espinoza Montero	PAN
		Fernando López Gutiérrez	PT

\* Suplentes que ascendieron a propietarios por licencia de los titulares.

Fuente: H. Ayuntamiento de Benito Juárez. Centro de Documentación.

Respecto al plano municipal, en las elecciones para renovar ayuntamientos en 1990, el PRI había obtenido 78.8% de los votos. Mientras en

otros estados la competitividad electoral ya era un hecho a principios de los noventa, en Quintana Roo el PRI mantenía los niveles de hegemonía propios de otra era. En realidad, en los ayuntamientos la oposición había brillado por su ausencia, porque nunca le habían ganado al PRI en este nivel de gobierno. Podemos decir que a principios de los noventa, la primera amenaza seria de derrota priísta se registró con motivo de la postulación del abogado Eduardo Pacho Sánchez para alcalde de Benito Juárez, por parte de la Coalición Ciudadana PAN-PRD. En la víspera de los comicios del 21 de febrero de 1993, Pacho arrasaba en las encuestas muy por encima de Carlos Cardín Pérez, el candidato del PRI, junto con el aspirante a gobernador Mario Villanueva Madrid. Finalmente el ganador fue el candidato priísta.

Puede decirse que las primeras elecciones quintanarroenses en las que las fuerzas políticas opuestas al PRI asoman la cabeza, fueron las intermedias de la gubernatura de Mario Villanueva en 1996: el PRI bajó su votación a 55%, el PAN obtuvo 32% y el PRD 9.2%. De los ocho municipios, el de Cancún -el que concentra el 45% de los electores y gran parte de la actividad económica del Estado- fue el más competido: el PRI obtuvo el 46% de los votos, mientras el PAN ya lograba acercársele con el 39.3%. El PRD se quedó atrás con el 11.4%. Era el PAN pues, el partido que se perfilaba como la opción competitiva en Quintana Roo.<sup>73</sup>

Pero en términos reales, la situación cambió drásticamente hasta el año 2002, en que un partido diferente al PRI en este caso el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) ganó el ayuntamiento, (como veremos más adelante). Si en las elecciones de 2002, el PRI había recuperado algunas de sus diputaciones, pierden con García Zalvidea la presidencia municipal de Benito Juárez para el periodo 2002-2005. Aunque posteriormente lo recuperarían los priístas. (Véase cuadro)

**Cuadro 2.1.9. Cronología de los presidentes municipales: 1975-2008**

Nombre	Período	Partido
Francisco Alor Quezada	2005-2008	PRI
Juan Ignacio García Zalvidea	2002-2005	PVEM
Sonia Magaly Achach Solís	1999-2002	PRI
Rafael Lara y Lara	1996-1999	PRI
Edmundo Fernández Meza	1995-1996	PRI
Carlos Cardín Pérez	1993-1995	PRI
Jorge A. Contreras Castillo	1992-1993	PRI
Mario E. Villanueva Madrid	1990-1992	PRI
José González Zapata	1987-1990	PRI
Joaquín González Castro	1984-1987	PRI
José Irabién Medina	1981-1984	PRI
Felipe Amaro Santana	1978-1981	PRI
Alfonso Alarcón Morali	1975-1978	PRI

Fuente: Elaboración propia con base en: SEGOB, Centro Nacional de Estudios Municipales; Gobierno del Estado de Quintana Roo; *Enciclopedia de los Municipios de México*; *Los Municipios de Quintana Roo*; Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988.

Para concluir este apartado, debemos decir que los cuadros anteriores nos muestran algo interesante que hay que resaltar. El gran tratadista italiano

<sup>73</sup> Cfr. Alonso Lujambio. *¿Pobre venadito?*, en *Reforma*, 30/07/2004.

Gaetano Mosca (1858-1941), formuló una teoría de las élites que se ha convertido en clásica y fue dada en 1896 en sus *Elementos de Ciencia Política*. Él decía que:

“... en toda sociedad, comenzando por las más mediocrementemente desarrolladas y que han llegado apenas a los principios de la civilización, hasta las más cultas y fuertes, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que a él van unidas; mientras que la segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera... y a ella le proporciona, al menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los que son necesarios para la vitalidad del organismo político”.<sup>74</sup>

La teoría de las élites o elitística (de ahí también el nombre de elitismo), afirma que en toda sociedad una minoría es siempre la única que detenta el poder en sus diversas formas, frente a una mayoría que carece de él. Se ha redefinido como la teoría que afirma, que en toda sociedad el poder político o sea el poder de tomar y de imponer, aun recurriendo en última instancia a la fuerza, decisiones válidas para todos los miembros del grupo, le pertenece siempre a un pequeño círculo de personas. Así:

“Fueron dos teóricos italianos, Mosca y Pareto quienes pusieron de manifiesto que en cualquier sociedad existe un grupo de políticos profesionales que, aunque dividido internamente y en lucha constante, en conjunto integra una clase con intereses comunes. Este grupo se impone a la comunidad y de ella vive”.<sup>75</sup>

En Quintana Roo ha existido una clase política priísta, que ha ido ascendiendo y ganando puestos de elección popular desde el nivel municipal, pasando por el local, y algunos hasta han llegado al estatal llegando a la gubernatura del Estado, conformando así un élite gobernante que no ha permitido tan fácilmente el ascenso de la oposición y la alternancia política a partir de la instauración de un juego político que casi no cede espacios para los contrincantes políticos.

En Quintana Roo y retomando al otro gran teórico de las élites Wilfredo Pareto (1848-1923), algunas familias favorecieron la circulación y reelección (no inmediata) de élites en el poder y cómo ejemplos más representativos son: la familia Caamal tuvo diversos cargos; Artemio Caamal Hernández fue diputado local en la IV legislatura (1984-1987), senador en las LII y LIII legislaturas (1986-1988) y, diputado federal en la LVII legislatura (1997-2000) y Pedro Mahay Camaal fue diputado local en la VII legislatura (1993-1996). La familia Muza Simón ha tenido diversos cargos: Sara ha sido diputada federal en dos ocasiones; en la LII legislatura (1982-1985), y en la legislatura LVI (1994-1997); María de Jesús ha sido diputada local en la VIII legislatura (1996-1999); y, por último, Latifa cambió de partido y se pasó al PRD, siendo diputada local por esta institución en la IX legislatura (1999-2002).

Por su parte, la familia Joaquín Coldwell también ha ocupado diversos cargos: Pedro, fue diputado local constituyente del Estado (1974-1975), diputado federal en la LI legislatura (1979-1980) y, gobernador del Estado

<sup>74</sup> Cfr. Gaetano Mosca (1984). *La clase política*. México. Edit. FCE. Pp. 17.

<sup>75</sup> Lorenzo Meyer. *El Estado... Op. cit.* Pp. 83.

(1981-1987). Y Addy Cecilia ha sido diputada federal en la LVII legislatura (1997-2000) y senadora de la República (2000-2006). Ambos son hijos del influyente empresario Nassim Joaquín Ibarra. Empero, el 7 de octubre de 2004, Addy C. Joaquín Coldwell<sup>76</sup> rompió con el PRI aunque su carrera la inició en 1997, cuando su compadre Mario Villanueva Madrid la postuló como candidata del PRI a diputada federal. Un año después estaría en la antesala de la gubernatura ya que era la precandidata más sólida, apoyada por la mayor parte de la clase política una vez que fueron eliminados los candidatos favoritos de Villanueva, incluido en primer término Jorge Polanco Zapata, operador de la campaña de Addy.<sup>77</sup> La candidatura de ella fue demolida por Mario Villanueva, quien decidió apoyar a Hendricks, cuyo control sobre el proceso de selección de candidato a la gubernatura generó la salida de Addy.

Pero también aunque no de manera familiar, hubo quién repitió cargos por ejemplo: Felipe Amaro Santana quién primero sería senador en la XLIX legislatura (1974-1976) y después alcalde de Benito Juárez (1978-1981); Joaquín González Castro quien fue alcalde de Benito Juárez (1984-1987), y después senador en la LV y LVI legislaturas (1988-1994); Carlos Cardín Pérez: presidente municipal en Benito Juárez (1993-1995), y diputado local en la VIII legislatura (1996-1999); María Cristina Sangri Aguilar: diputada local en la I legislatura (1975-1978), diputada federal en la LIII legislatura (1985-1988) y, senadora en la LIV legislatura (1988-1991); Mario Villanueva Madrid: diputado local en la V legislatura del Estado (1987-1990), alcalde por Benito Juárez (1990-1992), senador en la LV y LVI legislaturas (1991-1992) y, gobernador del Estado (1993-1999); Sonia Magaly Achach Solís: diputada local en la IV legislatura del Estado (1984-1987), diputada local en la VI legislatura del Estado (1990-1993), diputada federal en la LV legislatura (1991-1994) y, presidente municipal de Benito Juárez (1999-2002); y por último pero no menos importante, Joaquín Ernesto Hendricks Díaz, diputado federal en la LV legislatura (1991-1994), y gobernador del Estado (1999-2005).

El “hijo político” de Mario Villanueva Madrid fue Joaquín Hendricks, y como su antecesor, éste último fue un gobernador de corte madracista y en la recta final de su gobierno diseñó hasta en los mínimos detalles la lista de candidatos del PRI. Además de provocar la salida de la senadora Addy Joaquín Coldwell de las filas del tricolor –porque fue su rival en la contienda interna de septiembre de 1998-, aplastó en el proceso interno de selección de candidato a la gubernatura a su compadre, el senador Eduardo Ovando Martínez. El gobernador del Estado Félix Arturo González Canto (2005-2011), es señalado como “hijo político” de Hendricks, quien le entregó las riendas del PRI y lo hizo

---

<sup>76</sup> Para contender por la gubernatura del Estado en las elecciones del 2005, la senadora Addy Cecilia Joaquín Coldwell (candidata de la coalición PAN-Convergencia), tuvo que enfrentar a su ex compañero de filas en el PRI, al joven (37 años de edad) isleño de Cozumel, Félix A. González Canto (candidato de la coalición PRI- PVEM) y al ya declarado político incómodo: Juan Ignacio García Zalvidea, exalcalde de Cancún, (candidato a la gubernatura por la coalición formada por el PRD y el PT). Addy, tuvo cargos administrativos en los gobiernos federal y estatal: Presidenta del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de Quintana Roo, y como actividades políticas, ha participado en varias campañas electorales en el Estado. Como actividades profesionales fuera del servicio público ha sido empresaria.

<sup>77</sup> *Infra*. Decíamos anteriormente que Jorge Polanco Zapata fue senador (propietario) de la República por el PRI de 1994 a 1998, pero renunció a su cargo para después volver a asumirlo de 1999 al 2000 pero renunció al partido que lo postuló.

diputado federal en poco menos de un año. De paso, Hendricks demostró su poderío al repartir las otras candidaturas. En esa lista destacan su compadre Francisco Alor Quesada -alcalde de Cancún 2006-2009- y ex integrantes de su gabinete, como Cecilia Loría Marín (Educación), Artemio Santos Santos (Turismo), Efraín Villanueva Arcos (Gobierno) y su amigo Moisés Pacheco Briceño (Deporte), quienes fueron candidatos al Congreso.

En suma, no podemos calificar a la reelección mediata o inmediata de la clase política como algo negativo. Más bien es criticable el hecho de que una oligarquía dominante se apodere de un Estado, no permitiendo la alternancia de las diferentes fuerzas políticas y por lo mismo, no dando paso a un pluralismo que haga al gobierno local más democrático. En apoyo a esto, dice Meyer que las democracias modernas, parecen tener pocos problemas y sí algunas ventajas con la reelección inmediata de su clase política. En efecto, hoy en casi todos los países democráticos existe la posibilidad de que los representantes electos conserven su cargo por varios periodos consecutivos, y esa práctica pareciera ser un buen incentivo para que al menos en teoría, el político de carrera se preocupe por actuar de manera responsable ante sus electores:

“En teoría, diputados y senadores [y *presidentes municipales*] deberían poder reelegirse de inmediato y varias veces, pues sólo así tendrían los incentivos necesarios para ligar su carrera política a los intereses de la mayoría que los eligió, lo que hoy no es el caso –el grueso de los electores no saben siquiera el nombre de su diputado, menos su récord de votación o su trabajo en comisiones-, pues el diputado o senador sabe que su destino, al final de su periodo, nada tiene que ver con el tipo de relación que hubiera establecido con los ciudadanos de su distrito, sino con la relación forjada con los líderes de su partido, es decir, con la oligarquía que siempre ha dominado en esas instituciones políticas. Si se lograra una reforma constitucional que permitiera la reelección inmediata del legislador, éste tendría la posibilidad de construir una base de poder electoral propia, lo que le permitiría ganar algo de independencia y dignidad- término este último que no ha sido muy apropiado para caracterizar los comportamientos de los legisladores- y dejar de ser un simple peón de quien lo puso en listas de candidatos del partido. La reelección tiene la posibilidad, aunque no la seguridad absoluta, de redundar en beneficio de la democracia al acentuar la pluralidad de los focos de iniciativa de decisión en el poder legislativo”.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Lorenzo Meyer. *El Estado... Op. cit.* Pp. 63, 67-68. Las cursivas son agregados míos.



### 2.2.1. El triunfo electoral del Partido Verde en Benito Juárez.

El sentido común de la “sabiduría china” aconseja que el individuo: “No ponga todos los huevos en el mismo cesto”. Las democracias avanzadas han demostrado que sus electores no votan por un solo partido: en los regímenes democráticos, los ciudadanos cada vez más votan de manera diferenciada. Esto es, no votan en bloque por un solo partido político para los diferentes cargos de representación (presidentes municipales, diputados, senadores y presidente de la República). Es más probable que si los ciudadanos realmente conocen las propuestas y proyectos de cada uno de sus candidatos, quizás divida su sufragio y vote por los proyectos más viables o al menos por los que más le convenzan. En un país con una democracia electoral incipiente como México, esto quizás refuerce lo local, lo estatal y lo federal y es probable que se tengan gobiernos más plurales. Para que el ciudadano ubique que es benéfico diferenciar el voto, primero deberá entender que cada uno de los candidatos puede tener proyectos rescatables por separado. Esto finalmente provocaría mayor competencia política entre los partidos elaborando propuestas más cercanas a la gente. Así, el ciudadano puede maximizar sus ganancias sociales y políticas, viendo la carga de colectividad y de bien común sobre políticas sociales propuestas por cada candidato, pero también viendo cuanto le afectan o lo benefician en su cotidianeidad.

Sin embargo, la “sabiduría china” antes mencionada tiene poco que se aplicó en nuestro país. En México, el sistema político y el sistema de partidos habían tenido siempre algunas características atípicas a cualquier sistema verdaderamente democrático:

“Y como en la época colonial, el sistema priísta buscó que la vida política transcurriera sin movilizaciones, sin independencia de los actores y que se dejara la política en manos del partido y de una burocracia centralista. Y si bien ya no había un monarca absoluto, estaba un presidente-sol alrededor del cual giraban todos los cuerpos organizados. El ciudadano existía mucho en los documentos y el discurso pero poco en la realidad”.<sup>79</sup>

Desde 1929 en que se funda el PRI y logra instaurarse como partido dominante por 71 años, éste nunca había perdido una elección presidencial hasta el año 2000 y 2006 en que pierden consecutivamente la presidencia de la República. Las elecciones de gobernador las pierde desde los años noventa en algunas gubernaturas, sobre todo en el norte del país (con las “concertaciones”<sup>80</sup> en el gobierno salinista) y ahora las empieza a recuperar; y algunas elecciones para el senado las pierde hasta hace muy poco tiempo. Así, el PRI ganaba de manera contundente las elecciones en los tres niveles de

<sup>79</sup> *Ibid.* Pp. 29.

<sup>80</sup> La “concertación”, describe el arreglo cupular por el cual se distribuyen los espacios de poder. Es el arreglo político no institucional que se tiene en la política, a partir de una negociación pactada entre candidatos que contendieron en una elección y que a final decidieron dejarle el “triunfo” por un acuerdo pactado, y no por la elección democrática de los ciudadanos. Hay algunos ejemplos históricos en el pasado inmediato hechos entre el PRI y el PAN por ejemplo: en 1991 en Guanajuato la “concertación” hecha por el gobierno federal para que un partido que no ganó de manera legal en las urnas gobernara al Estado; Carlos Medina Plascencia, presidente municipal de León fue quién gobernó hasta las elecciones de 1995. El otro ejemplo fue en la elección de 1992 en Chihuahua, el candidato panista Francisco Barrio Terrazas “triunfa” por una “concertación” hecha con el presidente Carlos Salinas de Gortari.

gobierno: federal, estatal y municipal, aunque en dichos triunfos mucho tuvo que ver el voto corporativo.<sup>81</sup> Eran las elecciones del “carro completo”,<sup>82</sup> o mejor dicho eran los juegos de suma cero porque ganaban todo, pero en la actualidad ya no es así.

La duración produce rutina y los momentos de felicidad no son eternos. Ahora los triunfos priístas ya no son tan avasalladores, al menos en varios Estados y municipios e insisto, aparte de haber perdido en las elecciones presidenciales, los priístas (aunque en algunos casos han recuperado terreno), siguen perdiendo los niveles estatal y local de gobierno dejándolos como tercera fuerza política. Esto ha permitido que otros partidos nacionales y locales, se posicionen como nuevas alternativas y lo que están logrando es ganar los gobiernos locales más importantes del país, municipios que son cabeceras municipales y grandes ciudades: Benito Juárez fue uno de ellos.

La clase política priísta en Cancún Quintana Roo, se preparaba para lo que ellos pensaban sería un triunfo sencillo en las elecciones para elegir al próximo presidente municipal para la administración 2002-2005. Al menos así lo reflejaban las palabras de la senadora Sauri Riancho:

“Comienzo agradeciendo a todas y a todos ustedes el enorme esfuerzo desplegado en estos últimos meses por parte de nuestro partido en Quintana Roo, no sólo se trata de reconocer la tarea realizada en la campaña electoral, sino los meses de intensa preparación para la postulación de nuestros candidatos y candidatas y, desde luego, para preparar al partido de tal manera que fuese capaz de enfrentar el reto de una campaña electoral, con niveles de competencia que no son ajenos a esta región del Estado de Quintana Roo. Por eso, muchas gracias al gobernador, a Joaquín Ernesto Hendricks, que como priísta ha buscado desde su gobierno dar lo mejor para que los candidatos, cuando hacen campaña, recuerden que un priísta candidato tres años atrás se comprometió y está cumpliendo. Creo que esas aportaciones de quienes han surgido de nuestro partido, y son autoridades es de enorme valor para el partido en una campaña electoral. Muchas gracias al gobernador Hendricks por su actuación en Quintana Roo. De igual manera quiero reconocer a la presidenta municipal de Benito Juárez, a Magali Achach... una militante priísta de base, dirigente de base que gracias a las bases obtuvo la candidatura, y gracias al pueblo es presidenta municipal de Benito Juárez. Y también aquí, compañeras y compañeros de partido, quiero reconocer a los senadores del Estado de Quintana Roo, a Addy Joaquín Codwell y Eduardo Ovando. También al diputado por Quintana Roo, a Héctor Espiliano, quien desde la Cámara de Diputados, junto con los senadores han dado una pelea cerrada por los derechos del pueblo. Aquí Víctor Viveros, como candidato, lo es gracias a una definición que tomó el priísmo de Benito Juárez, y que ha estado trabajando intensamente con ustedes... para que haya un buen resultado electoral el 17 de febrero... Por eso los candidatos, tres candidatas y un candidato a diputado al Congreso del Estado por esta región de la entidad, están decididos a cumplir. Por eso Pablo Rivero, y lo digo primero porque es el único, está haciendo una campaña muy

---

<sup>81</sup> El voto corporativo, es una práctica antidemocrática que tiene como propósito aumentar la votación a favor de determinado candidato. Es el voto inducido por patrones o dirigentes sindicales, gremiales, laborales o integrantes de grupos religiosos, quienes utilizan su influencia para que sus subordinados o afiliados voten en determinado sentido. *Cfr.* Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino. (1999). *Diccionario electoral 2000.Op. cit.* Pp. 672.

<sup>82</sup> El “carro completo” se refiere a que un partido gane todo en las elecciones: son los juegos de suma cero de la política donde uno gana todo lo que otro(s) pierden. En México, se dio así pero con los acostumbrados fraudes electorales priístas. De antemano, los ciudadanos ya sabían quién ganaría todos y cada uno de las elecciones en todos los niveles de gobierno, porque este partido dominante controlaba todas las estructuras de poder que le permitían llevar a cabo esta práctica.

intensa en el distrito más grande de Quintana Roo, estamos hablando del distrito que tiene 84 000 electores en números redondos... Y sabemos que las tres mujeres candidatas a diputadas: Lupita Novelo, Mildred Dávila, Gabriela Rodríguez, están haciendo un trabajo también muy motivante de la ciudadanía en general. Y hace un momento fuimos testigos de una actividad cada vez más importante para acreditar los triunfos del partido: la constitución de la defensoría del voto priísta. Los abogados y abogadas de todo el Estado, que hay entre 10 y 15 abogados por cada uno de los 15 distritos electorales, son piezas clave para poder defender los triunfos del partido. Cada vez más los casos llegan hasta el TRIFE... Una buena defensa jurídica del voto es la que garantiza que el trabajo de todos sea respetado, haciendo realidad nuestro propósito de que nuestros candidatos sean diputados al Congreso del Estado y presidente municipal de Benito Juárez... Por allá, en Carrillo Puerto, el candidato a presidente municipal dijo una cosa muy cierta. Dijo: el domingo 17, llamó a los niños, muy temprano por la mañana sacúdanle la hamaca a sus papás para que salgan a votar. ... Voto a voto se ganan las elecciones en nuestro país. Voto a voto el PRI quiere ganar las elecciones en Quintana Roo y en el municipio de Benito Juárez y gobernar Cancún, y tener la mayoría en el Congreso de Quintana Roo. Voto a voto, con la acreditación del trabajo de nuestros gobernantes priístas, voto a voto con la participación de los candidatos de nuestro partido, y voto a voto con el trabajo de esta gran estructura de nuestro partido, constituida por los comités seccionales, por las líderes de colonias, por los líderes naturales, por las organizaciones y sectores de nuestro partido. Voto a voto ganará la democracia el 17 de febrero, y una vez más Quintana Roo será bastión del PRI. Muchas gracias”.<sup>83</sup>



Senadora: Dulce María Sauri Riancho

A pesar de que para entonces, a nivel nacional era obvio cierto debilitamiento estructural a través de la fragmentación y la volatilidad del voto del PRI, éste partido ganó casi todo en los comicios estatales del 17 de febrero de 2002 en Quintana Roo, porque ganó la mayoría en el Congreso (15 distritos) y siete de los ocho ayuntamientos. Se repetía nuevamente en ese Estado de la República, la llamada “cargada” o “efecto Bandwagon”.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> PRI. *Versión estenográfica de las palabras de la senadora Dulce M. Sauri R. Presidenta del CEN del PRI, durante el desayuno con la clase política y líderes de opinión, efectuada en el hotel “Calinda América”, en Benito Juárez, Quintana Roo.* Coordinación de prensa. 10/02/2002.

<sup>84</sup> El “efecto bandwagon” se refiere al apoyo adicional que recibe un candidato por la tendencia de la gente a ir con la masa, por el hecho de que a todos nos gusta ganar y que cuando alguien considera que otro ya tiene el triunfo conseguido se le une de inmediato, se va “a la cargada”, la “estampida de búfalos”, se diría en México, sin ninguna evaluación racional de los candidatos. Es decir, un gran número de electores termina por apoyar la campaña o dar su voto a un candidato, sin otras consideraciones más que la presunción de que obtendrá la victoria, sin cuya suposición no se comportaría de esa manera. Algunos lo atribuyen al espíritu del rebaño. Otros, a la tendencia al consenso que caracteriza el ser humano y es motivada por el deseo de agradar y ser aceptado por quienes considera importantes. Noelle Neumann creó un modelo, que supone que la gente se incomoda cuando se siente aislada de la opinión y la actitud generales, por lo que en respuesta a esta situación tiende a pedir o hacer lo que la mayoría piensa o hace.

Sin embargo, el problema para los priístas era que aún con la ayuda de todo el aparato del Estado del entonces gobernador Joaquín Hendricks, sus abogados, organizaciones y comités seccionales perdieron Benito Juárez. En las elecciones de dicho municipio con cabecera en Cancún, el alcalde ganador electo democráticamente fue el candidato del PVEM y empresario local del Estado, Juan Ignacio García Zalvidea (conocido popularmente con el alias de Chacho), quién después tendría que recurrir a los tribunales para ratificar su triunfo.

El perfil del candidato de oposición Juan Ignacio García Zalvidea es la siguiente: nació en 1957 en la ciudad de México y su formación profesional es la de médico veterinario zootecnista. Fue un universitario destacado ya que recibió la medalla Gabino Barreda, por sus altas calificaciones en la UNAM.



Dr. Juan Ignacio García Zalvidea

Pero la biografía política de García Zalvidea, ha sido controvertida; puede decirse que no pasa la prueba de sangre de un militante puro, afiliado de manera permanente a algún partido político. Esta es su corta historia en la política: con la ayuda de la amistad de Vicente Fox se propuso ser legislador del Congreso de la Unión y –como se mencionó anteriormente- en las elecciones federales de 2000 gana un distrito electoral federal en Cancún, y así fue diputado federal por el PAN en el Distrito I en la LVIII legislatura de 2000-2003. Por primera vez en la historia de las contiendas federales en el norte de Quintana Roo, logró un aplastante triunfo: en la mayoría de las casillas se registró una alta votación de hasta cinco a uno sufragios a su favor. Por esa razón fue diputado federal aunque no por mucho tiempo, porque renunció antes para lanzarse como candidato a la alcaldía de Benito Juárez de 2002-2005. Aparte de que no era muy conocido, su personalidad bonachona, agradable y de aspecto sensible le sirvió para ganar esas posiciones políticas. En definitiva,

---

Esto produce una “espiral de silencio”, en el cual entre mayor sea la opinión dominante menos se inclinará un individuo a expresar su propia opinión. De este modo, los medios masivos presionan cada vez más a los individuos hacia la conformidad, a la vez que refuerzan la opinión dominante, lo cual hace cada vez más difícil sostener una opinión contraria. *Cfr.* Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino. (1999). *Diccionario electoral 2000. Op. cit.* Pp.

el Chacho había sido lo que en la jerga política se le conoce como un candidato con un efecto de indulgencia.<sup>85</sup>

Para las elecciones municipales de 2002, García Zalvidea quiere competir con las siglas del PAN pero ese partido considera que éste es un “caballo negro”<sup>86</sup> y mejor elige a otro candidato (Rodrigo Tello Peón) y entonces Zalvidea renuncia al PAN, se afilia al PVEM y gana abanderado por esta institución política. Terminó como candidato del PRD a la gubernatura del Estado. En suma éste actor navegó con bandera de oportunista o mejor dicho como se dice en la jerga política mexicana, como un “maromero político”<sup>87</sup> como tantos otros integrantes de los diversos partidos.

El escenario electoral anterior era diferente respecto a los partidos y las alianzas con sus candidatos, porque los mexicanos hemos visto como el PRI y el PVEM han estado trabajando juntos en alianza haciendo coaliciones en muchos lugares de la República. Pero en Cancún fue un proceso inverso, y el candidato García Zalvidea les ganó aunque con una votación muy cerrada y excesivamente competida al obtener 20 742 sufragios (27.8% de los votos); sólo 294 votos más que los obtenidos por el candidato priísta Víctor Manuel Viveros Salazar quien obtuvo 20 448 sufragios (27%). En el tercer sitio se

---

<sup>85</sup> En la política un candidato tiene el “efecto de indulgencia” cuando se tiene la “tendencia a evaluar más favorablemente a los individuos conocidos o simpáticos que a las personas menos conocidas o simpáticas, lo cual puede conducir a errores de juicio. Su autor es el psicólogo austriaco F. Heider. Durante las campañas, los candidatos se esfuerzan por saludar de mano al mayor número de personas y hacerse conocidos y simpáticos ante el grupo de electores que les interesa, intuitivamente saben que así serán evaluados con indulgencia y mayores probabilidades tendrán de obtener votos”. Cfr. Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino. (1999). *Diccionario electoral 2000. Op. cit.* Pp. 378.

<sup>86</sup> En la política un “caballo negro” es un candidato relativamente desconocido, con poca oportunidad de éxito, que es nominado por un partido político para un cargo público. Esta situación se da cuando es difícil alcanzar consenso a favor de uno de los candidatos principales, por lo que los electores pueden, repentinamente, cambiar su apoyo hacia el “caballo negro” y hacerlo triunfar. En la cultura política norteamericana, el “caballo negro” era una figura que se presentaba en particular, en las convenciones para la nominación del Presidente en los dos partidos principales, era un precandidato que perdía las primeras elecciones, pero que al final se imponía; sin embargo, con las reformas en ambos partidos, en la actualidad es poco probable que un “caballo negro” pueda ser nominado a la Presidencia. El término fue extraído de la novela de Benjamín Disraeli “The young Duke” (1931), que hacía referencia a un “caballo negro”, que nunca era considerado entre los primeros de las listas, y que en cierta ocasión corrió más allá de la tribuna en un triunfo dramático”. Cfr. Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino. (1999). *Diccionario electoral 2000. Op. cit.* Pp. 45.

<sup>87</sup> Un “maromero político”, es aquel político o funcionario público que aprovecha la coyuntura de la política nacional para cambiarse de bando en la burocracia o también de partido político, mostrando así su oportunismo y saltando a cada institución de acuerdo a sus intereses personales o de grupo. El maromero puede ser demócrata, autoritario, liberal o populista, según le convenga. De repente puede estar “defendiendo” las causas que antes había despreciado o volver a luchar por las que había dejado justificando demagógicamente su estancia y permanencia en cada partido al que arriba. En México, puedo asegurar que todos los partidos (sin excepción), están plagados de maromeros, unos más que otros pero finalmente todos. Según el diccionario electoral: “el arribismo es la tendencia a buscar el ascenso y el progreso a través de establecer relaciones benéficas sólo para los propios intereses, particularmente en la política, lo cual lleva a actuar sin escrúpulos y sin decoro, violando las normas sociales vigentes. Es aprovecharse de la inmunidad o protección que le dan estos nexos para lograr una posición privilegiada ya sea económica, social o política. Es común cuando no existe suficiente desarrollo político y prolifera la corrupción. El arribismo puede considerarse como el opuesto ideal de que se promueva a una persona a una posición superior, o se le encomiende una misión de beneficio comunitario, por tener ciertas capacidades y cualidades positivas, adecuadas para ese objeto”. Cfr. Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino. (1999). *Diccionario electoral 2000. Op. cit.* Pp. 25.

colocó el candidato del PRD, el empresario Gastón Alegre quien alcanzó 19 149 votos (25.7%), y en cuarto lugar el panista Rodrigo Tello Peón, con 9 691 sufragios (13.1%).

Pero; ¿quién era ese candidato priísta que quedó muy cerca de García Zalvidea? A diferencia de García Zalvidea, Viveros si venía de los cuadros políticos<sup>88</sup> fuertes del PRI. Este actor político, tiene formación de contador público y fue dirigente del poderoso Sindicato de Taxistas "Andrés Quintana Roo", (gremio del que hablaremos más adelante). Viveros pasó como muchos de los sindicalistas del "Andrés Quintana Roo", de la iniciativa privada, ya que era gerente de la concesionaria Volkswagen local, a líder gremial. Viveros fue presidente del *Club Rotary Act Cancún* de 1992 a 1993,<sup>89</sup> y era un priísta duro y como candidato perdedor, no aceptó la derrota y señaló lo siguiente:

"El PRI hará valer los derechos de la ciudadanía a través de los cauces legales y defenderá el triunfo del partido en las elecciones... de Benito Juárez, Quintana Roo. Primero, la empresa que habían contratado Mitovsky, les daba 4 puntos de ventaja en las encuestas de salida y después, ella misma desmentía esos datos, que había un empate entre el PVEM y el PRI, y se deslindaban totalmente de esos 4 puntos que manejó el candidato del Verde Ecologista... El pasado lunes, el PREP, tenía datos parciales, un conteo de 330 casillas y faltaban 75 de un universo de 405, y de acuerdo a esa información, el Verde Ecologista manejó esta cifra no sólo como definitiva y como comunicado oficial del Consejo Estatal Electoral, sino como si fueran cifras totales, lo que confundió a la gente... El PRI cuenta con las 405 actas de escrutinio, copias certificadas, las cuales demuestran que el Revolucionario Institucional aventaja por 608 votos al PVEM".<sup>90</sup>

El candidato priísta hizo un llamado político a la ciudadanía:

"No nos podemos dar el lujo de quebrantar la paz social, no nos podemos dar el lujo de ninguna manera de tener una mala imagen, sobre todo de problemas electorales, puesto que la actividad de nosotros, el turismo, es una actividad muy sensible y es obligación de todos los benitojuarenses conservar esa paz y esa calma... Vamos a limpiar ese proceso que se dio en el marco de la tranquilidad, para que en este destino

---

<sup>88</sup> En política, los cuadros políticos "son los miembros más entrenados y dedicados de un partido político, a partir de los cuales se desempeñan sus tareas básicas y puede expandirse su organización. Los cuadros políticos son personas destacadas dentro de las estructuras de un partido político. También se conoce como cuadros, a los equipos de trabajo con que cuenta una organización política. El término es de origen militar y se refiere a los mandos que integran la estructura permanente de una unidad, alrededor de los cuales todos los soldados pueden agruparse rápidamente. Durante el siglo XIX, se llamó partidos de cuadros a aquellos que se integraban por grupos de notables organizados alrededor de un jefe político durante la época del sufragio restringido, que por limitar sus acciones a maniobras parlamentarias, no requerían incorporar a las masas a la política, en contraste con los actuales partidos de masas, resultado del sufragio universal, que tratan de movilizar y dirigir a grandes grupos hacia la acción política. Hoy en día, se considera que la formación de cuadros es una de las responsabilidades sustanciales de los partidos ya que se ocupan de las tareas de mando en los distintos niveles de su estructura. En las elecciones, los cuadros son de suma importancia para el desarrollo de las campañas, en especial en la organización de voluntarios para solicitar y promover el voto. Un partido que carece de cuadros se verá forzado a utilizar fundamentalmente y con grandes costos, medios masivos y empresas mercenarias para llevar el mensaje de sus candidatos. Cfr. Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino. (1999). *Diccionario electoral 2000. Op. cit.* Pp. 210-211.

<sup>89</sup> En Cancún Quintana Roo, los clubes *Rotaryact* debían estar integrados por jóvenes con edades comprendidas entre 18 y 30 años y eran el semillero de futuros rotarios.

<sup>90</sup> PRI. *El PRI defenderá su triunfo electoral en el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo: Víctor Viveros.* Comunicado No. C-1212/2001. México, D. F., 22/02/2002.

turístico, que es básico y necesario, perdure la tranquilidad, paz social y para que los turistas nos sigan visitando".<sup>91</sup>

Con el desconocimiento de los resultados, Viveros y su partido se prepararían para la "toma de protesta" el 10 de abril, fecha en que según él encabezaría el gobierno municipal:

"Vamos ya a sentir, esta responsabilidad que el domingo pasado nos dio el pueblo benitojuarenses, vamos a iniciar con redoblado esfuerzo ese trabajo de los próximos tres años en que estemos al frente de la administración municipal". [y resaltó que:] "tomaré con mucha seriedad la responsabilidad que me confirió la ciudadanía en los pasados comicios, y para ello, cuento con un proyecto bien definido: las necesidades de Cancún, de la ciudadanía y hacia dónde llevaré este desarrollo turístico".<sup>92</sup>

Posteriormente, se dio un fenómeno que se está haciendo costumbre en nuestro país: los resultados electorales se judicializan y son los jueces quienes acaban determinando en los tribunales quién ganó en la urnas y no el voto ciudadano. Así, el TRIFE tuvo que ratificar el triunfo electoral de García Zalvidea, porque el proceso electoral había sido anulado por las autoridades electorales estatales.

Sin embargo lo que pasó en Cancún con el PRI, merece algunas consideraciones. No basta con movilizar a los ciudadanos para "ganar a ultranza" las elecciones como lo hizo el candidato priísta, o como lo han hecho otros institutos políticos que al no ganar arrebatan o acusan de fraude declarando ilegalidad cuando los resultados no les favorecen. Además, las campañas negativas pueden ser éticamente condenables, y pueden dar altos dividendos pero en este caso, al PRI no le funcionó. En Cancún la práctica del "carro completo" al viejo estilo priísta no se dio al cien por ciento, porque su más cercano contrincante Víctor Viveros perdió a pesar de todo. Posteriormente, el aparato político priísta de Cancún apoyaría a Viveros y "permitiría" que el alcalde electo gobernara este municipio desde el 10 de abril de 2002, hasta el viernes 16 de julio de 2004, cuando lograron con ayuda del gobernador y del Congreso del Estado deponerlo, como veremos más adelante.

Pero: ¿cuál era el sentir del nuevo alcalde que había derrotado al entonces partido poderoso en las urnas y sin algún tipo de maquinaria política? En entrevista se le preguntó a García Zalvidea; ¿por qué se había interesado en incursionar en la política de ese Estado?

"La forma de gobernar de Mario Villanueva Madrid -era una persona prepotente y autoritaria- sin duda me motivó a dejar de ser pasivo para combatir en el servicio público contra la inaccesibilidad y la inanición... Han sido años de que el sistema predominante y caciquil imperó, y como no había democracia, los ciudadanos no están acostumbrados a transitar por ese cauce, por ello ha sido saludable el cambio. Los mexicanos estaban muy acostumbrados a hacer política detrás de un sistema que durante muchos años no tuvo oposición, por ello es necesario trabajar por una democracia que tenga espíritu de servicio, que cuente con representantes populares que tengan muy presente las carencias y, sobre todo, hace falta cambiar los esquemas. Por ejemplo, en el Congreso, por ser tantos los diputados (500) es muy difícil lograr

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibidem.*

consensos y el contacto directo con la gente se pierde. Muchos diputados y funcionarios simplemente con el cargo obtuvieron una beca, no todos, y se dedican a todo menos a lo que deben, olvidándose desde sus orígenes hasta de regresar a su distrito. Y es que en la mayoría de los funcionarios no existe la cultura de la atención al ciudadano.” [*Respecto a las autoridades locales dijo que están*] sumidas en la inercia burocrática, en la omisión e inanición. La mayoría de quienes ocupan un cargo en el actual ayuntamiento son gente improvisada. Es inédito el que no exista ninguna clase de capacidad. Hay gente sin perfil académico, carentes de actitud y vocación de servicio”.<sup>93</sup>

Debe decirse que la importancia de este triunfo para el PVEM, radicaba en el hecho de que por primera vez en la historia política de la ciudad de Cancún, que se ubica en uno de los principales Estados ecológicos del país por su biodiversidad, fuera gobernada por un partido que se dice ecologista con un proyecto de desarrollo sustentable. La importancia de que a este municipio lo gobernaría un partido que decía podría garantizar el cuidado y protección del medio ambiente, radicaba en que dicha región vive de la naturaleza, del ecoturismo, donde el turismo nacional y extranjero lo visitan por su medio ambiente, por su mar caribeño y sus bellas áreas naturales. Por esa razón, algunos sectores de la ciudadanía cancanense también estaban ilusionados con la nueva administración:

“Por primera vez en treinta años, este polo turístico internacional es gobernado por la oposición (PVEM) con la esperanza de que se produzcan resultados para el cambio, esperamos ser parte fundamental de ellos. En Benito Juárez hay una administración nueva, de la que los ciudadanos esperan el cambio (por primera vez gobierna una administración distinta a la priísta). Por ello, es muy importante que el sueño que le transmitimos al electorado se lo transmitamos ahora a los servidores públicos que continúan y que participen, con su experiencia en la construcción del sueño. ¿Cómo lograrlo? Lo que yo hice fue: primero entender la cultura del área en la que me empecé a involucrar. Después identificar a la gente clave y tercero identificar los proyectos claves. Sobre los cuales empezar a construir. Los sueños de los participantes son: 1. Que el municipio de Benito Juárez sea el destino turístico número uno del mundo. 2. Queremos que los habitantes del municipio tengan una mejor calidad de vida sobre todo para nuestros hijos con un alto nivel de educación, de lo mejor de nuestro país. 3. Un municipio con seguridad, valores y con una economía sana que permita crear fuentes de trabajo. 4. Una ciudad sin corrupción. 5. Una ciudad segura, limpia, líder en la industria de servicios hoteleros, con un desarrollo urbano con orden, que proporcione servicios educativos de calidad. 6. Un municipio donde se exalten los valores, se logre el arraigo y se viva en paz. 7. Que el municipio de Benito Juárez sea el lugar donde las siguientes generaciones vivan con armonía y sin drogas”.<sup>94</sup>

Sin embargo, la mayoría de los servidores públicos municipales eran los mismos de las anteriores administraciones, porque esa nueva administración municipal de oposición conservó estrategias priístas. De hecho, aunque Viveros fue un rival duro de García Zalvidea, en la administración de éste fue regidor de Desarrollo Urbano. Esto significó para algunos ciudadanos, que probablemente los priístas que se quedaban en el nuevo ayuntamiento, no permitirían un

<sup>93</sup> Entrevista de Héctor A. González a Juan I. García Zalvidea publicada en tintanegra@mexico.com el 09/04/2002. Las cursivas son agregados míos.

<sup>94</sup> Participantes ciudadanos: Rodolfo C. Ruiz y Luis I. Escobedo. El municipio impartió el “*Seminario: Gobierno abierto y participativo (GAP)*”, el cual fue transmitido vía satélite por el Banco Mundial y el ITESM. Fue un Foro ciudadano con sede en el ICCAL Cancún, México. Cfr. Juan I. García Zalvidea. *El primer gran paso. I informe de gobierno municipal*. H. Ayuntamiento Benito Juárez. 2002-2005.



desarrollo de gobierno eficiente boicoteándolo con prácticas amañadas al nuevo gobierno. Así:

“Es la primera administración diferente después de casi treinta años, porque siempre había gobernado el PRI. Nosotros somos la primera administración de un color diferente al PRI. Cuando llegó el PVEM, obviamente hubo cambio de administración y salieron todos los funcionarios priístas, aunque hubo asesores y gente del priísmo que se quedó a trabajar con el nuevo alcalde”.<sup>95</sup>

En ese tenor, señalemos lo siguiente: en el sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006), digamos que se intentó instaurar una regla o principio que practica la iniciativa privada en la búsqueda de personal calificado, los llamados *head hunters* y que en los asuntos públicos servirían para formar el gabinete o la burocracia: con Fox fue todo un fracaso. Pero podríamos decir que quizás al menos ante los cancenenses, había sido un error por parte del nuevo alcalde haber permitido que en su gobierno, continuaran sirviendo burócratas priístas y no hubiese buscado nuevos cuadros de apoyo.

Bajo esa lógica, a pesar de ser un nuevo gobierno, los cancenenses no tuvieron realmente nuevas opciones debido a la conformación de ese equipo administrativo. Cuando llegan los nuevos gobiernos, los ciudadanos más informados y críticos analizan y se preguntan: ¿De quienes se rodea el candidato? ¿Quiénes serían sus colaboradores más cercanos en caso de ganar? ¿Qué se sabe de esas personas? El arte del gobierno es un acto que se realiza a través de un amplio grupo de colaboradores cercanos; la elección de un gabinete es frecuentemente la decisión más importante de un gobernante en su administración, porque será éste su cuerpo burocrático quién lo ayude a gobernar. Es una regla en la política; los políticos hábiles elegirán gabinetes que no ensucien sus carreras políticas. Al respecto el gran estadista italiano Nicolás Maquiavelo (1469-1527) en su obra: *El Príncipe* (1513) señala que:

“No carece de importancia para un príncipe la elección de secretario, que es o no es bueno, según la prudencia de su señor. Lo que primeramente sirve para formar juicio del príncipe y de su entendimiento, es ver de qué hombres se rodea, y cuando son capaces y fieles se le tiene por sabio, porque supo escogerlos y sabe mantener su fidelidad. Si son de otra manera, el juicio que se forme del príncipe no le favorecerá”.<sup>96</sup>

A la ciudadanía cada vez más le queda claro, que si elige a un candidato con malos subalternos, seguramente esta equivocación traerá problemas y no se podrá gozar de una burocracia eficiente que elabore y provea de políticas públicas adecuadas. Ahora sería más viable votar por grupos políticos honestos, eficientes y eficaces, que incluyan también a los diversos sectores sociales: académicos, intelectuales, líderes de ONGs etc, en pocas palabras: plurales.

Pero renunciar a la elección de pandillas políticas, es más bien difícil para el ciudadano promedio. La ciudadanía que vota por un candidato que se

<sup>95</sup> Entrevista RMH/MPJ. 22/03/2005.

<sup>96</sup> Cfr. Nicolás Maquiavelo (1971). *El príncipe*. La Habana. Edit. De Ciencias Sociales. Instituto Cubano del Libro. Pp. 352.

rodeó de gente mafiosa, seguramente después se arrepentirá de haber elegido a una camarilla,<sup>97</sup> facción o tribu corrupta, que integrará una burocracia que no tenga interés por lo social. No es lo mismo tener un gabinete con un grupo de profesionales del servicio público, que un grupo de mafiosos parecidos a la *cosa nostra*. Es claro que los ciudadanos mexicanos no hemos aprendido a desechar a los grupos que por su conformación, no son equipos de gobierno profesional sino más bien gangsters que sólo protegen sus cotos de poder. El refrán popular dice: “Dime con quién andas y te diré quién eres” *ergo*, “Dime por cual político votaste y te diré que forma de gobierno (corrupta) prefieres” o peor aún, el pensamiento popular dice que: “El que con lobos anda a aullar se enseña”. Si lo anterior no es creíble, basta con observar a algunos líderes de los sindicatos, la religión, empresarios, partidos políticos, académicos, intelectuales etc.

En suma, hasta el día de hoy, la falta de seguridad política ha sido una de los términos clave para entender la naturaleza del poder en México. Los ciudadanos de Cancún tendrían que vivir bajo ese manto, porque no sabían cómo se desempeñaría la nueva administración. Así, el término incertidumbre sería uno de los conceptos clave para entender la naturaleza del proceso político del municipio, al concluir un primer momento de ese ayuntamiento. Se trataba de una incertidumbre muy diferente a la de otras alcaldías, porque ahora el alcalde era de otra filiación política aunque con algunos funcionarios priístas quedados, y los ciudadanos no sabían cómo desempeñaría éste su nueva responsabilidad. En ese sentido para Meyer:

“La incertidumbre contemporánea es nueva para el ciudadano mexicano y, en principio, no tiene nada de patológica, pues es del tipo propio no sólo de las democracias ya

---

<sup>97</sup> Una “camarilla política” es un grupo de individuos, generalmente poco numeroso y cerrado, emparentados o no, que debido a la posición que ocupan, ejercen una influencia subrepticia, definitiva y trascendental sobre los gobernantes o sobre un conjunto de personajes importantes y deciden los asuntos claves de un país, de un partido o de un grupo. El término es de carácter despectivo, ya que las camarillas actúan de manera oculta, persiguen posiciones, canonjías y beneficios personales, en lugar del bienestar social; llegan a hacer prevalecer sus ideas en asuntos de Estado, de partido o de los grupos socialmente preponderantes. Las camarillas basan su cohesión en el deseo de sus integrantes de acceder y mantener el poder, por lo que los medios que usan rebasan la esfera de lo moral y de la honestidad; son capaces de hacer uso del peculado, del cohecho, del compadrazgo, de los acuerdos electorales, de toda forma de corrupción, incluso el asesinato. Las camarillas parecen inevitables, debido a la tendencia en las organizaciones de que los pocos controlen a los muchos, lo cual se incrementa cuando existe falta de liderazgo, de programas viables y de autoridades que no están a la altura de sus responsabilidades. Las camarillas se fortalecen en situaciones de fraccionamiento de la autoridad gubernamental y de falta de capacidad para actuar con eficacia; son poderosas especialmente en donde hay confusión, encubrimiento, duplicación de funciones, falta de respuesta rápida y oportuna. La camarilla subsana estas deficiencias, al atenuar la estructura rígida y formal del gobierno y dar alternativas de solución. Electoralmente, las camarillas llegan a constituir verdaderas “maquinarias electorales” dentro de los partidos a nivel local, que cuentan con una estructura jerárquica y en las cuales sus integrantes realizan funciones específicas, llevan a cabo diversos roles o papeles y ocupan diferentes puestos, lo que les permite conducirse implacablemente con eficacia, permanencia, impersonalidad y disciplina en el logro de sus objetivos. Son organizaciones que funcionan bien y están dirigidas por un jefe o pequeño grupo de líderes. Sus miembros son políticos profesionales que luchan por alcanzar, conservar y consolidar el poder público. Con muy pocos electores son capaces de comprender la complejidad de la política y de los procesos electorales, las masas de votantes pueden apoyarse en las camarillas para tomar una decisión, porque estos grupos tienen la habilidad y los recursos para controlar a la muchedumbre mediante el patrocinio, el clientelismo y aun la compra franca de votos. *Cfr.* Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino. (1999). *Diccionario electoral 2000. Op. cit.* Pp. 47-48.

establecidas sino también de la posmodernidad en que se llevan a cabo los grandes procesos mundiales”.<sup>98</sup>

Sin embargo, esa incertidumbre ciudadana ha existido siempre, pero esas ciudadanías no han aprendido de experiencias pasadas. Aunque es difícil, los ciudadanos podríamos votar por auténticos hombres de Estado que sepan verdaderamente del arte del gobierno y que tengan un real oficio político. El ciudadano no debe elegir a simples politicastos: hay grandes diferencias entre un estadista y un político. Si nos preguntamos como individuos: ¿Cómo debieran ser los políticos profesionales? Max Weber por ejemplo decía que:

“Hay dos formas de hacer de la política una profesión. O se vive «para» la política o se vive «de» la política. La oposición no es en absoluto excluyente. Por el contrario, generalmente se hacen las dos cosas, al menos idealmente; y, en la mayoría de los casos, también materialmente. Quien vive «para» la política hace «de ello su vida» en un sentido íntimo; o goza simplemente con el ejercicio del poder que posee, o alimenta su equilibrio y su tranquilidad con la conciencia de haberle dado un *sentido* a su vida, poniéndola al servicio de «algo». En este sentido profundo, todo hombre serio que vive para algo vive también de ese algo. La diferencia entre el vivir *para* y el vivir *de* se sitúa, pues, en un nivel mucho más grosero, en el nivel económico. Vive «de» la política como profesión quien trata de hacer de ella una fuente duradera de *ingresos*; vive «para» la política quien no se halla en este caso. Para que alguien pueda vivir «para» la política en este sentido económico, y siempre que se trate de un régimen basado en la propiedad privada, tienen que darse ciertos supuestos, muy triviales, si ustedes quieren: en condiciones normales, quien así viva ha de ser económicamente independiente de los ingresos que la política pueda proporcionarle. Dicho de la manera más simple: tiene que tener un patrimonio o una situación privada que le proporcione entradas suficientes. Esto es al menos lo que sucede en circunstancias normales... Quien vive para la política tiene que ser además económicamente «libre» (en alemán *abkömmlich*), esto es, sus ingresos no han de depender del hecho de que él consagre a obtenerlos todo o una parte importante de su trabajo personal y sus pensamientos. Plenamente libre en este sentido es solamente el rentista, es decir, aquel que percibe una renta sin trabajar, sea que esa renta tenga su origen en la tierra, como es el caso de los señores del pasado o los terratenientes y los nobles en la actualidad (en la Antigüedad y en la Edad Media había también rentas procedentes de los esclavos y los siervos), sea que proceda de valores bursátiles u otras fuentes modernas. Ni el obrero ni el empresario (y esto hay que tenerlo muy en cuenta), especialmente el gran empresario moderno, son libres en este sentido. Pues también el empresario, y precisamente él, está ligado a su negocio y no es libre, y mucho menos el empresario industrial que el agrícola, dado el carácter estacional de la agricultura”.<sup>99</sup>

Debido a la crisis que viven los partidos en nuestro país y seguramente en muchas partes del mundo por falta de ideologías, doctrinas, auténticos proyectos de Estado y profesionalización de sus burocracias, actualmente cualquiera puede ser funcionario público o político más no estadista. Podríamos preguntarnos lo siguiente:

“¿Por qué tienen tan mala fama los políticos? A fin de cuentas, en una democracia políticos somos todos, directamente o por representación de otros. Lo más probable es que los políticos se nos parezcan mucho a quienes les votamos, quizá incluso demasiado; si fuesen muy distintos a nosotros, mucho peores o exageradamente mejores que el resto, seguro que no les elegiríamos para representarnos en el gobierno”.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Lorenzo Meyer. *El Estado... Op. cit.* Pp. 21.

<sup>99</sup> Cfr. Max Weber (1989). *El político y el científico*. México. Alianza Editorial. Pp. 95-97.

<sup>100</sup> Cfr. Fernando Savater (1991). *Ética para Amador*. Barcelona. Edit. Ariel. Pp. 166.

Es necesario que los ciudadanos ahora nos preguntemos: ¿De qué madera está hecha el candidato por quien he de votar? Otto von Bismarck decía que: “Mientras que los políticos piensan en la próxima elección, los estadistas piensan en la próxima generación”. Gobernar no es mandar por más mayoría que se tenga: gobernar es un acto de convencimiento real, de liderazgo permanente.

Una obligación ciudadana es preguntarse antes de elegir lo siguiente: ¿Tiene madera el candidato para aguantar las vicisitudes de la democracia? ¿Tiene estatura como estadista para representarnos fuera de nuestra región? ¿Sabe qué está pasando en otros territorios o no lo conoce o no le importa? Y dejando de lado las clásicas promesas de campaña para el final: ¿Qué ha hecho el candidato en su carrera política previa si es que la ha tenido? ¿Cuál es su huella real en los pasados cargos? El ciudadano deberá estar pendiente de que el candidato tenga oficio político, y deberá votar por los más preparados para la función pública y los que tienen mayor experiencia pero sobre todo, a los que les interesa atender el bien común sin ser populistas.<sup>101</sup>

En Cancún, al parecer sólo votaron por alguien que no tenía nada que ver con el pasado, en este caso con el partido que dominó por muchos años esa región de México. Aunque irónicamente, el nuevo alcalde había formado su equipo con ese partido que lo había debilitado desde su campaña.

---

<sup>101</sup> En la historia política de la humanidad, el populismo ha traído más problemas que soluciones, sobre todo porque esta forma de hacer política no institucional pero en formas degeneradas de gobierno, se da en general a través de líderes carismáticos perversos. Éste tipo de personajes a lo largo de la historia, han legitimado o han vuelto sus regímenes totalitarios y dictatoriales cayendo en las mismas prácticas autoritarias que algún día criticaron siendo oposición. La ciudadanía se deja engañar por líderes mesiánicos que puede estar disfrazados de demócratas liberales pero que en el fondo, sólo desean seguir perteneciendo a la clase política gobernante.

**Capítulo III. Participación ciudadana para nuevas políticas públicas en el gobierno local.**

“... lo político únicamente vale como medio para proteger la subsistencia de la sociedad y la productividad del libre desarrollo social”.

*Hannah Arendt*

### 3.1. Participación ciudadana institucional: enfoque teórico.

El concepto de participación es polisémico: participar es “un tomar parte activo, que verdaderamente sea mío y buscado libremente por mí.”<sup>102</sup> Es claro que la participación de la ciudadanía no termina en los procesos electorales. La participación ciudadana engloba un amplio mosaico y riqueza de expresiones políticas y sociales que actúan en lo local. Debido a la heterogeneidad de actores y demandas, es claro que los mecanismos de inclusión de la participación ciudadana no son aún lo suficientemente representativos. Para los expertos, existen modalidades de participación que no se excluyen, sino que se combinan entre sí. Por esa razón, la participación ciudadana presenta diversas tipologías, entre las que podríamos básicamente distinguir las siguientes:

- **“Participación autónoma:** es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental y que por lo tanto, no es organizada ni controlada desde el gobierno.
- **Participación clientelística:** es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
- **Participación incluyente o equitativa:** es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.
- **Participación espontánea:** es aquella que se da de manera coyuntural, dispersa y con débil articulación orgánica.
- **Participación manipulada:** es aquella que es promovida dentro o fuera del aparato gubernamental donde los intereses de los organizadores no necesariamente corresponden con los intereses de la ciudadanía movilizada.
- **Participación organizada:** es aquella donde los actores cuentan con formas autónomas de representación orgánica de sus intereses.
- **Participación comunitaria:** se ubica en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal, porque los representantes son el vínculo de relación entre ciudadanos y gobierno en la toma de decisiones que afecten directamente a la comunidad, por ser la relación de una persona con otras, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como la expresión inmediata de la voluntad de la última. Este tipo de participación, se refiere a aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales.
- **Participación institucionalizada:** es aquella que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local, a diferencia de la participación no institucionalizada que es informal o formal pero que no esta reglamentada. La institucionalizada esta promovida y garantizada

<sup>102</sup> Cfr. Giovanni Sartori, (1993). *¿Qué es la democracia?*. México. TRIFE. Pp. 74-75.

jurídicamente desde el gobierno. Para algunos autores, la intervención de los ciudadanos en la administración en función de su experiencia. Es usual que, desde la administración pública, se creen órganos colegiados; dos o unipersonales cuyos miembros son portadores de especiales conocimientos técnicos o de una particular experiencia administrativa. En este caso aparece presente el primer elemento que define a la participación ciudadana: presencia de particulares en tareas de la administración. Sin embargo, está ausente el segundo elemento en tanto la intervención de los ciudadanos se realiza en función de la experiencia de su conocimiento y no como portadores de determinados intereses.

- **Participación social:** es el encuentro entre instituciones representativas (grupos y organizaciones sociales, movimientos espontáneos o coyunturales, partidos políticos, asociaciones civiles, etc.) con una convergencia de actuación en un punto o zona determinada, cuyo fin puede ser de diferente índole (político, social, religioso, económico, etc.) Esta participación entraña el hecho de que determinados seres conscientes tomen parte en la interacción social, es decir, por medio de la comunicación o de la actividad común, un grupo humano se identifica con una situación social. Pero también la participación social supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos.

- **Participación política:** se utiliza generalmente para designar toda una serie de actividades: el acto de votación, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio, o el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral. Es preciso considerar además que la participación popular en la vida política se hace directamente (mediante la afiliación o militancia en un partido) y sobre todo, indirectamente, a través de las elecciones, que dan lugar a un proceso de selección democrática de los partidos y personas que ocuparán las instituciones. La gran mayoría de la ciudadanía participa, pues, en la política por una vía indirecta, a través de unos representantes elegidos. Es la democracia representativa o por delegación. En la participación política, si bien la temática de la participación ciudadana surge en gran medida a partir de la crítica al carácter ilusorio de la noción de interés general representado por el Estado -y por su administración pública- ella implica el reconocimiento de la existencia de "intereses públicos" -que como tales son distintos a los intereses particulares- así como la asunción de la posibilidad de una armonización entre ambos o, en todo caso, de un conflicto que puede resolverse institucionalmente y no por la vía del enfrentamiento.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Existe un sinnúmero de definiciones de diversos autores sobre los tipos de participación, cito aquí las acepciones que sirven para mi encuadre, Cfr por ejemplo a: Alicia Ziccardi y Homero R. Saltalamacchia (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México. IISUNAM; Alicia Ziccardi (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México. IISUNAM-Porrúa; Nuria Cunill (1998). *Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana*. Venezuela. CLAD y de la misma autora (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela. CLAD; José Octavio Acosta Arévalo (1996). "La participación ciudadana en México. I. Las relaciones políticas de los gobiernos locales", en Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C. (CESEM). *Antología: participación ciudadana*. Fundación Friedrich Ebert Representación en México. México; Roberto Mellado H. (2001). *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad*

En términos generales, todas las definiciones anteriores coinciden en que la participación ciudadana es la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la *cosa pública* para aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución, respecto a los asuntos que son de su interés. La participación implica la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales. La participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva en los espacios de decisión local, porque es ahí, donde los individuos acceden en diferentes condiciones, a bienes y servicios formando así, la dimensión social y política de ciudadanos.<sup>104</sup> Así,

“...el término *participación* es utilizado para explicar la incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas y, en algunos casos, en la gestión de recursos. Con la crisis de representación y de eficacia de los Estados nacionales, la participación aparece asociada a una forma de hacer más eficiente la administración y a la necesidad de legitimación. En los países latinoamericanos, en un contexto de autoritarismo o bien de una excesiva centralización de las decisiones, la participación es considerada como un medio para la democratización de los espacios institucionales y de las relaciones entre la sociedad y los gobiernos. Se trata de un concepto problemático ya que se refiere a prácticas sociales orientadas hacia diferentes objetivos y, por ello, tiene múltiples significados”.<sup>105</sup>

Existen dos polos: intereses-públicos e intereses-particulares, la participación ciudadana sólo se circunscribiría a la órbita de los intereses particulares radicados en la sociedad civil. Para algunos autores, incluso, tales intereses no sólo son diferentes de los intereses públicos, sino también de los intereses individuales directos, puesto que están referidos específicamente a intereses difusos y colectivos. El interés difuso "es el interés jurídicamente reconocido de una pluralidad indeterminada o indeterminable de sujetos" que puede aplicarse a muchos de los llamados derechos sociales como el derecho al paisaje, derecho a la salud, derecho al trabajo, derecho a la información, derecho a la cultura, etc. y el interés colectivo es "el interés de un grupo más o menos determinable de ciudadanos, perseguible de una manera unificada, por tener dicho grupo unas características y aspiraciones sociales comunes". Lo que lo diferencia del interés difuso genérico es que consiste en una especificación o sectorización de aquél con base en criterios subjetivos. El interés colectivo no es sino el interés difuso de una colectividad menor. La participación ciudadana así planteada remite a la vinculación entre intereses difusos y colectivos e intereses públicos. Por tanto, tampoco sería asimilable al fenómeno de la participación política, en especial si ésta es entendida como la intervención de los ciudadanos básicamente a través de los partidos políticos, en órganos de representación como parlamentos, concejos municipales y cualquier otro tipo que represente los intereses globales de una comunidad política u ordenamiento general tal como el municipio; la provincia, la región o

---

de México. México. Edit. Plaza y Valdés; Giovanni Sartori (1993). *¿Qué es la democracia?* op cit.; Norberto Bobbio; Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, (1998). *Diccionario de Política*. México. Siglo XXI Editores. 2 tomos. 6a edición, y Pratt F. Henry. (Editor) (1975). *Diccionario de sociología*. México. FCE. 6a. edición.

<sup>104</sup> Alicia Ziccardi. *Gobernabilidad...* Op. cit. Pp. 29.

<sup>105</sup> Cfr. Silvia Bolos. "La participación ciudadana" en *Participación y espacio público*. México. Universidad de la Ciudad de México. 2003. Pp. 7.



el Estado. De hecho, se supone -al menos formalmente- que el ciudadano participa "políticamente" exigiendo periódicamente a los miembros de esos órganos, quienes actuando como sus "representantes" gobiernan y/o legislan en función de la ordenación global de la sociedad.<sup>106</sup>

Actualmente, el artículo 25 de la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, enuncia el derecho a participar en los asuntos públicos, establece que no solamente es responsabilidad de las autoridades municipales, sino de los ciudadanos y que tienen el derecho a participar en ellos. Sin embargo, la participación ciudadana no se entiende como un instrumento real de construcción de ciudadanía para la recuperación en un consenso integral y estratégico sobre las necesidades, demandas y propuestas que la sociedad plantea en un proyecto de desarrollo democrático y sustentable.

Para promover una participación que sea realmente transformadora e integradora de la realidad desde lo local, se tiene que reconocer la heterogeneidad de los actores que componen el complejo tejido social del gobierno local, cualquiera que sea su tamaño. Se debe considerar que la participación ciudadana tiene un valor de uso y un valor de cambio; siendo el valor de uso aquel donde la participación utilizada por los propios actores para la satisfacción de sus demandas, ya sean individuales o colectivas, y el valor de cambio aquel donde la participación es utilizada como mercancía y entra al mercado como un aporte que es contabilizado y traducido en dinero como contribución monetaria. Las prácticas cotidianas hacen que el concepto de participación incorpore y adquieran de manera significativa valores y propósitos distintos. En muchos casos ésta se entiende simplemente como un recurso en sí mismo para la colaboración vecinal en los programas de autoayuda o bien como un instrumento de legitimación de alguna decisión política o como un medio para la consecución de una demanda específica de algún grupo determinado, en fin como formas de incorporación social en la resolución de intereses puntuales. No obstante, si esto es así, entonces según Cunill, todas aquellas experiencias relativas a la creación de órganos consultivos formados por expertos o personalidades relevantes para auxiliar y/o asesorar a la actividad administrativa, escaparían del ámbito del fenómeno de la participación ciudadana.<sup>107</sup>

Podríamos decir entonces que la participación tiene varios dilemas. Una de las condiciones que le permiten a un gobierno introducir nuevas prácticas políticas y nuevos estilos de gobierno, es que logre acumular el suficiente poder y autoridad para impulsar las reformas necesarias.<sup>108</sup> Pero aquí el gobierno puede entrar en contradicción con una de las características principales de la democracia: la participación. Según Diamond, aunque la participación de la sociedad civil es crucial para el desarrollo de la democracia, una sociedad civil demasiado confrontacionista y en búsqueda de privilegios

---

<sup>106</sup> Nuria Cunill. *Los elementos.. Op. cit.* Pp. 69-74.

<sup>107</sup> José Octavio Acosta Arévalo. *Op. Cit.*, Pp. 7,10 y 11 y Cunill (1998), *Op. Cit.*

<sup>108</sup> Cfr. Terry L. Kart y Philippe C. Schmitter, "Modes of transition in Latin America, southern and eastern Europe", *Internacional Social Science Journal*, No. 128, mayo de 1991. Pp. 269-284, en especial p. 252.

particulares para sus diversos grupos y asociaciones puede derribar al gobierno con la diversidad y magnitud de sus demandas.<sup>109</sup> Para un nuevo gobierno la participación puede resultar altamente desestabilizadora, sobre todo si ésta es contestataria y/o si no está canalizada a través de instituciones.

Pese a lo anterior, indudablemente los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla. Suelen existir formas institucionalizadas de participación reconocidas por las legislaciones locales. Sin embargo, su eficacia es muy limitada si prevalecen en los hechos formas de gobierno burocráticas y autoritarias que excluyen o subordinan la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, es posible identificar en las ciudades distintos instrumentos –audiencias públicas, referéndum, plebiscito, iniciativa popular-, algunos de los cuales jamás han sido activados aun cuando existan en los respectivos cuerpos legislativos.<sup>110</sup>

Pero cabría preguntarse: a) ¿Cuál es la posibilidad actual (real) de participación social y ciudadana en la gestión de los gobiernos local y municipal? (según la estructura gubernamental, según la capacidad de la sociedad, según la ley); b) ¿Qué consecuencias tiene la participación social y ciudadana en los hechos, para el gobierno, para la gestión pública, para la sociedad local?; c) ¿Qué formas reviste la participación?: *¿El papel de la ONG es permanente o es coyuntural? ¿Las asociaciones de vecinos, de ejidatarios, de propietarios qué futuro tienen?*; d) ¿Existe "sociedad local" suficientemente organizada para mantener, exigir, operar, influir una gestión gubernamental participativa social y ciudadana?; e) ¿Los gobiernos locales (de cualquier signo) fomentan, estorban, canalizan, controlan, desestiman, tienen miedo a la participación social, a la participación ciudadana? ¿En qué hechos se evidencia?; f) De las experiencias conocidas, documentadas; ¿en qué (áreas, niveles, asuntos, temas, condiciones) tienen consecuencias "exitosas" la participación social y la ciudadana, en los gobiernos locales?; g) ¿La organización que sustenta la participación: es viable, efímera, permanente, consistente, o se "politiza" y desaparece o se transforma? ¿Conviene fomentar una mayor organización ciudadana y social diferente de los partidos? ¿Debe ser también interlocutor de los gobiernos locales y de los poderes del Estado o sólo los partidos políticos? y h) Es la participación social y ciudadana un constitutivo de la democracia o es un modo de llevar adelante intereses de grupo o facción de los diferentes actores sociales? ¿ambas?<sup>111</sup>

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva, deben generarse compromisos y condiciones institucionales, y existir el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son

<sup>109</sup> Diamond, *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>110</sup> Cfr. Alicia Ziccardi (Coordinadora 1996). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México. IIS-UNAM y Porrúa.

<sup>111</sup> Cfr. Coloquio: "El gobierno municipal y la participación ciudadana. Los investigadores ante la reforma municipal". IGLOM. Diciembre de 1997.

valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia, que pueden y deben ejercerse en primer término en el cotidiano y en el espacio local, donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos. Así:

“...muchas de las propuestas generadas e impulsadas desde lo social, han producido la apertura de espacios para la participación en los distintos niveles de gobierno, particularmente en los locales, en los cuales se desarrolla una interlocución institucionalizada entre sectores gubernamentales y sociales. De esta forma, restringiremos el término *participación ciudadana* a aquellos casos que representan una respuesta –individual o colectiva– desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan o crean para involucrar a sectores de la población en alguna actividad específica en el ámbito de lo público”.<sup>112</sup>

La ciudad es en gran medida un patrimonio colectivo. Su construcción y conservación requiere del saber de los técnicos, de inversión pública y privada, de gobiernos locales legítimamente constituidos, de funcionarios públicos que actúen con honestidad, de la acción de organizaciones sociales y de ONGs que han demostrado su capacidad para transformar y mejorar las condiciones de vida de los sectores populares. Las formas de participación ciudadana deben contemplar necesariamente esta complejidad social para garantizar su eficacia.

Hoy se advierte una recuperación de la identidad de ‘ciudadano’, y en algunas ciudades una mayor presencia de estructuras institucionales de participación: comités de vecinos de manzanas, colonias, barrios, donde se procesan las demandas de la ciudadanía por bienes y servicios urbanos y que son sus intermediarios ante el gobierno local. La pregunta central que urge responder es la siguiente: ¿Qué nuevas formas hay para (re) construir ciudadanía, para lograr unir el vínculo horizontal (el "estar y actuar juntos") con la relación vertical gobernados-gobernantes en México?

No obstante durante años, el crear vías institucionales para la participación no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y la formulación de las políticas públicas locales. Por el contrario, se trató únicamente de un intento de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno.<sup>113</sup>

Por todo lo anterior, es necesario responder a las siguientes interrogantes: ¿Es factible encontrar mecanismos que permitan una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas? ¿Pueden garantizar esos mecanismos unos procesos que den lugar a una participación plural, informada y con un componente deliberativo? ¿Se alcanzarían decisiones por esta vía que fueran significativamente distintas a las actuales? ¿Se insertan esos procesos en el marco de una lógica de democracia representativa? Estas son algunas de las preguntas existentes en torno a unos mecanismos de implicación ciudadana en la vida política (Consejos consultivos, jurados ciudadanos, veedurías ciudadanas, agendas XXI), que a pesar de seguir ocupando un espacio secundario en nuestros sistemas políticos, han ido tomando un protagonismo creciente en las últimas décadas.

<sup>112</sup> Silvia Bolos. “La participación ciudadana” en *Participación y espacio público. Op. cit.* Pp. 7.

<sup>113</sup> Alicia Ziccardi, (2001). “Las ciudades... *Op. cit.*”

La participación directa en la toma de decisiones del ciudadano a partir de individuos informados, activos y coherentes puede ser una utopía. La apatía y el pesimismo que a lo largo del tiempo han sentido éstos –sobre todo en las sociedades democráticas occidentales burguesas-, razón por la cual se ha reducido el rol político de la ciudadanía a simples espectadores. Para enfrentar esto, se necesitan ciudadanos inconformes no pasivos y que ya no solo quieren reemplazar a las clases políticas ó "públicos temáticos", o sea personas que actúan como el perfecto ciudadano.<sup>114</sup> Sin embargo:

“No en todas las sociedades la participación de los ciudadanos representa un asunto relevante; esta preocupación surge con la crisis de representatividad en el contexto democrático liberal, las transformaciones de los Estados tendientes a su reducción y la necesidad de que la sociedad asuma ciertas tareas propias de la estructura gubernamental”.<sup>115</sup>

Las siguientes son preguntas que tendríamos que contestar: ¿qué falta en las democracias occidentales representativas para lograr ciudadanos participativos? ¿Cómo lograr que la apatía ciudadana en las decisiones públicas aminore y se construya una ciudadanía participativa que intervenga permanentemente en la cosa pública? ¿Los mecanismos de la democracia directa incluidos en las constituciones generales y locales son suficientes o perfectibles para que los ciudadanos cuenten con instrumentos institucionales de participación? ¿Ya se cuenta con una ciudadanía lo suficientemente preparada políticamente hablando con una real cultura participativa para que tenga intervención en los asuntos de interés público? ¿Las naciones cuentan ya con estrategias locales que construyan ciudadanía decisoras y no simplemente consultoras?

La participación ciudadana y la ingerencia que se pueda lograr de ésta en las decisiones políticas, es un tema de discusión que aún no acaba de construirse a nivel mundial. La construcción de ciudadanía se ha convertido en un tema recurrente desde la perspectiva y análisis de la democracia directa como contraparte a la crisis de la democracia representativa. Sin embargo:

“...es necesario profundizar en la idea de que la participación en los ámbitos institucionales y en elecciones es solamente una de las formas en la que ésta se realiza socialmente. Es posible constatar que muchos de los que no participan electoralmente, adquieren compromisos que se reflejan en actividades relacionadas con algún tipo de proyectos a través de los cuales generan soluciones a sus problemas. Esto es independiente de su calidad de ciudadanos definidos legalmente. Una persona que no posee su documento electoral, aunque es un ciudadano ante la ley, no está ejerciendo sus derechos. Sin embargo puede estar involucrado en acciones comprometidas con algún interés colectivo”.<sup>116</sup>

La contradicción entre autoridad y participación representa un serio dilema para un gobierno de oposición que justifica su existencia por su

<sup>114</sup> Cfr. Joan Font, (2004). “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en Alicia Ziccardi (*Coordinadora 2004*). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México. IIS-UNAM, INDESOL, COMECOS. Pp. 23-42.

<sup>115</sup> Silvia Bolos. “La participación ciudadana” en *Participación y espacio público*. *Op. cit.* Pp. 8.

<sup>116</sup> *Ibidem*. Pp. 8.

compromiso con la democracia. En México por lo general, los partidos de oposición han llegado al poder apoyados por una fuerte participación de diversas organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, una vez en el poder, estas altas tasas de participación y movilización social pueden llegar a convertirse en obstáculos para el gobierno. En nuestro país, una de las primeras tareas que enfrentan los gobiernos no priístas, es la necesidad de erosionar prácticas autoritarias firmemente ancladas y combatir a una variedad de grupos de presión asociados con el PRI, que se han beneficiado de dichas prácticas y que se muestran reticentes a perder sus privilegios.<sup>117</sup>

Según los expertos para lograr esta tarea, el gobierno necesita ejercer su autoridad, estar dispuesto a encarar a una variedad de grupos sociales que se resisten a los cambios, aplicar la ley con firmeza e inclusive actuar en ciertas ocasiones de manera discrecional. Esto frecuentemente requiere de un alejamiento de la sociedad civil. Sin embargo, para consolidar las reformas democráticas que se intente promover, el gobierno necesita un mayor acercamiento con los ciudadanos, ya que sin su colaboración y cooperación es difícil consolidar nuevas prácticas. Para ello es indispensable fomentar una mayor participación de la ciudadanía. Las reformas sólo se consolidan cuando la gente coopera y obedece las reglas por voluntad propia.<sup>118</sup>

Los expertos que han analizado las experiencias de varios países que iniciaron transiciones hacia la democracia, señalan que en el proceso de democratización hay dos momentos fundamentales. Primero, los gobiernos que intentan introducir reformas a menudo requieren usar su poder de manera discrecional para combatir la resistencia de los grupos de interés que defienden el *status quo*, resolver los problemas de acción colectiva que enfrentan los beneficiarios potenciales de las reformas y superar la incertidumbre existente sobre los beneficios de las reformas.<sup>119</sup> Segundo, eventualmente, el gobierno debe abrir los canales de participación, fortalecer la vida asociativa de la sociedad civil y someter a las autoridades a un mayor escrutinio por parte de la ciudadanía. Muchos países se han quedado en la primera fase. Éstas son las “democracias delegativas” que O’Donnell ha analizado. El dilema central para los gobiernos de oposición es, entonces: ¿cómo abrir estos canales de participación sin entorpecer o poner en riesgo las reformas introducidas?<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> Cfr. Yemile Mizrahi. “Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México” en *Política y Gobierno*. México, CIDE. Vol. II, Núm. 2, 2o semestre de 1995. Pp. 199.

<sup>118</sup> Cfr. Robert D. Putnam, (1992). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, p. 9 e *Ibidem*.

<sup>119</sup> Dice Yemile Mizrahi que el trabajo de Haggard y Kaufman analiza los dilemas que enfrentan las nuevas democracias en la introducción de reformas económicas. Sin embargo, sus argumentos pueden extenderse para entender los dilemas que enfrenta el gobierno al tratar de introducir reformas políticas. Cfr Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, “Economic Reform and Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 4, octubre de 1994, Pp. 12.

<sup>120</sup> Yemile Mizrahi. “Democracia, eficiencia y...” *Op. Cit.* Pp. 177-204.

### 3.1.1. Análisis de la ciudadanía en los siglos XX y XXI.

Históricamente a mediados del siglo XX autores como T.H. Marshall identificó las tres dimensiones de la ciudadanía, las cuales estarían materializadas en las condiciones de vida que ofrecen las ciudades europeas a la mayoría de sus habitantes. La *ciudadanía civil* asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad (física); la *ciudadanía política* que se sustenta en los principios de la democracia liberal del derecho a la participación de ser elector y ser elegido, al sufragio universal; y la *ciudadanía social* que refiere a los derechos a la salud, a la educación, la vivienda, a la seguridad social, sobre los que se constituyó y expandió el Estado de bienestar en los países del mundo occidental, sobre la base de adoptar en la posguerra los principios de universalidad.<sup>121</sup> Así, la siguiente intenta ser una definición de ciudadanía plena y social como una tríada de:

- 1) *Ciudadanía política*: que se vincula con el principio participativo y que comprende los derechos electorales y de participación institucional;
- 2) *Ciudadanía civil*: ligada al principio de libertad, que se expresa en la libertad de contratación y asunción de obligaciones interpersonales y
- 3) *Ciudadanía social*: con configuración dual, desde el punto de vista formal, como condición de miembro de una comunidad política y desde el punto de vista sustancial, como atribución al ciudadano de una serie de derechos reconocidos por el Estado.<sup>122</sup>

Sin embargo, existe un binomio entre ciudadanía plena *versus* ciudadanía incompleta. El ya clásico libro de Marshall antes citado, señaló la tensión permanente entre el sistema capitalista y el concepto ideal de igualdad ciudadana, en el sentido de que el primero divide socialmente a los habitantes de cualquier país, mientras que el segundo tiende aparentemente a igualarlos, fundamentalmente a través del derecho al voto. En el mismo libro, este autor afirma que el *status* de ciudadano proporcionó el cimiento de igualdad sobre el que pudo erigirse la estructura de la desigualdad capitalista, elementos que han sido aceptados en general, pero también cuestionados y desarrollados por otros autores posteriormente. Algunos de ellos critican que la idea enunciada por Marshall de que la ciudadanía es un *status* otorgado a los miembros plenos de una comunidad, con iguales derechos y obligaciones frente a la misma, y aunque no existen principios universales que determinen estos deberes y derechos, la ciudadanía como una institución en desarrollo crea una imagen ideal de ciudadanía hacia la cual pueden dirigirse las aspiraciones.

En la actualidad se está reviviendo el análisis teórico en torno a la ciudadanía. La forma tan compleja en que se están dando los procesos políticos hoy en día, han provocado un creciente interés por los ciudadanos. El resurgimiento analítico con múltiples y diversos posicionamientos teóricos, la

<sup>121</sup> Cfr. T.H. Marshall. (1950). *Citizenship and social class, and other essays*. University of Cambridge. Pp. 154 y Alicia Ziccardi, (Compiladora. 2001). “Las ciudades... *Op. Cit.* Dice Ziccardi que la crisis del modelo del Estado de bienestar nunca plenamente desarrollado, puso en cuestión la misma concepción de ciudadanía que subyacía en su constitución, la determinación de las prestaciones sociales cubiertas por los seguros, y la presencia de los sindicatos en su administración y gestión. Y frente a ello aún no existen nuevos modelos de bienestar a partir de los cuales abordar la cuestión social.

<sup>122</sup> Cfr. J.L. Monereo. (1996). *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Madrid, España. CES.

reflexión y el debate al respecto, así como la pluralidad de enfoques y formulaciones, dan cuenta del interés en el tópico.

No obstante, los enfoques teóricos en torno al tema tienen encuadres con diagnósticos diferentes y contrarios.<sup>123</sup> Las perspectivas varían: hay quienes ponen el acento en el debilitamiento de la política, originado en pérdidas de credibilidad, representatividad y de participación ciudadana, y quienes subrayan su vigorización, derivada del interés renovado en la reconstitución del espacio político, sus nuevas formas y actores.<sup>124</sup> Para otros, el análisis se ha enmarcado en el agotamiento de la política, en la inconformidad ciudadana con el desempeño de los políticos y las instituciones públicas,<sup>125</sup> en la incertidumbre de una ciudadanía que no se reconoce en los actores políticos tradicionales, y en un minimalismo de la política, expresado en el desplazamiento de las demandas ciudadanas hacia el espacio social. En esa misma perspectiva, se señala que el desarrollo de la política, muchas veces subordinado de manera exclusiva a las funciones más acotadas del Estado, dejaría poco margen de entrada a las variadas formas de gestión y de participación social que requiere una ciudadanía cada vez más diversa y particularista.<sup>126</sup> En ese tenor:

“Una de las características que presenta la apatía es la falta de confianza y de credibilidad hacia el Estado y sus instituciones lo que provoca la ausencia de un grado de consenso aceptable respecto de las decisiones tomadas. Así, en muchos casos, las instituciones son vistas como ilegítimas por parte de la población. Por esto, para propiciar la participación se requiere que el gobierno sea creíble, democrático, honesto y eficiente. Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad. Debe, como está planteado en la concepción de la gobernabilidad democrática, estar dispuesto a generar espacios institucionales en los cuales sectores amplios se sientan incluidos en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, una administración justa y activa y unos programas ambiciosos destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía son condiciones previas al desarrollo de la participación. Sin esta inversión política y económica, los llamados a la participación están condenados al fracaso”.<sup>127</sup>

En el mismo contexto, y partiendo de la perspectiva que recupera la importancia del Estado con sus transformaciones contemporáneas, la teoría del pluralismo político reconoce la diversidad política y social, fortaleciendo así y reivindicando la solidez de las instituciones y su eficiencia, que deben estar cimentadas en la participación y la creación de consensos ciudadanos. En la mayor parte de Latinoamérica y sobre todo en contextos como México, actualmente deben enfrentarse desfases históricos y la desconexión de la

<sup>123</sup> Respecto al tema del resurgimiento ciudadano *cfr.* entre otros a: Will Kymlicka y Wayne Norman (1995). "Return of the citizen: A survey work on citizenship theory", en Ronald Beiner (ed.), *Theorizing citizenship*, EUA, State University of New York Press.

<sup>124</sup> Judit Bokser, (2002). "Ciudadanía, procesos de globalización y democracia", en IEDF (*et al.*) *Democracia y formación ciudadana*. México. Pp. 13.

<sup>125</sup> *Cfr.* Adam Przeworski. "El Estado y el ciudadano", en *Política y Gobierno*. Vol. V, Núm. 2, México, CIDE. 2º semestre de 1998. Pp. 341-379.

<sup>126</sup> *Cfr.* Néstor García Canclini, (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México. Edit. Grijalbo, *cfr.* Bokser, J, *Op. cit.* Pp. 14.

<sup>127</sup> Silvia Bolos. "La participación ciudadana" en *Participación y espacio público*. *Op. cit.* Pp. 9 y Jordi Borja. (2000). *Descentralización y participación ciudadana*. México. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara. Pp. 105-106.

política con otras dimensiones y procesos, específicamente los económicos, lo que ha conducido a llamar la atención sobre la presencia de un serio déficit democrático en los procesos de reflexión y deliberación colectivas y a señalar los riesgos derivados de una ruptura entre las dos funciones básicas de la acción política: la representación y la participación. Indudablemente, ambas funciones son vistas como referentes esenciales de construcción de ciudadanía y de institucionalidad democrática.<sup>128</sup>

Sin embargo, también existe la visión de la creciente "privatización" de la ciudadanía anclada, ya no tanto en representaciones comunes normativamente universales e incluyentes, sino en diferencias, particularidades y fracturas.<sup>129</sup> Esa "privatización de la ciudadanía" es porque ahora existe una lucha entre un colectivismo ciudadano *versus* un individualismo racional. Hoy en día para los neoliberales, el Estado debiera ser más como una empresa que atiende clientes y no ciudadanos esto es: la dicotomía empresa-clientes se contrapone a la dicotomía Estado-ciudadanos. De hecho, han surgido nuevas escuelas de la administración pública (o *management* público) que enmarcadas en un enfoque económico, hablan de gobiernos empresariales con una burocracia que brinda servicios o políticas públicas a la ciudadanía de manera empresarial.<sup>130</sup> La reformulación teórica y práctica de la gestión en políticas sociales, en particular se ha beneficiado ampliamente de nuevas dinámicas. Así, en un marco general, por lo menos tres grandes tipos de "fuentes" podrían ser identificadas para efectos de nutrir la reflexión sobre la modernización de la gestión social: la gestión de tipo empresarial o "gerencial"; los enfoques "neoinstitucionalistas"; y el arsenal teórico e instrumental desarrollado en relación a las "políticas públicas".

Ahora el individuo ha quedado inserto en una lógica empresarial, y hoy ya no es ciudadano sino "cliente" y tiene la libertad de elegir y estar incluido siempre y cuando tenga capacidad de consumo, y sobre todo de participación dentro de ese mercado de lo contrario, será excluido. Al individualismo racionalista, algunos lo plantean como opción en las decisiones sociales quedado fuera el colectivismo y comunitarismo planteado con un enfoque sociológico. Entonces los individuos que conforman como grupo a la sociedad civil organizada, al parecer no tendrían mucha fuerza: quizás hay un ápice de razón en eso.

En ese contexto y bajo esa lógica de economía de mercado, la ciencia política no quedó fuera, al menos en la explicación de la participación de los individuos en decisiones que lo afectan. En las últimas décadas, algunos han llamado "Teoría política formal o positiva", a diversos y elementales métodos con enfoques metodológicos que intentan explicar el complejo comportamiento decisional y de elección de los ciudadanos dentro de una sociedad, pero con

<sup>128</sup> Cfr. a Víctor Alarcón Olguín, (1999). "Ciudadanía y participación política en América Latina", en Judit Bokser (ed.), *Agendas de investigación en la ciencia política*, México, CNCP, UAM.

<sup>129</sup> Cfr. Norbert Lechner, (1997) "El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos", en Rosalía Winocur (comp.), *Culturas políticas a fin de siglo*, México, Flacso-Juan Pablos Editor, Cfr. Bokser, J, *Op. cit.*, Pp. 14.

<sup>130</sup> Cfr por ejemplo a David Osborne y Ted Gaebler (1994). *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México. Edit. Gernika.



enfoques económicos. Como ejemplo de lo anterior, podemos hablar de algunos elementos metodológicos del enfoque de la elección racional (*rational choice* o *rat choice*):

“En tiempos recientes, un buen número de autores ha intentado explicar el laberinto de la acción humana con ayuda de lo que se ha llamado modelos de “elección racional”. En pocas palabras, construyen un tipo abstracto de individuo, que tiene una jerarquía consistente de preferencias, y que elige, enfrentado con una serie de posibilidades, la solución más favorable; ése sería, así nos dicen, un individuo racional. Lo que sigue es todavía más endeble. Los modelos suponen que, en promedio, los hombres son individuos racionales de ese tipo. Siendo así, es posible explicar –y predecir- las conductas de grandes grupos a partir de una simplificación ideal de las motivaciones, en escenarios estilizados de situaciones posibles. Exagerando un poco, suponen que las relaciones entre individuos siguen el esquema básico del intercambio; que las decisiones tienen que ver con “invertir” o “apostar”, a partir de un cálculo de costos y beneficios; y suponen que los hombres tratan siempre de “maximizar” su utilidad en cada transacción. Lo más atractivo que tienen estas explicaciones, es que permiten dejar de lado no sólo las cuestiones morales, sino continentes enteros de la reflexión sociológica, con sus preocupaciones por las clases, los roles, los sistemas de acción, etc. Tienen, además, a su favor, una apariencia de realismo crudo, un aire de franqueza iconoclasta que las hace parecer, a simple vista, modelos de pensamiento científico... Desde luego, las teorías son más inteligentes que todo esto; pero creo que mi esbozo no es del todo injusto”.<sup>131</sup>

En su origen dice Fernando Escalante, esta idea de la racionalidad está vinculada con el pensamiento económico. La autonomía de lo económico está asociada con una forma particular de conducta, apoyada en el cálculo y orientada hacia la obtención del máximo beneficio individual. Contra las formas tradicionales de conducta, se supuso desde un principio que la conducta económica tenía su motor en el interés, y que era –por ello- desapasionada y calculadora. Ahora ya no se habla del ciudadano como animal social y menos como animal político o el *zoon politikon* aristotélico, sino del: *homo oeconomicus*, como un hombre que es egoísta, interesado y practicante permanente de la racionalidad económica en la mayoría de sus acciones cotidianas.

Pero debe decirse que fuera de la economía, suele ser difícil encontrar alguna unidad de cálculo de intereses, y difícil también asimilar otras situaciones a la forma paradigmática del mercado. Entonces, el núcleo del modelo económico de la racionalidad es la capacidad de *preferir* una cosa o decisión sobre otra. Esto es, la posibilidad de *valorar* las cosas y las decisiones y ordenarlas en una jerarquía que permita elegir. Su mayor debilidad está en el problema de la formación de preferencias, o sea, en el atolladero de la moral. Así, Escalante argumenta:

“En lo que me interesa, estas teorías tienen dos debilidades serias: primera, por supuesto, no pueden explicar cómo se crean las jerarquías de preferencias, los valores; y segunda, tienden a dejar de lado las distorsiones, por hablar así, que la moral introduce en las decisiones racionales. Un ejemplo evidente es el mercado. La

<sup>131</sup> Cfr. Fernando Escalante Gonzalbo (1992). *Ciudadanos imaginarios*. México. Edit. El Colegio de México. Pp. 26-27. Entre los autores clásicos de la “elección racional” están Kenneth Arrow, James Buchanan, Karl Popper, y los creadores de la “teoría de juegos”, Von Neumann y Morgenstern. Hay también un curioso entrelazamiento del marxismo con estos modelos en la obra de J.E. Roemer y Jon Elster.

conurrencia de individuos interesados sólo proporciona estabilidad y prosperidad si, aparte de egoístas, son individuos respetuosos de la legalidad y obedientes para la autoridad estatal. El punto no es trivial, porque una orientación utilitaria, sostenida por el afán egoísta de la acumulación, en principio sólo produce una actitud *predatoria*. Esto explicaría, por cierto, las deformidades de algunos mercados; pero ésa es harina de otro costal.<sup>132</sup>

Sin embargo, Joseph Colomer asegura lo contrario de Escalante:

“Es conveniente subrayar que el interés personal que el enfoque de la elección racional supone que guía las conductas humanas no es necesariamente un interés económico, monetario o material, sino una valoración subjetiva favorable de ciertos resultados, cuya sustancia puede variar según cual sea el campo de acción y el individuo de que se trate. Se supone así que los ciudadanos participan en política para la consecución de bienes públicos, sean éstos leyes, servicios sociales, políticas públicas o decisiones administrativas que les favorezcan; que los políticos persiguen el acceso al poder –bien concebido como instrumento para la realización de sus programas e ideales, bien como un fin ventajoso en si mismo- y que por tanto suelen tener en democracia una fuerte motivación electoral; que los altos burócratas aspiran a disponer del mayor volumen posible de recursos administrativos –bien para su propia satisfacción personal, bien para conseguir una mayor ganancia... No hay pues ningún esencialismo sobre el interés o el contenido de la utilidad que se supone que todo el mundo desea maximizar, sino más bien una actitud abierta a conocer las motivaciones reveladas por las conductas, sintetizable en el lema “dime lo que haces y te diré quién eres” más que en lo que indican a veces los estudios de opinión”.<sup>133</sup>

El supuesto del individualismo en la elección racional, se refiere a un *individualismo* ciudadano, según Colomer:

“Con el individualismo metodológico se pretende explicar los hechos colectivos a partir de las acciones individuales, en vez de hacerlo a la inversa. Con ello se descarta todo determinismo estructural y se realza la capacidad humana de tomar decisiones voluntarias, aunque en el marco siempre limitado de alternativas proporcionado por las estructuras –particularmente las instituciones y las reglas de decisión- y por los comportamientos de los demás. Los sujetos de la acción no son, pues, en este tipo de análisis las naciones, las clases, las razas o los géneros, sino los individuos que, perteneciendo casi siempre a varios de estos colectivos, conforman sus específicas preferencias y eligen de un modo coherente con los fines que cada uno aspira conseguir. Categorías colectivas como las citadas son útiles para describir unos marcos de influencia mutua e interacción de los individuos, pero se supone que sólo a estos cabe atribuir voluntad, estrategia, decisión y persecución de objetivos propios de un modo consciente... El individualismo metodológico no requiere compartir necesariamente un programa ideológico de desarrollo de la autonomía individual y la competencia, sino que puede ser compatible con una opción normativa favorable a la solidaridad o a una sociedad con unos valores compartidos de típico, cívico o patriótico”.<sup>134</sup>

<sup>132</sup> Fernando Escalante G. *Op. cit.* Pp. 27.

<sup>133</sup> Joseph M. Colomer. “El enfoque de la elección racional en política” en, Kenneth J. Arrow (*et al*). *Lecturas de teoría política positiva*. (1991). España. Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. Estudio introductorio de Joseph M. Colomer. Universidad Autónoma de Barcelona. Pp. 13-14.

<sup>134</sup> J. M. Colomer. “El enfoque de la elección racional en política” *Op. cit.* Pp. 12 y 14. Debe decirse que el politólogo español Joseph María Colomer se ha atrevido a decir que la ciencia política, al ser cada vez más “científica”, nunca había estado mejor que ahora, y de un plumazo ha descalificado a los “clásicos” como Maquiavelo o Montesquieu, según él por ser especulativos, oscuros y ambiguos es decir, pre-científicos. Tal parece que los politólogos defensores del dato duro y los métodos cuantitativos, introductores y divulgadores en México de los modelos supuestamente más “científicos” de la disciplina, denostadores de todo aquello que no soporte la prueba de la empiria y que no pueda ser formalizado o

Podríamos decir que junto con el “individualismo racional” por llamarlo de alguna manera, están los postulados básicos de la lógica de la acción colectiva propuesta por Mancur Olson.<sup>135</sup> Dice Colomer que la principal paradoja, de ese modelo se refiere al tamaño del grupo. Cuanto mayor sea éste –dice citando a Olson-, menos incentivos tendrán los individuos pertenecientes al mismo para asumir los costes en tiempo, esfuerzo y dinero de participar en una acción colectiva, es decir, en la organización del grupo para la defensa de sus intereses. De este modo, en grupos muy numerosos –cuyos intereses sean ampliamente compartidos- cabrá esperar mayor pasividad o comportamiento de gorrón o vividor (*free rider*)<sup>136</sup> que en grupos reducidos.

Así, sólo la existencia de incentivos selectivos, independientes de los bienes públicos a cuya consecución está dirigida la acción, puede explicar la acción en grupos muy numerosos. Globalmente, es de esperar que haya una mayor actividad de presión de los grupos minoritarios de intereses y, por tanto, un mayor poder de éstos en relación con las grandes masas, lo cual hace hablar a Olson de una “explotación del grande por el pequeño” en la provisión de bienes públicos.<sup>137</sup>

Sin embargo, Escalante Gonzalbo asegura que los hallazgos clásicos de la elección racional como el dilema del prisionero<sup>138</sup> o la lógica del vividor (*free-*

matematizado, prefieren seguir alimentando una ilusión sobre los méritos de la ciencia y la teoría política, antes que iniciar una reflexión seria y autocrítica, no quieren reconocer las enormes debilidades y los pocos saberes producidos (si es que los hay) con esos criterios. En la actualidad se dice que metodológicamente la ciencia política está en crisis, porque hoy se hace “teoría política” con corrientes que hegemonizan la disciplina como la: *rational choice*, la teoría de juegos, la elaboración de escenarios, la econometría etc. Uno de los más reconocidos científicos políticos a nivel mundial como Giovanni Sartori, quizás uno de los politólogos que más ha contribuido a permear las características dominantes de esta disciplina en el mundo -es decir, una ciencia empírica, comparativa, altamente especializada y formalizada-, ha señalado que la ciencia política perdió el rumbo, y camina hoy con pies de barro porque al abrazar con rigor los métodos cuantitativos y lógico-deductivos para demostrar hipótesis cada vez más irrelevantes para entender lo político, terminó alejándose del pensamiento y la reflexión, hasta hacer de esta ciencia un elefante blanco gigantesco, lleno de datos, pero sin ideas, ni sustancia, atrapada en saberes inútiles para aproximarse a la complejidad del mundo. Nadie con más autoridad moral y profesional que Sartori, podía hacer este balance autocrítico y de honestidad intelectual sobre la disciplina que él mismo contribuyó a fundar y desarrollar. Este debate surgió a partir de un artículo que escribió Sartori en un número de la principal revista de divulgación en ciencia política de los Estados Unidos la: “*PS, Political Science*”, de la American Political Science Association (APSA) y que posteriormente se tradujo dicho artículo aquí en México en la revista publicada por el CIDE (*Política y gobierno*). Cfr. César Cancino. “Crisis de la ciencia política” en, *El Universal*. Octubre de 2004.

<sup>135</sup> Mancur Olson, (1968). *The logic of collective action*. New York. Schocken Books.

<sup>136</sup> En la lógica de la acción colectiva los individuos que pueden obtener mayor beneficio durante un amplio margen temporal, repeticiones, son aquellos capaces de colaborar o que en una situación inédita actúan racionalmente, evitando en lo más posible la incertidumbre, generando la actitud de gorrón o vividor (*free rider*) o del que se aprovecha del esfuerzo de los demás. En este último sentido, una persona sería racional cuando es eficaz a la hora de asegurarse su propio interés. Para indagar más sobre el *free rider*, cfr la obra de Mancur Olson ya citada.

<sup>137</sup> Cfr. J.M. Colomer. “El enfoque de la elección racional en política” *Op. cit.* Pp. 25 y 26.

<sup>138</sup> El “dilema del prisionero” se refiere a que dos sospechosos después de haber cometido el mismo crimen son conducidos a prisión sin que se puedan comunicar. Si ambos confiesan, se les condena a diez años de prisión a cada uno en lugar de los veinte de pena completa, por su colaboración con la justicia. Si no confiesa ninguno, tan sólo se les puede condenar a cinco años de cárcel. Pero si uno confiesa y el otro no, el que lo hace queda libre (como premio a su arrepentimiento) y el otro va a prisión veinte años. ¿Qué deberían hacer los prisioneros? Como a ambos les interesa confesar en cualquier caso para obtener la

*rider*) en la acción colectiva, tienen más o menos escondidos un montón de supuestos morales que hace falta explicitar. Para él, se han sofisticado mucho los modelos, pero el problema subsiste, porque la racionalidad económica no puede abordar la cuestión moral. Suele pensarse que una conducta es *racional* cuando persigue un fin concreto, de manera deliberada, y procede por una selección reflexiva –calculada– de los medios más eficientes. Intuitivamente, nuestro modelo ideal de racionalidad es la actividad científica. De tal forma, el eje de la conducta racional debe ser la *mente*: una mente que es un instrumento neutral, que funciona mejor cuanto más libre está de prejuicios. No es posible separar la reflexión instrumental de la “mente”, de los juicios morales ni de la experiencia. De hecho, hablar de juicios morales es sólo una manera imperfecta de aludir a un conocimiento práctico sobre *cómo comportarnos*. La acción humana transcurre siempre dentro de pautas, de tradiciones, de maneras de obrar que suponen a la vez, eficiencia, corrección, rectitud y adecuación. La racionalidad, pues, no puede ser sino la consistencia pragmática de la acción con una situación y una manera habitual de hacer las cosas. En realidad, nunca encontramos acciones aisladas, cuyos fines y medios puedan ser premeditados y calculados. Los hombres están inmersos en corrientes de actividad, y sólo en la práctica, en la experiencia de la acción, pueden *saber cómo* se hacen las cosas; en esas condiciones, una acción es “racional” si es coherente con una manera de hacer las cosas.<sup>139</sup>

Aunado a lo anterior, debe decirse como señala Leonardo Curzio<sup>140</sup> que el enfoque de la elección racional, aunque se trata de un modelo atractivo, es una aproximación que se considera en algunos casos inútil y en otros complementaria. En términos generales, se reconoce que es un método funcional para decisiones de pequeña escala pero no es muy aplicable a decisiones complejas porque supone un contexto en donde no existe conflicto de visiones ni de intereses. En la realidad esta es una situación utópica, en la que el ciudadano posee o dispone de toda la información y tiene la capacidad para analizarla y evaluarla, y además tiene a su alcance todos los recursos disponibles e incluso el tiempo necesario para poner en marcha su decisión. Esta inmejorable situación (idílica) le va a permitir finalmente, conseguir el resultado óptimo. Sin embargo, las decisiones gubernamentales jamás se producen en esas condiciones. Así Curzio insiste en que:

“El teorema de Arrow de la imposibilidad demuestra que es impropio pensar en una política racional que englobe las preferencias sociales de todos los integrantes o la voluntad general. La conducción política se realiza dentro de los parámetros de disenso aceptables para las partes en conflicto. La gobernabilidad de una sociedad depende de la capacidad de gestionar los asuntos públicos dentro de un esquema que admite oscilaciones hasta cierto umbral. En este sentido, resulta evidente que la decisión pública no puede plantearse el óptimo. No existe una solución óptima en el juego social; la confrontación de intereses es la norma. Sin embargo, este choque de

---

libertad, la pena final que se les impone ascienda a diez años para cada uno. Cfr. *Zona Abierta* 54/55. Pp. 15-16. Para una explicación más amplia sobre el tema Cfr. Morton Davis (1986). *Introducción a la teoría de juegos*. Madrid. Edit. Alianza.

<sup>139</sup> Fernando Escalante G. *Op. cit.* Pp. 28-29.

<sup>140</sup> Cfr. Leonardo Curzio. “Toma de decisiones”, en Tomás Miklos (Coordinador) (2000). *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*. México. Edit. Siglo XXI editores e IFE. Pp. 172.

intereses se mantiene dentro de un principio cooperativo que permite al sistema funcionar.<sup>141</sup>

Una de las debilidades del modelo de *rat choice* (llamémosle modelo porque no se le pueda llamar teoría propiamente dicho),<sup>142</sup> radica en que la racionalidad de cada persona es muy relativa. Depende de la información de que disponga, de sus propias capacidades y de la valoración que haga en cada caso. La manera en que se determina y evalúa el valor que se debe asignar a cada uno de los cursos de acción posibles es en principio debatible. Dice Curzio que no podemos estar seguros de disponer siempre y en todo momento de la información suficiente y de hacer en todos los casos la valoración adecuada o, más aún pensar que existe una valoración óptima. Esto es más o menos claro en la vida cotidiana de las personas y también lo es en las decisiones gubernamentales y así:

“Cada racionalidad tiene su lógica. La racionalidad absoluta es una quimera. De hecho, uno de los puntos más importantes aportados por Herbert Simon al estudio de la decisión es que no todas las personas actúan siempre como maximizadoras. Pueden conformarse con un determinado umbral de satisfacción, que quizás esté muy alejado del óptimo y sea sólo satisfactorio. Es decir, un umbral mucho más bajo en el que no se busque lo mejor sino aquello que reúna ciertas características básicas que puedan satisfacer los objetivos. Estaríamos, por consiguiente, hablando de mínimos satisfactorios en lugar de máximos totales. Este principio de satisfacción por umbrales es útil para entender mejor el modelo incrementalista”.<sup>143</sup>

La evaluación de la decisión que contempla el modelo racional, consiste en que se elige la mejor alternativa para conseguir el objetivo planteado. Pero en definitiva, resulta claro que las limitaciones de la teoría de la elección racional son en última instancia, los límites de la racionalidad humana.

La “teoría de la racionalidad” también la han criticado autores como Jon Elster,<sup>144</sup> su crítica se basa en la existencia de lo que él llama racionalidad imperfecta. Según Elster, sólo el hombre tiene la capacidad de buscar soluciones óptimas, pero dice que es igualmente cierto que sólo el hombre es susceptible de acracia.<sup>145</sup> Elster ha podido comprobar que el comportamiento de los hombres no es siempre, ni debe serlo, de tipo racional. ¿Cuántas decisiones los ciudadanos las toman por preferencias totalmente irracionales en la vida cotidiana? La manera en que el hombre moldea sus preferencias y creencias depende de las restricciones impuestas por su contexto y por su propia condición. El consumo y las simpatías políticas, por ejemplo, no están sujetos por un modelo canónico que estipule qué es lo racional y qué no lo es. Esto nos lleva a señalar el problema de la indeterminación de la propia teoría. Otro de los propósitos centrales de la obra de Elster es demostrar las

<sup>141</sup> *Ibidem*. Pp. 173 y ss. El teorema al que se refiere Curzio es el de la obra de: Kenneth Arrow. (1964). *Elección social y valores individuales*, Madrid, Ministerio de Hacienda.

<sup>142</sup> Giovanni Sartori en su obra: *La política. Lógica y métodos de las ciencias sociales*, hace una gran disertación sobre lo que debe ser una teoría política construida a partir de referentes verdaderamente científicos.

<sup>143</sup> *Ibidem*. Pp. 175.

<sup>144</sup> Cfr. Jon Elster (1995). *Ulises y las sirenas. Estudio sobre racionalidad e irracionalidad*. México. FCE. 1a reimpresión. Pp. 79.

<sup>145</sup> *Supra* el concepto de acracia.

limitaciones de ese modelo, tanto en el plano positivo como en el normativo. Estas limitaciones provienen de:

1. El comportamiento de los hombres no es siempre y necesariamente racional.
2. La indeterminación de la propia teoría, es decir, su incapacidad para determinar un único resultado de la acción y,
3. Hay muchos juegos que no tienen una solución racional (juegos no cooperativos).<sup>146</sup>

Ahora bien, en el mismo tenor, respecto a la “teoría de juegos”,<sup>147</sup> es un enfoque cuantitativo aplicado a la toma de decisiones. Constituye una rama de las matemáticas que sirve para analizar situaciones competitivas o juegos, cuyos resultados no dependen sólo de las decisiones u oportunidad de un actor, sino de las que toma otro u otros actores, cada uno de ellos trata de prever las acciones de los demás para tener las mejores oportunidades de ganar. La teoría de juegos se refiere a éstos cálculos estratégicos interdependientes que efectúan los jugadores. Considera que una estrategia es un conjunto de instrucciones contingentes relativas a los movimientos en el juego, diseñado para enfrentar todos los movimientos posibles o una combinación de los mismos que pueda hacer el oponente. Así, dados ciertos supuestos acerca de preferencias, tendencias psicológicas a asumir riesgos, posesión de información y reglas que definen acciones con ganancias o pérdidas posibles resultado de las mismas, es factible determinar cómo reaccionará probablemente una persona a las probables acciones de otras.

Sin embargo, los “juegos” de la política no tienen reglas precisas como los de salón, tampoco disponen de información perfecta, ni logran racionalidad completa, ni son juegos suma cero porque en la política se gana y se pierde pero no necesariamente todo.<sup>148</sup> Sin embargo, la teoría de juegos sirve para analizar situaciones estratégicas y clarificar las nuevas situaciones que pueden producir cambios en las reglas, las preferencias de los jugadores o la información de que pueden disponer. Así, la teoría de juegos se ha aplicado a las situaciones políticas internacionales y a la formación y desintegración de coaliciones parlamentarias, etc. De estos análisis han surgido propuestas tales como la de disminuir el poder a los partidos religiosos en Israel, reglas de decisión de mayoría absoluta, simple o calificada, etc. Aunque su aplicación en las elecciones es incipiente, la teoría de juegos ha servido para analizar el voto estratégico y, sobre todo, conceptualmente resulta útil pensar a los comicios como una situación estratégica competitiva, especialmente en el análisis y formulación de estrategias y tácticas de las campañas.

Las situaciones competitivas o juegos analizados pueden ser:

---

<sup>146</sup> Leonardo Curzio. “Toma de decisiones”. *Op. cit.* Pp. 175-177.

<sup>147</sup> La “Teoría de juegos” fue desarrollada por John von Neumann en 1920. Pero algunos han encontrado elementos en diversos autores o referentes teóricos, desde Platón, Hobbes, Rousseau, Leibnitz y Dogson. Toda la definición de “Teoría de juegos” fue tomada de: Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino. (1999). *Diccionario electoral 2000. Op. cit.* Pp. 394-396.

<sup>148</sup> Se dice que un juego es de *suma cero* cuando un jugador gana exactamente lo que otro pierde. Aquí el problema se reduce a ganar. El jugador atrevido tratará de infligir el máximo daño a su(s) adversario(s) asumiendo él mismo, un mayor riesgo. El cauto en cambio, escogerá una estrategia que minimice sus posibles pérdidas. En todo caso, cuando un juego es de *suma cero* la alternativa es simplemente ganar o perder. A la inversa, se dice que un juego es de *suma positiva* cuando todo jugador puede ganar.

- a) Decisiones óptimas estratégicas para dos o “n” jugadores, en cuyo último caso pueden surgir alianzas.
- b) Juego suma cero o no suma cero, ya sea que si lo que gana uno lo pierde el otro, o si se puede ganar o perder simultáneamente.
- c) Cooperación o no cooperación, conforme se puedan establecer vínculos y acuerdos que no convenga a un actor violarlos mientras los otros no hagan lo mismo, o no se pueda dar esta situación.<sup>149</sup>

Sin embargo, la teoría de juegos puede ser endeble. Los juegos pueden ser clasificados de diversas maneras, según impliquen decisiones en secuencia con ganancias al final de cada una de estas secuencias, ya sea que las decisiones de un actor sean contingentes a las que vayan tomando los otros con ganancias en cada conjunto de decisiones, o si hay valores que cada coalición o subconjunto pueda asegurar para sus miembros independientemente de lo que hagan los demás. Asimismo, pueden clasificarse respecto a si existe o no información perfecta. El supuesto general es que todo participante en un juego es racional, trata de lograr un objetivo, y puede jerarquizar y escoger entre posibles resultados. El problema que se plantea, surge de que no existe una estrategia obvia ni muy significativamente mejor, dado que cada actor depende de lo que hagan los demás.

Esta “teoría” no podría en la mayoría de los casos, explicar o ayudar a las decisiones que toma un ciudadano por todo lo dicho anteriormente. Para algunos, la teoría de juegos es excelente cuando los ganadores toman todo, optimizando su estrategia, pero puede ser errónea cuando las partes ganan mediante la colaboración. Asimismo, se le considera excesivamente formal y sus supuestos acerca de la decisión racional muy artificiales en muchos aspectos. En suma, su fortaleza es similar a su debilidad, ya que si bien permite un análisis riguroso y claro de algunos aspectos de la decisión estratégica, también ofrece un cuadro simple, abstracto y cerrado que contrasta con la complejidad y apertura de la toma de decisiones real de los individuos.

---

<sup>149</sup> Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino. (1999). *Diccionario electoral 2000. Op. cit.* Pp. 394-396.

### 3.1.2. Construcción de ciudadanía para llegar a futuros posibles.

Si el individuo piensa con una racionalidad económica y por ende es egoísta, interesado y decide a partir de decisiones de “juegos” como vimos en el apartado anterior, entonces: ¿Cómo construir una ciudadanía que genere una nueva movilización ciudadana? Debemos decir que En América Latina, la construcción de la ciudadanía en una o varias de sus dimensiones, es un proceso en marcha de acuerdo con su historia particular. La construcción de ciudadanía no puede sustraerse a la familiaridad de la democracia y la ausencia de ésta puede atribuirse a la centralización política que va desarticulando el poder ciudadano.

Como decíamos al principio de ésta investigación, precisamente la propuesta de Alexis de Tocqueville de que el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, era porque él suponía que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático, y cultiva en sí el respeto por las instituciones. Por ello, Ziccardi ha insistido que es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo. Es en el barrio, la colonia, los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que definen la calidad de vida que ofrece la ciudad.

Pero proponer una idea aplicable de cómo construir ciudadanía o cómo desempeñarnos mejor como ciudadanos dentro de nuestros gobiernos locales, no es tarea fácil por lo siguiente: ¿Qué se propondría para estructurar mejores políticas públicas? ¿Es factible encontrar mecanismos que permitan una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas? ¿Pueden garantizar estos mecanismos nuevos procesos que den lugar a una participación plural, informada y con un componente deliberativo por parte de los ciudadanos? ¿A través de esta vía se alcanzarían decisiones que fueran significativamente distintas a las actuales? ¿Estos procesos se insertan en el marco de una lógica de transparencia y rendición de cuentas donde participen los ciudadanos? Debemos recordar que:

“Los ideales nacen de nuestra insatisfacción con la realidad y representan, en su origen, una *reacción frente* a lo que es. Si es así, los ideales pueden ser definidos como imágenes de un estado de cosas deseado o deseable, que nunca coincide –por definición- con el estado de cosas existente”.<sup>150</sup>

Debido a que la realidad de los gobiernos locales mexicanos es compleja, y el actuar de sus gobernantes derivado de sus políticas públicas lo es aún más, es necesario incorporar a los ciudadanos o diversos actores sociales en los procesos de juicio y valoración de su actuación pública, tanto en la decisión (evaluación *ex ante*), como durante el proceso (evaluación concomitante) y en los resultados finales de su administración (evaluación *ex post*). Este deberá ser un esfuerzo colectivo social, donde el gobierno y la sociedad formen un frente común, y donde corresponsablemente todo este

<sup>150</sup> Cfr. Giovanni Sartori (1997). *Teoría de la democracia I*. Op. cit. Pp. 96-97.



orientado a beneficiar a la colectividad. Entonces dicha evaluación por la sociedad, la calificaríamos como evaluación participativa incitando con ello a crear las condiciones para que la población focalizada de un programa o política social genere una respuesta.

¿Cuales serían las reglas o estrategias sencillas de lo que hay que reflexionar para llegar a una participación más o menos razonada o cuando menos una con la que podamos vivir cada quien de acuerdo a nuestra conciencia y participación política? En México hasta la fecha, la figura de la ciudadanía como actor social ha quedado relegada por todos los gobiernos. La posición de diversas organizaciones de la sociedad civil organizada, con respecto a la transparencia y la rendición de cuentas en los gobiernos locales, es que sí bien es necesario contar con leyes necesarias para regular estas dos actividades. Es más importante el fomento de una cultura de la participación ciudadana en el diseño, planeación, seguimiento y control de todas las acciones presupuestarias y de gobierno. Esto es, construir una ciudadanía con una cultura política diferente. Con esto se evitarían muchos de los problemas de separación entre sociedad civil y sociedad política que mediante acciones simples de comunicación social, la ciudadanía y los gobiernos rebasarían los discursos de los gobernantes y establecerían sistemas comunicativos que les permitieran acciones más corresponsables, honradas y transparentes. Lo que dejaría atrás las posturas de menosprecio y segregación que los políticos tienen hacia los ciudadanos.

En ese contexto, en sus diferentes obras el politólogo y profesor norteamericano Robert Dahl, definió a la democracia como una poliarquía esto es; la institucionalización de múltiples centros de poder donde lo esencial es la competencia entre el gobierno y la oposición, por la vía electoral- y los cinco criterios que distinguían a ese modelo de otros eran:

- Una participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos políticos;
- Igualdad de oportunidades de los ciudadanos de expresar sus preferencias;
- Igualdad de oportunidades para que cada ciudadano conozca y evalúe la esencia de aquello sobre lo que va a manifestar su preferencia;
- Los temas a decidir –la agenda política- deben estar controlados efectivamente por los ciudadanos, y
- La calidad de ciudadano, es decir, de participante, debe estar extendida a todos los adultos.<sup>151</sup>

Sin embargo, en la actualidad existe una crisis en las democracias representativas locales. Los partidos políticos en general, no pueden reflejar con fidelidad las preferencias ciudadanas, la creciente incorporación de nuevos temas al debate político municipal, algunos de ellos difícilmente clasificables en términos de izquierda, derecha o centro (pobreza, desigualdad, exclusión social, ayuda a grupos vulnerables etc), hace cada vez más complejo el papel intermediador de los partidos.

Es claro que el ciudadano mexicano en lo local, se ve obligado cada vez más a elegir entre un pequeño número de ofertas que hacen los partidos

---

<sup>151</sup> Cfr. Robert Dahl. *Poliarchy: Participation and opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971, y *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.

respecto a las políticas públicas y tienen que priorizar decisiones ante innumerables temas, sin que puedan ubicarlos dentro de un contexto nacional y mucho menos global. Por esa razón, es muy habitual que el elector no coincida con el partido que eligió en numerosos temas de política social a lo largo de la legislatura, y por lo regular se hace más necesario recurrir a la consulta ciudadana, si es que existe algún mecanismo de esos dentro de ese gobierno local. No obstante:

“...es necesario agregar el hecho que la propia sociedad debe generar sus propios representantes para hacer posible la participación en esos espacios. El problema central es cuáles van a ser los mecanismos a través de los cuales por un lado, se delega la representación y, por el otro, cómo convocar y a quienes para que los intereses sociales diversos estén representados. Esto conlleva muchos peligros: que los representantes no representen a nadie; que sean *personajes* conocidos que se asumen como representando a sectores muy pequeños numéricamente; que al mismo tiempo, éstos tengan la misma capacidad de representación que los que representan a muchos, organizados o no. Que la voz de los “expertos” o los técnicos tenga un peso mayor que la de los demás. En este sentido, la pregunta que debe contestarse además de la que se refiere a los mecanismos de regulación de la participación, es ¿cómo hacer creíbles estos esfuerzos gubernamentales a la población, organizada o no, para que decidan utilizar estos nuevos espacios que se abren?<sup>152</sup>

La información política y social, la actividad asociativa que debería tener e incluso su comportamiento electoral, se estructurarían al menos alrededor de su área de interés. Con su sentido común y aprovechando los liderazgos claves de cada región local (como por ejemplo en la elaboración de los programas parciales de desarrollo urbano), un nuevo ciudadano podría llevar las políticas públicas mucho más allá de los burócratas o políticos oportunistas a los que sólo les interesa mantenerse dentro del presupuesto. Definitivamente, se podría contar con un considerable núcleo de ciudadanos que pueden rivalizar con los gobernantes en información y competencia local en las políticas de su interés. Así:

“Lo deseable sería que México estuviera ya conformado por una mayoría de verdaderos ciudadanos, personas autónomas, conscientes tanto de sus derechos como de sus responsabilidades políticas, que juzgaran a los partidos y candidatos tanto por su historia como por la naturaleza de sus plataformas y su biografía. De ser ese el caso no habría que recurrir a la entrega de despensas, láminas, cemento, subsidios, créditos, favores, promesas firmadas ante notario público y todo ese tinglado que constituye prueba evidente de que aún falta mucho camino por recorrer, antes de que podamos arribar a las formas propias de una democracia moderna”.<sup>153</sup>

Definitivamente en los gobiernos locales mexicanos, estamos asistiendo a una "crisis" generada por cambios en los ciudadanos y en la forma de hacer política. Este cambio supone ante todo nuevos retos y oportunidades en las políticas públicas, que deben y pueden ser superadas en su estructuración con una mayor participación ciudadana. Por la realidad de nuestros gobiernos locales, es necesaria una transformación en el terreno de la relación entre ciudadanos, cultura política y participación ciudadana.

<sup>152</sup> Silvia Bolos. “La participación ciudadana” en *Participación y espacio público*. Op. cit. Pp. 11-12.

<sup>153</sup> Lorenzo Meyer. *El Estado...* Op. cit. Pp. 88.

Debido a la ampliación del ámbito de los temas de debate público en las políticas sociales, son muy pocos los ciudadanos que mantienen una relación dicotómica en el esquema interés/desinterés. Esto es, no existe ese ciudadano perfecto, que está informado y que actúa en todos los problemas de su comunidad o que tenga conocimiento pleno de su realidad social local y mucho menos, que sepa solucionar los problemas vecinales de forma coherente u ordenada. Éstos se comportan como espectadores apáticos en muchas áreas. Por esa razón y como resultado de lo antes descrito, en nuestros gobiernos locales hay una mayoría ciudadana absolutamente desinformada, para la cual la política es una actividad extraña e incomprensible pero sobre todo, algo que se relaciona con la corrupción y el dinero fácil.

En ese sentido, en la mayoría de los municipios de la República donde se ejerce el sufragio universal desde hace ya algún tiempo, la inmensa mayoría de la población tiene como mucho estudios primarios, esto provoca que haya una gran separación entre unas pequeñas élites políticas y económicas, que cuentan en algunos casos con los conocimientos y la información necesaria y por el otro, grandes masas de población para las que la "ignorancia racional" parece la solución más obvia: el partido, las élites políticas y empresariales y las organizaciones menores se convierten en los proveedores locales de la escasa información necesaria para que el ciudadano se movilice y vote. Ante el desinterés ciudadano, la conclusión es pesimista: el único rol político posible es el de simples espectadores apáticos. Se acepta la realidad tal como aparece reflejada en las encuestas, con una participación socialmente muy desigual.

Haciendo un poco de teoría política y aunque suene a escenario idílico, dicen los expertos que es necesario que empiecen a crecer lo que se ha llamado: "públicos temáticos", o sea personas que actúan como el perfecto ciudadano (informado y activo) en algunos temas o ámbitos políticos (políticas públicas, combate a la pobreza etc). Son aquellos ciudadanos que ante mayor información y capacidad de procesamiento de ésta, logran tener más herramientas para tomar decisiones políticas como el voto por ejemplo, o al menos empiezan a ubicar a los actores políticos y sus acciones públicas.

El ciudadano no puede seguir siendo apático. Los individuos se conforman con seguir siendo ciudadanos de segunda, tercera, cuarta o quinta categoría, y debe empezar de una vez por todas a participar y a formar parte de las decisiones del Estado. Es probable que debido a la conquista y sus tres siglos de colonización, los mexicanos tienen el complejo del individuo colonizado y aguantador. El mexicano aguantador lo soporta todo: injusticia, impunidad, corrupción, pobreza en fin, los malos gobiernos en general. Camilo José Cela decía que: "Hay dos clases de hombres, quién hace la historia y quién la padece" pero en contra de ese pensamiento, quizás la mayoría no considere que es importante que el ciudadano empiece a hacer historia siendo participativo. La teoría del hombre excepcional o del superhombre de Nietzsche, decía que hay un tipo de hombre al que le está permitido casi todo, hasta trasgredir las leyes más elementales si es que éstas lo afectan y según él, a través de la historia han existido desde sus orígenes dos clases de seres humanos: los llamados "animales temblorosos" que lo aceptan todo, lo sufren todo, se conforman, se adaptan, se resignan ante sus políticos y sus gobiernos

y los otros, los que trasgreden las normas impuestas por las élites (políticas, económicas etc) que imponen sus propias ideas atentando contra el bien común y privilegiando intereses propios. Es seguro que ya es momento de que el ciudadano levante la mano y sea un *zoon politikón* aristotélico y deje de ser vasallo, súbdito o peor aún, bestia o animal tembloroso en el sentido nietzschiano de la palabra.

Lo anterior es importante, porque parece ser que el ciudadano promedio mexicano al menos desde lo local, no tiene memoria histórica y regularmente olvida lo que muchos funcionarios o sus instituciones hicieron en el pasado olvidándose del castigo que desde la trinchera de las votaciones electorales pudiera imponérseles. Ese escaso ciudadano participativo, vigilante y demandante es el que se debe construir. Frente a una gran mayoría pasiva y apática, hay un pequeño sector muy activo que protagoniza en la práctica la vida política de la comunidad: el llamado círculo rojo. Pero: ¿Qué se entiende por el círculo rojo? Es aquella ciudadanía informada, y crítica atenta a las decisiones que lo afectan y que ocupa un lugar intermedio entre quienes tienen el poder y quienes son masivamente gobernados. (Véase esquema).



Fuente: Elaboración propia.

Así como la enorme pobreza, en nuestras localidades el “círculo rojo” también se ha ido agrandando. Algunos indicadores según Joant Font, es el aumento de la matrícula de la educación secundaria, el acceso de ciertos sectores de la población a la universidad y el papel desarrollado por los medios de comunicación de masas (sólo algunos) ha venido a alterar este panorama, dando lugar a lo que se ha llamado “movilización cognitiva”, es decir, unos ciudadanos que no se conforman ya con desarrollar ese rol pasivo que se les había adjudicado y que quieren demostrar que pueden hacer algo más que reelegir o reemplazar a sus representantes cada determinado tiempo. Ahora hay más información, más predisposición a actuar por parte de estos ciudadanos más formados y el impacto de nuevas formas de acción política, han permitido incorporar a nuevos sectores a la vida política por otros medios.

No obstante, hace falta no sólo que los ciudadanos quieran participar, sino ubicar el actual momento histórico que les ha tocado como individuos. Ese “círculo rojo” no podrá crecer en tanto no se revalore lo público, reconsiderando al ciudadano como individuo social y comunitario, y no como ente individualista o egoísta integrante del mercado.

### 3.2.1. El marco legal de la participación ciudadana en México.

El proceso de generación de una ciudadanía califiquémosla como incompleta y desigual aparte de México, también se presenta en otros países de América Latina como Brasil, Venezuela, Colombia, etc. con sus características propias y que algunos autores han denominado ciudadanía restringida. En el caso de nuestro país, el mecanismo principal en la construcción de este tipo de ciudadanía, que se denomina también incompleta y desigual, ha sido el de la legitimación burocrática que ha inhibido la participación activa de la mayor parte de la sociedad y ha generado en casi todos los grupos sociales una actitud de dependencia del Estado. Las consecuencias de esta forma de hacer política, ha sido una conciencia ciudadana muy nacionalista (casi chovinista), y una ciudadanía muy poco social, muy desigual y dividida entre sí.

La democratización y la construcción de ciudadanía en México, no podrá lograrse en tanto los ciudadanos no participen directamente en la toma de decisiones, pero aun más, en tanto no sientan respeto a sus instituciones y los actores que las dirigen. La legitimidad de ambos, se logrará a partir de que los ciudadanos sientan que les están resolviendo problemas reales que enfrentan a diario como la subsistencia, el vestido, la vivienda, la educación en fin, la mayoría de los ámbitos de las políticas públicas y sociales. Por ahora, en los gobiernos locales de México la ciudadanía presenta los siguientes rasgos:

- 1.- Su carácter mayoritariamente incompleto, no encuentra condiciones adecuadas para desarrollarse frente al autoritarismo gubernamental.
- 2.- La pobreza extrema impide cualquier avance democrático y el desarrollo pleno de la ciudadanía.
- 3.- La injusticia social provoca cada vez más brotes explosivos en la sociedad.
- 4.- La ausencia histórica de canales para expresar desacuerdos e influir en las políticas sociales del gobierno, provocan el crecimiento de respuestas violentas y radicales.

Actualmente, una parte de las crisis de las democracias representativas estriba en que el proyecto de cualquier Estado debe subir desde la base, con la gente. Era lo que los teóricos marcan con un esquema liberal-democrático o autocrático: si la decisión sube de la base a la cúpula, entonces los expertos señalan que ese es un sistema liberal democrático. Y si parte al revés, entonces es un sistema autocrático. Con la participación ciudadana, regularmente se buscan construir proyectos modernos de país de una forma liberal-democrática aludiendo a la participación responsable e informada e los individuos.

Pero existen expectativas y experiencias innovadoras, que demuestran la aportación de diferentes formas de participación ciudadana que se han incorporado en los procesos de democratización de los aparatos o instituciones estatales, lo cual permite hacer del espacio de lo estatal un espacio público. Estas formas de participación, sustancialmente diferentes a la participación corporativa que existió durante muchas décadas, sienta nuevas bases para consolidar una auténtica gobernabilidad democrática.

Pero la aplicación de los mecanismos de la democracia directa, ha tenido pocos votos a favor y muchos en contra y hoy, la tendencia en Latinoamérica es la instauración de éstos. En nuestro continente, este tipo de democracia ha querido convertirse en un contrapeso para las decisiones verticales: si los mexicanos aspiran a la modernización política y democrática de sus Estados y sobre todo de sus gobiernos locales, es necesario que introduzcan en sus Constituciones políticas generales y locales instrumentos como: plebiscitos, referendums, consultas populares y otros más como prácticas de *accountability, responsiveness, recall, removability etc.* Aunque éstos no constituyen en sí, una garantía de mayor democracia o más calidad de ésta. En el mismo tenor, de permitirse la participación ciudadana en la elaboración y diseño de la democracia directa, se podrá incentivar el rediseño de las instituciones sociales, los sujetos y los servicios y probablemente así se logren instaurar buenos gobiernos con nuevas políticas públicas desde lo local.

La implementación de instrumentos de participación ciudadana (*verbi gracia* las consultas públicas, consejos consultivos, jurados ciudadanos, agendas XXI, rendición de cuentas, revocación del mandato etc), podría permitir quizás que la sociedad civil cuente con instrumentos idóneos que le permitan concretar la implementación, el control, verificación y evaluación de las políticas sociales propuestas por el Estado y los gobiernos. Entonces los proyectos sociales, se verían traducidos en una mayor transparencia, honestidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, y los beneficios podrían redundar en menores costos para los ciudadanos, lo cual permitiría una multiplicación de experiencias exitosas en cualquier ámbito local.

En los regímenes latinoamericanos incluyendo México, la creación de instancias institucionales para la participación social local, no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas públicas y sociales. Por el contrario, esas formas de participación sólo han sido intentos de legitimar políticas formuladas por los diferentes gobiernos de izquierda, derecha o centros. Más bien, aquellos que se califiquen como gobiernos modernizadores, deben crear las condiciones para que existan espacios e instrumentos de participación ciudadana que permitan efectivizar el ejercicio de gobierno en beneficio de las políticas públicas.

Dice Alicia Ziccardi que en la región latinoamericana la limitada institucionalización de la participación ciudadana, o su subordinación a las formas de representación corporativas, han generado un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones. Los cuales son indicadores de la baja calidad de la democracia. La creación de una forma de gobierno que ha sido caracterizada como estatal corporativa se correspondió con una “ciudadanía segmentada” que diferenció a:

“1) aquellos que podían acceder a los bienes urbanos por la vía del mercado (vivienda) y pagar contribuciones por los servicios públicos suministrados por el gobierno local (recolección de basura, suministro de agua potable, etc. por contar con un ingreso adecuado;

2) los que poseían la condición de trabajadores asalariados y fueron incorporados a la acción de instituciones gubernamentales (*verbi gracia*: los organismos de vivienda para los asalariados);

3) una gran mayoría que debió resolver de manera precaria y paupérrima el vivir en la periferia, soportando todo tipo de carencias en relación con el acceso a los bienes urbanos más elementales”<sup>154</sup>.

En los gobiernos locales de Latinoamérica, la ciudadanía y las organizaciones sociales que demandan aun la atención de sus necesidades urbanas básicas, dedican grandes esfuerzos y tiempo para identificar a los interlocutores gubernamentales con capacidad e interés en resolver sus demandas. La complejidad y la ineficiencia burocráticas, así como la falta de información respecto a los criterios de asignación de recursos y/o definición de prioridades en las instituciones del aparato gubernamental para tratar asuntos de interés público, son indicadores de la debilidad de las democracias de la región y de los obstáculos que existen para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos sociales (algunos de los cuales están consagrados en las respectivas constituciones).

Pero entonces; ¿Cómo podrían intervenir directamente los ciudadanos en la toma de decisiones sin contar con instrumentos legales? La única forma es de manera autónoma o por la presión de grupos sociales. En las democracias siempre es mejor tener derechos y leyes a no tenerlos, y así lograr la resolución de conflictos a través del consenso, la negociación y la aplicación misma de la ley.

Sin embargo, a pesar de que en algunos gobiernos locales de México, (en algunos Estados de la República) se están instaurando instancias de participación ciudadana y algunos mecanismos de la democracia directa como el referéndum y el plebiscito, los mexicanos aún no logran tener una democratización real que les permita intervenir en la toma de decisiones de los asuntos que les atañen cotidianamente. El modelo democrático-liberal en contraposición del modelo autocrático, no logra estructurarse de manera tal que esa ciudadanía demandante sea un cuerpo decisor y no sólo consultor de las políticas de gobierno. Desde esta perspectiva politológica, la construcción de ciudadanía en nuestro país, se está convirtiendo cada vez más en una asignatura pendiente de los buenos gobiernos sobre todo desde lo local, porque ha sido desde ahí donde se está intentando construir la democracia participativa.

La participación de la ciudadanía en México, está intentando florecer a partir de las reformas legislativas desde los congresos locales. En ese sentido, las leyes de participación ciudadana de México son las siguientes:

- La Constitución General de la República incluye sólo un mecanismo de democracia directa, el artículo 26 menciona la Consulta popular.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California. 16/02/2001
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur. 13/06/2000
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila. 01/11/2001
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima. 22/01/2000
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua. 30/12/1998

<sup>154</sup> Alicia Ziccardi, (2001). “Las ciudades... *Op. cit.* Pp. 113.



- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 21/12/1998
- Ley Reglamentaria del art. 14 de la Const. Del Estado de México. 30/08/1995
- Ley de Comités Estatales de Participación ciudadana. 28/06/1989
- Ley que establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad. Guerrero. 16/08/1994
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco. 07/03/1998
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos. 26/12/2000
- Ley de referéndum y plebiscito para el Estado de San Luis Potosí. 30/04/1997
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas. 28/05/2001
- Ley de referendo, plebiscito e iniciativa popular del Estado de Veracruz-Llave. 18/10/2000
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas. 08/09/2001

Según diversos autores, se puede identificar la presencia formal del plebiscito en 19 estados de la república, sea en los niveles estatal o municipal, e incluso con alcance regional como existe en Jalisco. Sin embargo, sólo 12 poseen condiciones de reglamentación plena para llevarla a cabo.

El referéndum también está incluido en 19 entidades, con alcance derogatorio total o parcial, y en los niveles constitucional, legislativo y administrativo, aunque 13 entidades pueden desarrollarlo de manera integral.

La revocación de mandato está definida hasta ahora sólo en Tlaxcala (sólo en el ámbito municipal), Chihuahua y Zacatecas, pero sus condiciones de operación son todavía imprecisas.

La iniciativa popular ciudadana, tanto en su modalidad legislativa como administrativa, se ubica en 21 estados de la república aunque de ellos sólo en la mitad se puede proceder plenamente a su aplicación.

Respecto a la organización comunitaria, sólo seis Estados han incorporado dicha organización en ordenamientos específicos sobre la materia: el Distrito Federal, Coahuila, Tamaulipas, Baja California, Guerrero, Guanajuato y Aguascalientes. Los dos primeros incluyen un concepto amplio de la organización comunitaria y vecinal mediante la definición de estructuras de representación como son comités y consejos establecidos por la propia ciudadanía, mientras que los otros tres estados sólo se restringen a planos de colaboración en materia de planeación, financiamiento y supervisión de obras o en el terreno de la seguridad pública.

Estados como Nayarit, Tlaxcala, Oaxaca o Chiapas, pueden también ser considerados ya que practican sistemas de usos y costumbres, o desarrollan mecanismos de audiencia pública, de colaboración y/o consulta vecinal a partir del *cabildo abierto*. Estados como Sonora, Yucatán, Tabasco o Hidalgo, aluden en sus constituciones fundamentales a la facultad de los gobiernos locales para

convocar a foros de consulta, así como integrar consejos consultivos de participación en materia de planeación y desarrollo económico.<sup>155</sup>

El desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en la etapa reciente de la reforma del Estado en México, se inició con la inclusión formal de los mecanismos del referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal dentro del texto del artículo 73 constitucional, la cual tuvo vigencia entre 1977 y 1987, sólo seguida después por el Estado de Guerrero, que en 1984 incluyó la figura de referéndum en la constitución local del estado, para luego aprobarse una Ley de Fomento a la Participación Comunitaria, en mayo de 1987.

El proceso de aprobación de figuras de participación ciudadana se reactiva en el año 1994, con la inclusión de éstas en la Constitución de Chihuahua. En 1995 se dio la aprobación de la primera ley de participación ciudadana en el Distrito Federal y las consiguientes reformas en el Estatuto de Gobierno, proceso que fue seguido en ese mismo año por Puebla (en el ámbito de la Constitución local) y el Estado de México, en donde específicamente se promulgó la ley reglamentaria del artículo 14 de la Constitución local en materia de referéndum en agosto de ese año.

En 1996, San Luis Potosí incluyó las figuras de participación ciudadana en la Constitución estatal y aprobó la ley reglamentaria en la materia en 1997. También Querétaro procedió en 1996 a introducir dichos instrumentos en su texto constitucional. Jalisco haría lo mismo en 1997 en el nivel constitucional, y al año siguiente estableció su ley de participación ciudadana. Tlaxcala y Guanajuato también iniciaron su proceso de incorporar figuras de participación ciudadana dentro de sus ordenamientos constitucionales en 1997, aunque cabe señalar que Guanajuato lo hizo para fundamentar una ley de comités estatales de participación ciudadana, cuyo ámbito se limita a la materia de planeación y de obras públicas, mientras que Baja California incluyó figuras de participación ciudadana en su Constitución local, para expedir su ley reglamentaria en el año 2000.

El Estado de Zacatecas incluyó en 1998 los mecanismos de participación ciudadana en su Constitución local, y emitió su ley de participación ciudadana en 2001, mientras que Tabasco incluyó en su texto constitucional el plebiscito territorial en materia municipal. Igualmente, en 1998 Chihuahua decidió regular su proceso de participación ciudadana mediante la aprobación de un libro específico dentro de su ley electoral, siendo éste el único caso del país en que las disposiciones en la materia se reúnen dentro de ese tipo de ordenamiento.<sup>156</sup> El Distrito Federal, también en 1998 realizó reformas a sus leyes locales, tanto en su Estatuto de Gobierno como en la Ley de Participación Ciudadana,<sup>157</sup> y posteriormente determinó la inclusión de una serie de disposiciones complementarias sobre la materia en el Código Electoral del Distrito Federal, en 1999.

---

<sup>155</sup> Cfr. Víctor Alarcón Olguín, (2002). “Leyes de participación ciudadana: un acercamiento comparado” en *Democracia y formación ciudadana*. México. IEDF.

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> Cfr. Roberto Mellado H. (2001). *Op. Cit.*

Los Estados de Chiapas y Morelos incluyeron constitucionalmente las figuras de participación ciudadana en 1999, el segundo Estado mencionado completa la aprobación de su ley de participación ciudadana en el año siguiente. Michoacán y Aguascalientes las incluyeron en su Constitución en el año 2000, mientras que Colima aprobó cambios a su Constitución local y aprobó la ley de participación ciudadana correspondiente en ese mismo año, al igual que Veracruz y Baja California Sur.

En el año 2001, el Estado de Puebla incorporó nuevas alusiones sustantivas en su Constitución local, mientras que los Estados de Baja California y Zacatecas (ya mencionados), así como los de Baja California Sur, Tamaulipas y Coahuila, aprobaron sus leyes de participación ciudadana.<sup>158</sup> (Véase cuadro)

**Cuadro. 3.1. Mecanismos de democracia directa en México**

Estado	Plebiscito	Referéndum	Iniciativa popular	Revocación del mandato
AGSs	Sí	Sí	Sí	No
BCN	Sí	Sí	Sí	No
BCS	Sí	Sí	Sí	No
Coahuila	Sí	Sí	Sí	No
Colima	Sí	Sí	Sí	No
Chiapas	Sí	No	Sí	No
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	No
DF.	Sí	Sí	Sí	No
Estado de México	Sí	Sí	Sí	No
Guanajuato	Sí	No	No	No
Guerrero	No	Sí	No	No
Jalisco	Sí	Sí	Sí	No
Michoacán	Sí	Sí	Sí	No
Morelos	Sí	Sí	Sí	No
Nvo León	No	No	Sí	No
Puebla	Sí	Sí	Sí	No
Querétaro	No	Sí	Sí	No
Tabasco	Sí	No	No	No
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí	No
Tlaxcala	Sí	Sí	Sí	Si
SL.Potosí	Sí	Sí	Sí	No
Sinaloa	No	No	Sí	No
Veracruz	Sí	Sí	Sí	No
Zacatecas	Sí	Sí	Sí	Si

Fuente: elaboración propia con base en Víctor Alarcón. “Leyes de participación ciudadana: un acercamiento comparado”. *Op.cit.*

En México: ¿es factible encontrar mecanismos de democracia directa que permitan una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones de lo público? ¿La democracia directa puede garantizar procesos que den lugar a una participación ciudadana plural, informada y con puntales deliberativos? Los procesos institucionales de participación ciudadana: ¿cómo se insertan en la democracia representativa? Estas son algunas de las asignaturas pendientes para la agenda del siglo XXI en nuestro país y con el transcurso del tiempo siguen adquiriendo un protagonismo creciente que merece ser atendido.

<sup>158</sup> Víctor Alarcón (2002). “Leyes de participación ciudadana: un acercamiento comparado”. *Op.cit.*

### 3.2.2. Marco jurídico de la participación ciudadana en Cancún, Quintana Roo.

El marco regulatorio en Cancún para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones vecinales tiene poco tiempo que se construyó. El *“Reglamento de Integración y Funcionamiento de los Comités de Vecinos del municipio Benito Juárez”*, fue aprobado y publicado en el periódico oficial del gobierno del Estado el 30 mayo de 1997, fue reformado el 13 febrero de 1998 y abrogado el 24 de octubre del 2002. Posteriormente el 22 de enero del 2003, fue aprobado un nuevo texto del reglamento que sigue vigente hasta la fecha. Esto significa que los cancenenses tienen menos de una década que gozan de una regulación sobre participación ciudadana.

Compuesto por 42 artículos y tres transitorios, el reglamento señala que los comités vecinales de Benito Juárez son: órganos de colaboración ciudadana que se instalarán en las localidades del municipio, con el fin de que mediante una permanente comunicación entre gobernantes y gobernados, se pueda ir construyendo y consolidando una democracia participativa en los procesos de consulta popular; en los procedimientos de decisión, supervisión y evaluación de las cuestiones comunitarias; y en todo lo relativo al diagnóstico, la gestión y la resolución de las necesidades y demandas de la población en general. La ley señala que éstos comités deberán promover entre los ciudadanos, actitudes crítico propositivas, creativas y participativas.<sup>159</sup>

En demarcaciones como el Distrito Federal y otras entidades federativas del país, los comités vecinales son organizados, regulados y sectorizados desde instancias públicas autónomas en este caso, los propios institutos electorales locales. A diferencia de esas demarcaciones, en Benito Juárez no es así porque la respectiva sectorización de sus comités, es llevada a cabo por la Dirección de Participación Ciudadana municipal.<sup>160</sup> Además, la ejecución de las disposiciones previstas en ese reglamento son facultad del alcalde quien ejerce esta función a través de la citada Dirección.<sup>161</sup> Esto significa que dichos procesos no son autónomos del ayuntamiento y dependen de una dependencia de la burocracia municipal.

En Benito Juárez, la integración de los comités no requiere más requisitos que los normales. Los aspirantes a ser miembros de esas instancias no deberán desempeñar algún otro cargo de representación ciudadana en los tres niveles de gobierno o de elección popular y no ser servidor público federal, estatal o municipal.<sup>162</sup> Esto significa que los políticos y burócratas no pueden “disfrazarse” de ciudadanos para formar parte de los comités.

Los comités estarán integrados por: I.- Presidente; II.- Secretario; III.- Tesorero; y, IV.- Siete vocales, tres de mayoría y cuatro de representación proporcional quienes desempeñaran las funciones que se les asignen. X.- ...los

<sup>159</sup> Cfr. “Reglamento de Integración y Funcionamiento de los Comités de Vecinos del municipio Benito Juárez”. 22/01/2003. Art. 2°

<sup>160</sup> *Ibid.* art. 3°

<sup>161</sup> *Ibidem.* art. 4°

<sup>162</sup> *Ibid.* art. 5°

comités de vecinos serán electos para el período de tres años, y sus miembros, continuarán en sus cargos hasta que un nuevo comité electo entre en funciones. Debe decirse que los cargos de representación vecinal son honoríficos, entonces no se percibirá emolumento alguno.<sup>163</sup>

Ahora bien, ¿como funcionan los comités? La ley señala que sus principales atribuciones y obligaciones entre otros son representar los intereses vecinales impulsando la colaboración y participación de los vecinos en todos los aspectos relacionados con las cuestiones municipales. Serían la instancia que permanentemente promueva la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida cotidiana porque pueden participar en la instrumentación de los planes y programas del ayuntamiento; tienen la facultad de conocer, integrar, gestionar y dar seguimiento a las necesidades y demandas de los vecinos y pueden a partir de las propuestas vecinales, proponer al ayuntamiento, diversos mecanismos y alternativas para que se mejore la prestación de los servicios públicos y el funcionamiento de la administración pública municipal. Esos comités pueden participar en la implementación de programas de desarrollo urbano; y también de política social porque pueden promover la participación y colaboración de los vecinos en los programas de asistencia social y; conocer oportunamente los programas de obras y servicios públicos que los beneficien.<sup>164</sup>

Lo anterior, indica que definitivamente los comités son instancias consultoras y no decisoras para las políticas públicas y sociales, porque sólo se les consultaría si el ayuntamiento lo considerara necesario, o para darle legitimidad a decisiones tomadas por el propio municipio. Entonces: ¿cómo deberían ser llevadas a cabo las políticas incluyendo a la ciudadanía?

---

<sup>163</sup> *Ibidem.* art. 7°

<sup>164</sup> *Ibid.* art. 22°

### 3.3.1. Políticas públicas y sociales urbanas para la planificación social estratégica.

¿Cómo se define una política pública? Una definición mínima indicaría que las políticas públicas son las acciones de gobierno encaminadas a la resolución de problemas públicos. La política social suele ser definida como el conjunto de medidas e instituciones cuyo objetivo es el bienestar de la población. Las políticas públicas son:

“Un cierto tipo de acciones estatales calculadas, con continuidad en el tiempo, que tienen por objetivo el cumplimiento de metas predeterminadas y que implican, por tanto, programación y especialización técnica en grado también variable, según la actividad afectada y el sistema estatal de que se trate. Ello es lo mismo que hablar de intervención del Estado en el funcionamiento social”.<sup>165</sup>

Las políticas públicas, resultan de un proceso complejo de negociación y toma de decisiones en el cual se definen: quienes entran en la negociación y quienes permanecen fuera; qué demandas atender y privilegiar frente a otras; cómo resolver los asuntos públicos; cuales son los efectos deseables de una política pública y cómo se definen éstos. Las políticas sociales por lo regular atienden prioritariamente a la ciudadanía más vulnerable económica y socialmente.

Para otros autores una política pública se define como: “una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella”.<sup>166</sup> Una definición general señala que las políticas públicas son: “las normas y programas gubernamentales esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político. Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la Corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos. Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, la evaluación de los programas públicos”.<sup>167</sup>

En diversos trabajos, autores como Luis F. Aguilar Villanueva han señalado que hoy, el diseño de las políticas públicas se ha ubicado en el centro del debate de la teoría política y administrativa. El término política ha incluido el propósito de un conjunto de medidas específicas, así como los resultados de su ejecución. La sociedad y sus grupos no son agentes pasivos de la política. La revalorización de las políticas públicas representa dar vida, reconocer diferencias y admitir que las políticas deben conquistar su validez social a través de la participación ciudadana y los compromisos de los distintos grupos,

<sup>165</sup> Cfr. Rogelio Hernández y Gonzalo Varela, (1987)). *Políticas públicas en América Latina*. FLACSO Sede México.

<sup>166</sup> Cfr. Thomas Dye (1984). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs. New Jersey. Pp. 1-2.

<sup>167</sup> Cfr. Beauregard González Ortiz. “El concepto de política pública en la administración pública norteamericana”, en *Revista de Administración Pública*. Escuela Graduada de Administración Pública. Universidad de Puerto Rico, s. f. ,s.n. Pp. 60-61. citado en Carlos Ruiz Sánchez (1996). *Manual para la elaboración de políticas publicas*. México. UIA y Plaza y Valdés.

sin que ello aleje al Estado de los compromisos que tienen con respecto al bienestar de la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, no es lo mismo proponer estrategias para las políticas públicas urbanas que para las políticas sociales rurales. El ámbito social urbano se ha transformado vertiginosamente y es lo que interesa rescatar por ahora. Por política urbana entendemos: un conjunto de intervenciones públicas dirigidas expresamente a modificar o sostener determinadas situaciones, instituciones o estructuras de una ciudad. Esas intervenciones pueden estar coordinadas o meramente superpuestas, y abarcar organismos estatales de distinto orden jurisdiccional así como otras organizaciones públicas (o incluso privadas pero con capacidad para incidir sobre el conjunto. En su concepto general, la política urbana tampoco queda limitada a intervenciones predominantemente urbanísticas, aunque necesariamente las incluye". Tal vez la expresión más alta de una política urbana "con orientación social" sea una política sectorial de servicios urbanos que procure dar acceso a toda la población, independientemente de su capacidad económica, propuesta compatible con la utopía de universalización de los derechos humanos. Siendo este principio ineludible en el discurso de gobiernos democráticos, es evidente que en América Latina hubo países y gobiernos que de hecho no lo siguieron, en algunos casos posibilitando el surgimiento de formas populares de autogestión relativamente independientes de la lógica estatal.<sup>168</sup>

En el mismo contexto, Alicia Ziccardi señala que las ciudades deben reestructurar las políticas sociales urbanas, puesto que disminuyen los recursos y acciones de los gobiernos nacionales sobre el territorio, lo cual obliga a los locales a generar más ingresos propios a través de expandir e incrementar los gravámenes fiscales y establecer nuevas formas de relación entre lo público y lo privado para el suministro de servicios urbanos. La cuestión social parece expandirse, mientras que la acción estatal se retrae y se transfieren cada vez más responsabilidades a la sociedad. La autora advierte que para la definición de las políticas sociales urbanas, es imprescindible identificar las nuevas desigualdades y pautas de diferenciación socioeconómica de la ciudad.<sup>169</sup> Ziccardi reitera que las ciudades latinoamericanas se caracterizan por la marcada desigualdad que existe para que la población acceda a bienes y servicios básicos. La segmentación social y la segregación urbana, que en los países desarrollados suelen atribuirse a la aplicación de modelos económicos neoliberales, han sido en nuestras ciudades rasgos constitutivos de las mismas. Los expertos aseguran que definitivamente ha habido un paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica, en el acceso y la calidad de las viviendas, en la provisión de equipamiento urbano. Pero es mucho lo que resta por hacer para que habitemos espacios en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales dignas para el conjunto de la ciudadanía.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> Cfr. José Luis Coraggio, (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires/Madrid. Miño y Dávila Editores. Pp. 29-30.

<sup>169</sup> Alicia Ziccardi, "Las ciudades...", *Op. cit.* Pp. 86-87.

<sup>170</sup> *Ibid.* Pp. 114.

Pero si nos preguntamos, siguiendo a José Luis Coraggio: ¿Qué define entonces el carácter “urbano” y “social” de una política? (la política social urbana antes que la política urbana social). Por un lado dice nuestro autor, lo urbano en sentido tradicional remite a la utilización (con intención o efecto social) de instrumentos propios del urbanismo: códigos urbanos de uso del suelo, catastro, regulación del tránsito, servicios públicos locales, sistema fiscal de jurisdicción local, etc., orientados hacia el bienestar de la población o de ciertos sectores de ella. Por otro lado, lo social remite a la intención de mejorar las condiciones de sectores sociales carentes de recursos dentro del ámbito de la ciudad (independientemente de que sean políticas nacionales, provinciales o municipales). Dice Coraggio que en una primera aproximación, el contenido de la política social urbana (como política sectorial, sin redefinir aún su articulación con la política económica), abarcaría efectivamente, lo que siguiente.<sup>171</sup>

En primer lugar, las políticas tradicionales del municipio (codificación de usos del suelo, control bromatológico, regulación de comercio, usos del espacio público, vivienda de carácter social, transporte, recolección de residuos, abastecimiento de agua, alcantarillado, pavimentación y mantenimiento de calles, alumbrado y limpieza públicas), orientadas hacia una mayor igualdad social. En segundo lugar, los programas tradicionalmente entendidos como “sociales” de atención (refugio, salud, alimentación, etc) a sectores en condiciones particularmente difíciles de supervivencia (niños de la calle, personas sin techo, tugurios o asentamientos marginales). En tercer lugar, la promoción de la organización vecinal autogestionaria promueve el *habitat* en el sentido amplio) y en cuarto lugar, las nuevas funciones descentralizadas (educación, salud, empleo temporario, etc).

Pero superando lo tradicional, también debería abarcar según el autor: la planificación social estratégica (que adelante explicaremos), generación de consensos y coordinación de acciones para superar el sectorialismo y la improvisación al encarar los aspectos sociales de la cuestión urbana y; la mediación e integración de los programas sociales concebidos en otros niveles jurisdiccionales pero que operativamente tienen aplicación local.<sup>172</sup>

Todo lo anterior, ha traído consigo entender la naturaleza y profundidad de las causas de la nueva cuestión social. El advenimiento del Estado social de derecho pone la cuestión social en lugar de primer orden y agrega además derechos civiles y políticos, que se instauraron como medio de protección de las personas frente al Estado y los derechos sociales con el fin de otorgar una igualdad de oportunidades y luchar contra las desigualdades y por la justicia social. Se trata de que todas las personas tengan el estatus de ciudadano, lo que implica que el Estado garantice la universalización de los derechos sociales y así evitar la discriminación o la exclusión social.<sup>173</sup>

<sup>171</sup> José Luis Coraggio. *Política... Op. cit.* Pp. 30.

<sup>172</sup> *Ibidem.* Pp. 35.

<sup>173</sup> Se entiende por exclusión social, la política de gobierno que consiste en hacer a un lado a todas aquellas personas que no cuentan con las condiciones necesarias para integrarse a la sociedad. Esto es, llevar a cabo políticas públicas que favorezcan a unos en detrimento de otros. Generalmente la exclusión social afecta a todos aquellos grupos sociales que por tener ciertas características no poseen la capacidad para insertarse y competir en el desarrollo económico, político y social de un país. Ejemplo de ello es la población vulnerable, o bien la población en condiciones de pobreza extrema. *Cfr.* Consuelo Corredor



No obstante, Coraggio dice que no alcanza ya con crear condiciones de infraestructura física para acompañar o inducir nuevas actividades socioeconómicas o para dar acceso mínimo a servicios básicos. Es preciso incidir directamente sobre la calidad de las actividades que están en la base de la organización de la sociedad local, pues ellas mismas vienen segregando y excluyendo, ya no a sectores marginales sino a amplias mayorías urbanas para las cuales no hay política compensatoria que alcance.<sup>174</sup>

El autor señala que un conjunto amplio de políticas públicas dirigidas a la sociedad y la economía local, deberán entrar explícitamente en el dominio de una política urbana que pretenda asumir los desafíos del nuevo siglo. A la vez por el peso y función de las grandes metrópolis, la orientación de la política urbana incidirá en las políticas nacionales.<sup>175</sup> Pero insiste en un punto más:

“Para garantizar la atención efectiva de las demandas de los sectores menos integrados al mercado se requieren formas participativas y descentralizadas de gestión... pero... como resultado de la redefinición del Estado, la transnacionalización política, los estilos participativos de gestión y la transferencia o devolución de responsabilidades a la sociedad, las políticas públicas son cada vez más descentralizadas en su ejecución, pero no en su diseño paradigmático, que más bien tiende a ser centralizado en el ámbito global. A la vez, por la descentralización del Estado, el municipio tiende a asumir una mayor proporción de las responsabilidades estatales remanentes en el ámbito local”.<sup>176</sup>

Por otro lado, pero en el mismo sentido a manera de síntesis, es posible identificar dos tareas fundamentales de las políticas sociales. En primer lugar,

---

Martínez (1999). ¿“Es la pobreza un problema de exclusión?: Implicaciones de política”, en *Pobreza urbana y políticas sociales en la ciudad del 2000*. SEHAS, Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Subsecretaría de Vivienda, CONICET, Argentina. Pp. 33

<sup>174</sup> “La pobreza es una situación en la cual la persona no está en condiciones de satisfacer sus necesidades vitales no sólo en términos de sobrevivencia física (alimentación, salud y vivienda), sino también en términos de su desarrollo como persona: inserción social, política, identidad, sentido de pertenencia, acceso a la formación y a la información. [Todo individuo debe contar con bases de subsistencia] ... las dotaciones iniciales son el patrimonio con el cual cuentan las personas para poder poner en acción sus capacidades las cuales les permiten ejercer unos derechos, los que a su vez se traducen en un determinado nivel de calidad de vida. Las dotaciones iniciales están determinadas por las condiciones socioeconómicas de las que gozan las personas. Dentro de estas dotaciones podemos distinguir los bienes y servicios mercantiles, los cuales son: alimentación, vestuario, vivienda, salud, educación, transporte y recreación, los cuales están más referidos al ámbito de lo privado y pueden ser objeto de intercambio. Por tanto, si se cuenta con un ingreso adecuado se puede acceder a ellos y de ahí que en una estrategia de lucha contra la pobreza las políticas preactivas de generación de ingresos son imperativas. Se trata de que toda la población económicamente activa sea perceptora de ingresos, de tal forma que les permita acceder a la satisfacción de estas necesidades”. *Cfr.* Consuelo Corredor. *Op. Cit.* Pp. 31-32.

<sup>175</sup> Coraggio, *Op. cit.* “La naturaleza y sentido de las políticas públicas no se definen por el ámbito territorial al que se dirigen. Porque el orden y estructura del ámbito territorial (urbano, rural, regional, nacional) están fuertemente asociados con el tipo de procesos, actores, capacidades e instrumentos que pueden activarse para lograr los objetivos socioeconómicos que se desean alcanzar. Sin embargo, en tanto regiones abiertas, los centros metropolitanos están sujetos a procesos de ámbito mayor –mundial, nacional, provincial o estatal- y no pueden quedar al margen de las estrategias de los conglomerados económicos globales, de la confrontación de proyectos políticos y sociales, ni de las presiones y demandas de organizaciones extralocales que tienen intereses en ellos. Por eso mismo, para ser eficaz, la política urbana (p. 34) debe articularse sobre un interés general de orden local desde el cual pueda orientar con legitimidad las acciones públicas como fuerzas que intervienen activamente en esos procesos”. Pp. 34-35.

<sup>176</sup> *Ibid.* Pp.34 y 37.

son el canal para invertir en capital humano, lo que constituye un prerrequisito del crecimiento económico. No puede haber crecimiento económico en el mediano y largo plazo si no se tiene una población más educada, que pueda acceder a los avances tecnológicos y utilizarlos en el proceso productivo. Las sociedades de analfabetos puede crecer durante periodos relativamente breves cuando sobreexplotan recursos naturales o aprovechan la mano de obra no calificada y cuya remuneración es baja. Hoy se sabe que incluso América latina tiende a perder esta ventaja comparativa frente a competidores del lejano oriente. La única alternativa entonces es invertir en capital humano. Así, la sociedad se está ayudando a sí misma a crecer sostenida y establemente en el mediano y largo plazo.

En segundo lugar, las políticas sociales llevan a cabo la tarea de la compensación social. Es común que se critique el asistencialismo, pero debe recordarse que el Estado debe responder ante los ciudadanos cuando no ha cumplido adecuadamente su tarea de dotarlos del capital humano que necesitan para incorporarse a la sociedad política y a la producción. Y en tercer lugar, las políticas sociales deben asegurar la cohesión social.<sup>177</sup>

Ahora bien, los requisitos para una buena política social son los siguientes: el primero es que haya voluntad política. Si los gobiernos no se plantean estos problemas, por más que los técnicos tengan buenas ideas, no se avanzará en la resolución de los mismos.

En segundo lugar, la política social exige una institucionalidad y un horizonte de largo plazo. No resultan suficientes los programas aislados. Se requiere un conjunto estructurado de acciones, pensadas para desarrollarse en periodos extensos.

El tercer requisito es el financiamiento. Conviene recordar que luego de la reducción del mismo en muchos, no todos, los países durante la crisis de los ochenta, la región destina hoy los mayores recursos de su historia a lo social, tanto si se los mide por su participación en el PIB como por la cantidad de dólares *per capita*.<sup>178</sup>

Los ciudadanos deberán tener claro, la política social que llevará a cabo el político; qué digan no los “qués” sino los “cómos”. Cuando los políticos aún son candidatos, seguramente todos ofrecen más empleo, más salud, más seguridad, más de todas aquellas políticas públicas que son deseables, necesarias y urgentes para la población. El reto es qué digan: ¿Cómo van a hacerlo? El *know how* de esas políticas públicas lo deberá conocer la ciudadanía si es que no quieren ser engañados.

Pero: ¿Cuáles son los principios e instrumentos de la política social? ¿Cómo se puede hacer una buena política social que mejore las capacidades de las personas? El primer principio, es que la política social debe perseguir la universalización de la satisfacción –por lo menos del mínimo que en cada

---

<sup>177</sup> Cfr. Rolando Franco (2003). “Políticas sociales y equidad”, en *Pobreza e desigualdades sociais*. Superintendencia de Estudios Económicos e Sociais de Bahía. Salvador. Pp. 29-46.

<sup>178</sup> *Ibid.* Pp 38-39.

momento, una sociedad reconoce como el adecuado— de las necesidades básicas de todos los miembros de la sociedad.

El segundo principio, es que se hace política social para producir impacto esto es, para modificar un aspecto determinado de la realidad en que viven ciertas personas. El objetivo no es construir infraestructura o financiar personal (maestros, profesionales de cada especialidad). Esto es importante, pero se trata sólo de medios que deben utilizarse para alcanzar el objetivo de la política social, que consiste en modificar la situación de la población a la que se atiende.

Un tercer principio de la política social es la eficiencia. Ella mide la relación que existe entre los productos (bienes o servicios) que se entregan a través de la política social y los costos de los insumos y las actividades que se llevan a cabo para obtenerlos.<sup>179</sup>

Ahora bien, respecto a la planificación es necesario apuntar lo siguiente: planeación y planificación no son sinónimos: esto es importante tenerlo claro. El primer término es un concepto que la economía capitalista ha acuñado a través de su historia para expresar el proceso técnico que formula los planes de negocios de las empresas cuyo fin es fundamentalmente maximizar ganancias, controlar el mercado y eliminar a la competencia, a costa de lo que fuere, del medio ambiente, del abatimiento del empleo y de los ingresos de la población trabajadora. Estos planes son diseñados por expertos en la tecnología de la planeación. Actualmente la tecnología de la planeación de negocios, aunque invita a la “participación social” en su ámbito privado, se ha centrado en la búsqueda de los “cómos”, y la administración científica de los “medios”. Tal proceso de planeación se denomina estratégica.<sup>180</sup>

La *planificación* es donde los intereses sociales están por encima de grupos políticos y empresas privadas; donde la plusvalía social, retorna en bienestar para la población en su conjunto y no a una élite; donde se es amable con la naturaleza, recuperándola y conservándola; donde no se rige por el principio de la eliminación de la competencia, sino en la colaboración, complementariedad y solidaridad, en este sentido, Planificación es muy diferente a Planeación. Esto es así porque el concepto de planificación significa construcción con participación social de planes con interés para el bienestar y fortalecimiento de una auténtica democracia.

La planificación es un proceso de construcción colectiva mediante el cual se imagina el futuro (la misión y los objetivos) a fin de determinar las líneas de acción y medios necesarios para lograrlo. Si bien la planificación es un poderoso instrumento dirigido a alcanzar el bienestar común, hacer un proceso que involucre a todos debe partir del autodiagnóstico con todos, ello implica conocer y evaluar la situación de la localidad. Estar al tanto de tal situación, supone inventariar los logros organizacionales y sociales, evaluar los medios que se utilizaron para ello e identificar los problemas en base a necesidades

---

<sup>179</sup> *Ibidem*. Pp. 41-44.

<sup>180</sup> Cfr. CESEM “Heriberto Jara”, A.C. (1996). *Manual. Planificación del Desarrollo Municipal*. México.

reales que hayan impedido alcanzar los objetivos deseados y así cumplir la misión encomendada por la sociedad.

La planificación estratégica tiene ya mucho camino recorrido. La palabra estrategia se usa de muchas maneras y en diferentes contextos a lo largo de los años. El origen del término estrategia se remite al ámbito militar, ya que proviene del latín *strategia*, y éste del griego, *strategia*, que es el arte de dirigir las operaciones militares. No es extraño que se gestara en ese ámbito si se toma en cuenta que la palabra *strategos* significa “un general o jefe del ejército. En este sentido, para los militares, la estrategia es sencillamente la ciencia y el arte de emplear la fuerza armada de una Nación para conseguir unos fines determinados por sus dirigentes.

Sin embargo, en el municipio en estudio, el diseño y la planificación estratégica de las políticas en la toma de decisiones para estructurarlas no se dio como apuntan los expertos. Una visión política con estrategia señala que las políticas públicas deben considerar desde el inicio, que uno de sus objetivos centrales es refrendar la victoria electoral en la siguiente ronda local. Porque el objetivo de cualquier individuo que lucha por el poder al menos en el discurso, es desarrollar un paquete de políticas públicas, pero una vez en el poder no saben, no quieren, no pueden o de plano todo junto, hacer políticas públicas para que sus partidos ganen posteriormente futuras elecciones: esto le sucedió a García Zalvidea, veamos por qué.

### 3.3.2. La gestión de las políticas públicas en Benito Juárez: corrupción en el gobierno local.

El profesor David Easton en su obra sobre el análisis del sistema político, señaló que cualquier sistema político tiene que controlar la calidad y cantidad de las demandas que le hacen sus entornos social, económico, cultural o internacional, pues nunca cuenta con los recursos suficientes para hacer frente a todas. Y una de las formas más económicas de control, aunque no necesariamente la más eficaz, es ignorar la demanda. Desde esta perspectiva, la política de oídos sordos o de ceguera voluntaria es racional, pero sólo en la medida en que el paso del tiempo desgasta a los demandantes, los obliga a buscar otras vías de solución o hace ya irrelevante el asunto.<sup>181</sup>

La democracia significa entonces que la capacidad de respuesta de gestión a las demandas ciudadanas de la población, no tendría nada que ver con la filiación política en los municipios. Sin embargo, en Benito Juárez no ha sido así por lo siguiente:

“En política pública el municipio puede ayudar a la ciudadanía de escasos recursos en: la regularización de los terrenos, gestionar los servicios funerarios de los familiares por medio de la funeraria municipal, vivienda etc. pero en el tipo de gestoría que hacen los ciudadanos se ejercen ciertas presiones (*a la comunidad*) por los partidos, o sea, dan el apoyo pero condicionado... el municipio de Benito Juárez se ha convertido como en un gestor social al cien por ciento... de hecho los gobernantes se eligen democráticamente a través de una elección popular con el único fin de aceptar a una persona que sea afín a tu proyecto y afín a tus necesidades. Es obvio que desafortunadamente en política tú vas a apoyar a los que son de tu grupo, la política es de amigos y es de grupos y cuando no eres de un color pues los recursos tardan en llegar... Desafortunadamente hay colonias aquí en el municipio que están marcadas, que son priístas o verdes o azules y dependiendo del partido que está gobernando en ocasiones golpean un poco a esos lugares. No es equitativo el mandar recursos o servicios porque no son afines al proyecto (*político*) y como estamos en una transición donde vienen elecciones para diputados, para presidente municipal, para gobernantes, entonces ven con bandera política esas causas populares y dicen bueno; esa colonia es priísta y esta otra es perredista así que no les voy a mandar dinero porque van a crecer y no van a estar dentro de mi grupo (*político*), así te castigo un poco... Todo el pleito que ha habido aquí en Benito Juárez, es que el gobierno del Estado es priísta y el municipio es verde ecologista. El propio gobierno al saber que somos de otro color ¿de que manera nos aprieta?: pues no mandando recursos, no haciendo obras, pero hace obras en otros municipios y eso es lo alarmante porque se mete aquí lo político y lo social como una lucha (*de poder*). ¿Cómo afectas a tu enemigo? Pues no dándole obra, no dándole alcantarillado, luz, privándoles de seguridad pública y eso es lo que ha acontecido en este municipio que como no somos afiliados al gobierno del Estado, el gobierno nos aprieta de esa manera.<sup>182</sup>

Hoy en México, el partido con el bagaje más amplio y la maquinaria más aceptada para actuar en el campo del clientelismo a través de la política social y pública sigue siendo el PRI, aunque otras instituciones políticas que se decían de oposición, cada vez más recurren a esas viejas prácticas clientelares. Pero el tráfico de influencias como medio de corrupción en el municipio mexicano ha existido desde siempre por lo siguiente:

<sup>181</sup> Cfr. Lorenzo Meyer. *El Estado... Op. cit.* Pp. 136-137.

<sup>182</sup> Entrevista RMH/MPJ. 22/03/2005.

“Es la política de amigos y de grupos. Cuando llega un político o un gobernante de un color y tiene amigos empresarios, obviamente pues apoya a su grupo con: concesiones, cambios de uso de suelo, prestaciones que van más allá de las que marca la ley, con nuevos permisos y horarios de servicios que se alargan más, para así beneficiar a esos grupos que le apostaron como negocio para que llegara ese gobernante”.<sup>183</sup>

Pero la corrupción no es un asunto de ideologías políticas o de credos, lo expuesto anteriormente sólo reflejaba un poco la falta de transparencia en la gestión de servicios públicos municipales, los grandes problemas de corrupción eran otros con diferentes actores políticos como el que veremos a continuación.

En México, en un afán de encontrar la nota periodística, últimamente una de las principales actividades de los medios de comunicación tanto electrónicos como de prensa escrita, es sacar a la luz pública los malos manejos de los funcionarios de gobierno, porque son las noticias que venden más y aumentan el *rating* alimentando el morbo pasivo del ciudadano. Además, las empresas televisoras venden caro sus espacios con horarios privilegiados a los partidos políticos que gastan sumas exorbitantes de dinero nuestro, (hecho discutido con la reforma electoral de 2007).

Así, el tema de la corrupción se ha convertido en un asunto de interés público a partir de lo que se ve en los medios, se sigue informando al individuo que posee una curiosidad morbosa, pero no se han formado ciudadanos verdaderamente críticos. Esto es, los medios ayudan a construir un *homo videns*<sup>184</sup> morboso y pasivo, pero los medios no ayudan a edificar la existencia de un *zoon politikon* o animal político que decide e interactúa en la toma de decisiones que lo afectan, seguramente porque esa no es la intención y función de los medios. El problema es que en materia política, los medios más bien deconstruyen ciudadanía, no la construyen.

---

<sup>183</sup> Entrevista RMH/MPJ. 22/03/2005.

<sup>184</sup> El “*homo videns*”, es un término acuñado por Giovanni Sartori, para referirse a cómo se está transformando el hombre por el efecto de la televisión y de las redes de información (Internet), al cambiarse la primacía de la palabra por la primacía de la imagen. A pesar del extraordinario desarrollo de los medios de comunicación, se lamenta Sartori, los ciudadanos no están mejor informados ni más educados y el nivel de lectura ha descendido. Las nuevas generaciones son atraídas por las imágenes, frecuentemente vacías y absurdas, de manera pasiva, sin ejercer algún tipo de pensamiento abstracto o conceptual, lo cual es grave porque la capacidad simbólica es la que comprende todas las manifestaciones de la cultura y se manifiesta a través del lenguaje, que si bien es un medio de comunicación, es sobre todo un instrumento para pensar. Los conceptos políticos de igualdad, libertad, legitimidad, justicia, derecho, por ejemplo, sólo pueden comprenderse mediante el pensamiento abstracto, no son traducibles a imágenes. La televisión excluye los conceptos y produce imágenes, anula la capacidad de abstracción y de entendimiento. Los medios de comunicación no son neutrales, objetivos e imparciales, sirven a los intereses de sus propietarios, quienes seleccionan, tamizan, modifican y tergiversan los hechos, de modo que el pueblo opina en función de cómo le induce a pensar la televisión. Hoy el poder de la imagen está en el centro de la política actual. De ahí que los medios televisivos se hayan convertido en el principal grupo de presión, el cual guarda una relación simbiótica con los políticos profesionales, en la que ambos se necesitan y refuerzan mutuamente, unos para transmitir información y propaganda, otros para obtener nuevos beneficios del poder político. En este sentido, se puede hablar de una “sociedad teledirigida”. Lo más grave para Sartori es que “mientras la realidad se complica y las complejidades aumentan vertiginosamente, las mentes se simplifican y nosotros estamos cuidando a un niño-video que no crece, un adulto que se configura para toda la vida como un niño recurrente... la televisión produce un efecto regresivo en la democracia, debilitando su soporte”... así, el animal racional que ha sido el hombre se convierte en el “*homo videns*”. Pp. 362.

Diversos analistas aseguran que en nuestro país, la pluralidad de las fuentes de información política siguen avanzando y esa pluralidad es quizá mayor que en cualquier otro momento de la historia. Sin embargo, ellos señalan que se trata de un fenómeno que sólo es real para una parte de la sociedad: la que cuenta con los medios y la disposición para explorar la prensa escrita nacional y extranjera: es el llamado “círculo rojo” del que hablamos anteriormente. Para la mayoría de los mexicanos, la televisión sigue siendo el medio para obtener su información política, y esa televisión está rezagada en cuanto a la pluralidad e independencia de otros medios como por ejemplo la radio. Las dos grandes empresas de televisión comercial mexicana compiten por los anunciantes, pero en política mantienen casi una única visión y forma de accionar y reaccionar: la noticia política como espectáculo –de preferencia escandaloso- y la política misma como tema exclusivo de intelectuales. Todo ello es un gran obstáculo para la construcción de una prensa electrónica plural, indispensable en una auténtica democracia. Aún con eso, la democratización exige que se multipliquen las fuentes de información para el ciudadano, no obstante Meyer dice que:

“Los medios de información son canales de expresión de la pluralidad, pero no espejo fiel de los intereses del caleidoscopio social. Por tanto, la vida democrática, para ser tal, requiere además de la división de poderes y de unos medios de información plurales, de la organización y movilización independiente de la sociedad”.<sup>185</sup>

El caso del video-escándalo de Cancún y el PVEM se relata a continuación: el 23 de febrero de 2004 los periodistas Joaquín López-Dóriga de TELEVISA y Carmen Aristegui y Javier Solórzano de MULTIVISIÓN, transmitieron en cadena nacional una video-grabación que se convertirían en un video-escándalo y más tarde un video descalabro para diversos actores políticos, porque mostraba la negociación del senador y presidente del PVEM Jorge Emilio González Martínez (alias el *Niño Verde*), aceptando gestionar permisos municipales para un proyecto turístico en Cancún, a cambio de 2 millones de dólares con el intermediario de un grupo de inversionistas de Canadá, porque debe decirse que todo Cancún es una ciudad en eterna construcción.

En primer lugar, González Martínez declaró a los medios que el video era falso y había sido elaborado en “Hollywood”. Luego lo dio por válido, y aceptó que había platicado con un empresario sobre ese asunto hace meses, y se defendió al decir que en el mismo nunca aparece que recibiera dinero que: “sólo sondeaba para ver hasta dónde estaban dispuestos a llegar estos señores, que grabaron a escondidas”.

El líder del PVEM, aceptó esa oferta de dinero por el empresario que tenía entre sus planes la construcción de hoteles, campos de golf y una terminal para contenedores en Playa Blanca y Puerto Morelos, ubicados en el corredor turístico de Cancún. El complejo hotelero se ubicaría en un terreno

---

<sup>185</sup> Lorenzo Meyer. *El Estado... Op. cit.* Pp. 32. Dice Meyer que lo que sucedió en 1968 fue reportado por los medios de información nacionales de la manera que el gobierno deseaba, puesto que no tenían alternativa; hoy la pluralidad en prensa y radio es innegable e incluso, hasta se asoma a la televisión.

denominado Acapulquito en Isla Blanca del municipio de Isla Mujeres, así como un muelle para un ferry de carga en el municipio Benito Juárez con cabecera en Cancún Quintana Roo.<sup>186</sup> El pago al senador se haría una vez que obtuviera del municipio de Benito Juárez, gobernado por su compañero de partido Juan Ignacio García Zalvidea, "los permisos" para el inicio de esos proyectos. El líder de los ecologistas, estaba dispuesto a agilizar el permiso de construcción en la zona de Cancún y acepta una oferta de soborno.

El periódico *La Jornada* transcribió esa plática a partir de una copia del video. El siguiente es el diálogo sostenido -de más de seis minutos- por el dirigente de los *verdes* con el "negociante" de los empresarios canadienses para agilizar los permisos.

"Jorge Emilio González Martínez (JEGM): ¡Qué pedo! ¿Tú eres el del proyecto? Negociante (N): ¡Quióbole! ¿Cómo te va, cómo estás? JEGM: ¿Cuál es la idea de este proyecto? N: Bueno, mira, en este proyecto en particular aquí -le muestra papeles- es agilizar esto en toda su *permisología*. JEGM: En toda su *persología*... N: ¡*Permisología!* Dejarlo terminado y armado. Con una gran rapidez, que es la clave de todo esto. Ya el proyecto lo tengo yo hecho, ya tenemos el impacto ambiental. JEGM: ¿Para qué es? ¿Para construir qué? N: Para construir lotes; yo no construyo, a mí no me interesa construir en Cancún. Pero va a entrar por detrás de nosotros, entra Avalón haciendo lo que son su hotel o el gran hotel que no tienen hecho. Lo que pasa que todo esto, tú sabes muy bien que se hubiera caído... Si lo aprueban estamos pelados. Digo, vamos a hablar al chile aquí, digo, tú y yo no podemos más que hablar así, ¿no? Esto es un extraordinario negocio siempre y cuando den los permisos ya, en el momento adecuado, con la gente adecuada. Si esto lo sienten ustedes que es muy sensible, nos vamos a Puerto Morelos, que es Benito Juárez, y ahí sí ni quien nos vea, ni quien nos vea, ni quien nos huela el trasero. JEGM: Estos proyectos, ¿ya se los presentaron al presidente municipal? N: A nadie. Yo estoy en los Emiratos Arabes... este... en otro pinche pedo; mira, hay una cosa muy importante: tú no puedes ir a la cama con todo mundo. JEGM: Y entonces, ¿cuál es el problema de sacar el permiso de esto? N: Cualquier permiso es un problema. Digo, es decir... digo... JEGM: Pero si está todo en orden, y va a ser un buen proyecto, ¿cuál es el pedo? N: Yo no lo puedo sacar, y hasta ahorita no lo he podido sacar. JEGM: ¿Y si lo presentas al municipio no te lo dan? N: Yo tengo esto trabajando hace un año. No me dijeron que sí, no me dijeron que no, pero no me dijeron cuándo. JEGM: O sea, ¿la idea es sacar un permiso para que llegue un *ferry*? N: La idea es hacer un puerto de contenedores, con su estación de carga y descarga de carros; ya tengo el terreno, tengo todo armado. Te digo, los terrenos no los va a ver la gente porque la gente piensa que es un gran terreno. Yo tengo mis terrenos comprados, tengo terrenos comprados; individuales, de casas, de hoteles de cueros, de pendejadas sueltas. Esto es calladito, se ha hecho muy calladito esto, porque si no, digo, ¡olvídate!, los precios se van para arriba y me rompen la madre. Esto tengo que tenerlo muy, muy callado. Lo que necesito es que las autoridades, en este momento, me den el apoyo y, obviamente, el permiso por escrito. O sea, el apoyo está ahí, ¿nooo? JEGM: Y el otro proyecto, ¿que sería eso?, ¿un hotel? N: Permisos para hacer hoteles, condominios, campos de golf... es un proyecto muy grande. JEGM: ¿Qué, sacamos el permiso y tú vendes los lotes o qué? N: ¡Así es! JEGM: Tú compras el terreno... N: ¿Te gustaría que hiciéramos los dos? Yo encantado de la vida. JEGM: No, no, es para saber; tú compras el terreno y yo saco el permiso y vendes el terreno, ¿o qué? Actualmente, ¿de quién es ese terreno? N: Actualmente es de los pescadores. JEGM: ¿Y sería comprárselo a los pescadores? N: Yo tengo dada

<sup>186</sup> Desde el inicio se creó una total confusión por este asunto, en primer lugar porque se hablaba de Playa Blanca y de Isla Blanca, el primer punto geográfico que se mencionaba, si estuviera dentro de lo que es el municipio de Benito Juárez, pertenecía al inversionista Diego de la Peña, y era un desarrollo turístico ya consolidado. En tanto que Isla Blanca es una franja que pertenece a Isla Mujeres, en el cual hay varios inversionistas, entre ellos están la familia Hank Rohn, Arturo Bojórquez León, Diego Gutiérrez de la Peña y el administrador de todo este proyecto era Karl Ratinger.



alguna cantidad; yo tengo una empresa que se llama Inmobiliaria. Estás hablando que aquí fácilmente son unos 30 millones de dólares. JEGM: Okey. Entonces, ¿vale 30 millones de dólares comprarlo sin permiso? N: Comprar tal y como está ahorita... JEGM: Y luego, con el permiso, ¿cuánto sube? N: Se supone que el permiso ya lo tienen, te lo vuelvo a repetir... JEGM (interrumpe): ¿Qué quieren que haga yo? N: No, pues al permiso hay que meterle dinero. Hay que meterle algún aval, hay que meterle un empujón para que el permiso salga. JEGM: Entonces, ¿no hay permiso? N: No, lo que te digo es que hay pero no hay. JEGM: Pero si vale 30 millones de dólares tener el permiso, ¿a cuánto sube el precio del terreno? N: No, ya son 30 millones de dólares a la venta. JEGM: Pero con permiso, ¿a cuánto lo venderían? N: Con permiso, a 30 millones de dólares. JEGM: ¿Y sin permiso? N: Tres o cuatro millones de dólares. JEGM: La utilidad sería de 27 millones de dólares. N: No, porque tienes que meterle urbanización, vialidades, donaciones, infraestructura, servicios. JEGM: No, no, pero así, así, ¿cómo está la chingadera? ¿Cómo está sin permiso, a con permiso? N: Ahorita sin permiso vale entre tres y diez, depende del tirador; no sé cómo esté la cosa, no es mi terreno. Acuérdate que podemos comprar. Yo soy el... JEGM (interrumpe de nuevo): ¿Con permiso? N: Con permiso hay que meterle infraestructura, urbanización, servicios. JEGM: No, pero sin eso, nada más toma el pinche permiso. N: Si tú me dices cuánto le vas a ganar, con permiso le vas a ganar entre cinco y 10 millones de dólares, con permiso. JEGM: Pues no entiendo bien, ¡la neta!, pero, bueno, la idea sería sacar el permiso del final. Y del final, sacamos el permiso, ¿y cuánto dinero nos va a tocar? - A la pregunta del *Niño Verde* se ve claramente en la imagen que con la mano derecha el empresario le señala dos, a lo que de inmediato González Martínez entiende y dice: "¡Dos millones de dólares!" -el empresario golpea la mesa como cerrando el trato. N: Uno inmediato y uno con el terreno sacado, y te hablo de inmediato el lunes. JEGM: Bueno, ¿tiene algún fólder de cada uno de los proyectos? N: Hay fólder en... JEGM: Pero no así, tan rebuscado... N: Una cosa muy sencilla, ¡claro! JEGM: Muy sencilla, digo, a ver el proyecto uno, es lo que hay sin pedo y éste (toma otra de las carpetas que a lo largo de la conversación le ha enseñado el mediador). N: Y ya que lleguen los canadienses y su pinche hotelero. JEGM: Y ya, para yo poder poner a alguien que me diga, pues yo no puedo llegar al cabildo a decirles algo así. Con dos foldercitos, con un mapita, otro mapa de allá, qué es lo que se va a cambiar, qué es lo que está, pero que sean cosas reales, para que yo pueda mandar una gente allá a Cancún, que vaya a revisar los terrenos y que me diga y la chingada y que ya que me digan que si es algo viable, ya le hablo yo a algunos regidores y ya les digo... N: ¡Perfecto!"<sup>187</sup>



En la primera escena se observa al presidente del PVEM entrar a una oficina, donde lo espera el intermediario.

Con la aparición del video, inició el escándalo político y la autoridad entraría en acción; la PGR como autoridad responsable analizaría el intento de soborno que mostraba el video. La Procuraduría investigaría:

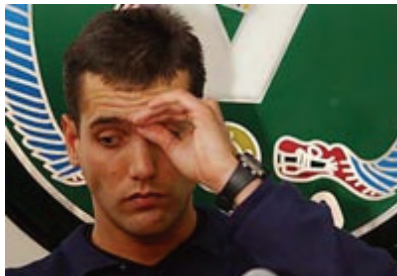
<sup>187</sup> Cfr. *La Jornada*. 24/02/2004. Debemos decir que en la cinta que se mostró originalmente en televisión, el presidente del PVEM preguntaba que cuánto le tocaría a su partido por apoyar un proyecto de construcción en Cancún. Cuando se mostró el video sin editar, González Martínez rechazaba el cohecho diciendo "No, no, yo pa' qué quiero el dinero". Con esa frase, para algunos, el video se utilizó manipulándolo claramente en un esfuerzo por atacar al senador.

- 1). Lo relacionado a un supuesto desarrollo hotelero en un terreno de 45 hectáreas denominado Acapulquito en Isla Blanca, municipio Isla Mujeres.
- 2). La probable gestión de cambio de uso de suelo, para un muelle de carga en Puerto Morelos y,
- 3). Lo relativo a un predio de 3 000 hectáreas en el fraccionamiento Bosques de Cancún para el Proyecto Hemisferia.

No obstante, los medios comunicaron que el proyecto aludido era una inversión para abrir una ruta de ferry entre Miami y Cancún impulsado desde el 2003 por Francisco de Paula y León y Luis Eduardo Lara Braun. Su costo sería de 120 millones de dólares y sería financiado por un banco panameño, según un estudio financiero. El proyecto era parte de una ambiciosa iniciativa de inversión conocida como "Hemisferia" cuyo principal auspiciador era Francisco de Paula León.<sup>188</sup>

De manera inmediata a la presentación del video, las protestas y deslindes de responsabilidad política no se hicieron esperar en todos los niveles e instancias de gobierno. Para empezar, el senador González Martínez acusó a la Presidencia de la República y a la Secretaría de Gobernación de fraguar junto con Santiago León "una payasada". Y respondió así a las acusaciones sobre su participación en presuntos actos de corrupción:

"No renunciaré a mi cargo dentro del partido ni como senador de la República, pues no le daré gusto a mis adversarios, y sólo muerto podrán despojarme de éstos cargos... Jamás pensé que en mi intento por chamaquear resultara chamaqueado".<sup>189</sup>



Senador Jorge Emilio González Martínez

Aunque el senador señalaba que le habían tendido una trampa; sus argumentos no lo eximían de lo que millones de mexicanos habían visto y escuchado en los medios de comunicación. Desde entonces, el senador pidió licencia como legislador y de ahí en adelante vivió entre denuncias de

<sup>188</sup> Cfr. *Reforma*. Pp. 5-A y *El Universal*. Pp. 8-A. 25/02/2004.

<sup>189</sup> Cfr. *El Universal* p. 10-A. 25/02/2004. Recordemos que en ese entonces, hubo una ola de videoscándalos con otros sonados casos de corrupción. Del PRD: René Bejarano (líder del PRD en la ALDF) preso en el Reclusorio Sur y liberado el 6 de julio de 2005; Gustavo Ponce Meléndez (Srio de Finanzas del Gobierno del D.F.) interno en La Palma; Carlos Imaz exdelegado en Tlalpan logró librarse; Octavio Flores exdelegado en Gustavo A. Madero; Francisco Martínez Rojo exjefe delegacional y Carlos Ahumada el hombre de los videos, preso en el Reclusorio Norte y liberado en 2007. Sorpresivamente, como cualquier actor de reparto, la mayoría de los personajes involucrados en los videos aseguraron ser víctimas. Otra coincidencia: todos tocaban las alturas de sus respectivas carreras y de no ser por los videos, estarían libres. Pero la realidad es que la mayoría fueron apresados, sujetos a investigación, fugados y dos de ellos (González Martínez y Rene Bejarano), exonerados.

disidentes de su partido. La FEPADE de la PGR investigó el caso y citaría al senador con licencia.

Sin embargo, el 26 de noviembre del 2004, la Procuraduría cerró la investigación en su contra y lo exoneró al concluir que no era culpable de delitos electorales ni amenazas. Posteriormente, en la última sesión del primer período de sesiones del senado en 2005, regresó a su curul. Se cumplía con lo que decía Pablo Neruda: “el fuero para el gran ladrón. La cárcel para quien roba un pan”.

Por su parte, el presidente municipal de Benito Juárez Juan Ignacio García Zalvidea, deslindó a su administración de los actos de corrupción mostrados en el video en que habría incurrido su compañero de partido. Los comentarios del alcalde en sus propias palabras fueron:

“Definitivamente yo me entero anoche por el noticiero de López-Dóriga y lo primero que pasa por mi mente es la sorpresa, me estuvo hablando bastante gente para ver qué opinaba yo al respecto, y lo que yo categóricamente afirmo es que el senador jamás se ha aproximado con tu servidor, con gente del ayuntamiento para influir a favor de alguna persona, de alguna empresa de ninguna manera... Hay muchas propiedades en Benito Juárez, el municipio es muy amplio y hay muchas posibilidades de inversión, pero ahí no se precisa ni que terrenos ni que proyectos en particular, hablan de una manera muy general, hablan de un proyecto en la Blanca que no se encuentra ni siquiera en nuestro municipio en Benito Juárez, se encuentra en Isla Mujeres”.<sup>190</sup>

El alcalde señalaba que eran indefendibles los actos mostrados y por lo mismo, pidió al senador su renuncia a la presidencia del Verde Ecologista. En respuesta los regidores del municipio que presidía (de mayoría verde ecologista), lo calificaron como desleal al partido. El alcalde les sugirió a los que lo tacharon de desleal por pedir que renunciara, que se sumaran a la causa de los ciudadanos y no de partidos políticos. Dijo que el senador debía aclarar las imputaciones que le hacía la disidencia del Partido Verde, sobre tráfico de influencias y corrupción.

"El mensaje que da el senador Jorge Emilio, que da la misma diputada Marisol Ávila Lagos son en el sentido de que yo no critique al senador, que no lo critiquemos pero en la política debe de haber crítica. Uno mismo esta sujeto a la crítica a la misma oposición y para que haya aires de democracia en los partidos y que respondan por los intereses de la ciudadanía no por intereses de una dirigencia nacional...Yo lo que les puedo mencionar a los regidores, incluso a los miembros del partido es que defiendan a los ciudadanos no que defiendan al senador Jorge Emilio... es indefendible el senador en esa situación y no puede haber una línea en esa verticalidad que va en contra de la democracia”.<sup>191</sup>

En esto último García Zalvidea había tocado un punto importante: el video había desatado una guerra de lodo al interior del PVEM; exmilitantes de ese partido conocido como “Reflexión Democracia Verde”, reconocieron posteriormente haber preparado el video y aseguraron que era la única forma de evidenciar las “corruptelas” que cometía el líder de esa agrupación política. El vocero de esa corriente Arnold Ricalde, decía a los medios que él y Santiago

<sup>190</sup> Versión estenográfica de la entrevista vía telefónica del periodista José Cárdenas conductor del Noticiero de radio: “José Cárdenas informa”, con el Dr. Juan Ignacio García Zalvidea. 25/02/2004.

<sup>191</sup> *Ibid.* Versión estenográfica de: “Noticieros Televisa”. 28/02/2004.

León (ambos ex asambleístas del PVEM en la ALDF de 2000-2003), querían reunir evidencias suficientes sobre las irregularidades que se cometían en esa institución política para lograr democratizar al partido. Ricalde aseguró que no había nadie detrás de este grupo, ni gobernación ni otro partido. Dijo que a González Martínez: "se le cayó con las manos en la masa y por eso es que ahora culpa a la SEGOB".<sup>192</sup>

Según el alcalde de Cancún, la PGR investigaría a funcionarios del municipio:

"Están participando en esta recolección el director de Catastro, el director de Turismo, el director de Planeación y Desarrollo Económico, el director de Desarrollo Urbano y el secretario del Ayuntamiento... La información que nos solicitan se entrega de manera transparente y esta disponible..."<sup>193</sup>

Sin embargo, según los regidores del ayuntamiento ellos no fueron informados sobre las supuestas investigaciones: "No estoy informada, yo no he tenido ningún contacto con ninguna persona que esté haciendo ninguna investigación", manifestó Concepción Colín, regidora perredista del municipio. "No, no estoy enterado de esa investigación que esta realizando la procuraduría", puntualizó Mariano Chimal, regidor del Partido Verde al ser cuestionado acerca de si estaban siendo investigados por supuesto tráfico de influencias. Para la síndico municipal Paula Martínez, también del Verde Ecologista, el ayuntamiento nada tenía que ocultar. La investigación: "tiene que llevarse a fondo; aquí en la administración de Juan Ignacio estamos abiertos. No hay nada que esconder".<sup>194</sup>

Pero el escándalo de este gobierno local en la gestión de políticas públicas llegó hasta las más altas esferas de poder. El presidente de la República Vicente Fox Quesada (2000-2006), rechazó las insinuaciones y señalamientos del dirigente del PVEM argumentando que su gobierno no había sido parte de los actos de los que provenían las imágenes mostradas por diversos medios informativos. A través de un comunicado, afirmó que su gobierno: "ha trabajado sin conductas dudosas ni golpes bajos y a favor del diálogo, la conciliación y el acuerdo".<sup>195</sup> De hecho, Comunicación Social de la Presidencia emitió un comunicado oficial para rechazar tajantemente:

"las insinuaciones y señalamientos del presidente del Partido Verde Ecologista de México, en el sentido de que este gobierno habría sido parte de los actos de los que provienen las imágenes mostradas por diversos medios de comunicación".<sup>196</sup>

---

<sup>192</sup> Cfr. Los siguientes diarios: *Independiente*, Pp. 6; *Universal*, Pp. 6; *Reforma*, Pp.15-A; *Universal*, Pp. 8-A; *Milenio*, Pp. 4 25/02/2004. Dice el Prof. Miguel Ángel Granados Chapa, que es preciso reconocer la versatilidad de los dueños del PVEM: sus negocios han sido de naturaleza muy variada. El principal desde luego, consiste en vivir del presupuesto, a través del financiamiento a los partidos y de las prerrogativas de sus grupos legislativos. Ellos intentaron abrir una sucursal con el nombre de "Partido Republicano", en el que hicieron alguna inversión en espera de que les fuera rentable como la casa matriz.

<sup>193</sup> *Versión estenográfica de "Noticieros Televisa"*. 29/02/2004.

<sup>194</sup> *Ibidem*.

<sup>195</sup> Cfr. *Crónica*. Pp. 4. 25/02/2004.

<sup>196</sup> Cfr. *El Universal*. Pp. 10-A. 25/02/2004.

Los representantes del gobierno federal para protegerse, también se desmarcaron del escándalo. El entonces secretario de gobernación Santiago Creel Miranda aseguró que la SEGOB respondería a las afirmaciones que había hecho el senador del PVEM, respecto a la acusación que éste hizo de que el CISEN participó en el video que difundió la televisión, indicó que esto era falso.<sup>197</sup>

El titular de la SEMARNAT, Alberto Cárdenas Jiménez señaló que esta dependencia estaba en contra de cualquier proyecto que arrastrara corrupción. Añadió que ambos proyectos ya habían sido rechazados desde el año 2002 debido a que contemplaban construcciones en zonas reservadas o porque tendrían un serio daño al medio ambiente. Rechazó que hubiese influyentismo y advirtió que cualquier proyecto turístico que careciera de un permiso oficial, no pasaría:

"Si no cumplen con los requisitos, venga de donde venga el dinero o el promovente, el nombre, por más gordo que sea, a nosotros y en particular a mi no nos amedrentará nada, para eso nos puso aquí el presidente".<sup>198</sup>

La delegación de la SEMARNAT en Quintana Roo, a través de su vocero José Luis Deras, también afirmó que desconocía los pormenores de los proyectos que se mencionaban en el video. Por su parte el delegado de la PROFEPA en el Estado Rafael Muñoz, informó que conjuntamente con la encargada de la delegación de la SEMARNAT Amira Solano, revisaban la relación de proyectos de desarrollo turístico del norte del Estado que pudieran estar vinculados con los que se mencionaban en el video.<sup>199</sup>

Algunos de los líderes de ONGs también opinaron. El director ejecutivo de Greenpeace. AC. Alejandro Calvillo señaló:

"Yo esto lo veo como una gran traición al movimiento ambientalista de México, nosotros hemos estado trabajando con comunidades que realmente están haciendo el ambientalismo, gentes que están siendo amenazadas, tú conociste muy bien el caso de Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, y no son el único caso. Se habla de veinte inspectores de PROFEPA que han muerto trabajando en la cuestión de los bosques y la vigilancia de los bosques. Entonces, esto me parece realmente una traición tremenda donde nosotros estamos pidiendo dos cosas: que se investigue la situación durante los dos años pasados en el municipio de Benito Juárez, porque hay una cantidad de hechos ocurridos ahí durante la administración del PVEM, como es el caso del Hotel Riú que empezó a construirse sin autorización del manifiesto de impacto ambiental y que fue el presidente municipal el que paró la clausura que hizo la PROFEPA y Víctor Lichtinger removió en su momento por cuestiones de malos manejos a los delegados de la SEMARNAT, el ahora secretario del Medio Ambiente (Alberto Cárdenas Jiménez) removió también al delegado de la PROFEPA, la SECODAM intervino en este caso y acusó de corrupción a varios funcionarios que estaban haciendo varios cambios de uso de suelo. Es un desastre lo que está ocurriendo en esa zona. Entonces, vemos tanto el problema del Partido Verde, pero

<sup>197</sup> Cfr. *Crónica*, p. 4. 25/02/2004.

<sup>198</sup> *Reforma*, Pp. 7-A; *Ovaciones*, Pp. 6; *Sol de México*, Pp. 18-A; *Independiente*, Pp. 7; *Jornada*, Pp. 7. 25/02/2004.

<sup>199</sup> Cfr. *El Universal*, Pp. 11-A. 25/02/2004.

vemos también lo que está pasando en Quintana Roo y pensamos que en esta medida tiene que hacer algo las autoridades y que salgan a la luz estos problemas ¿no?”<sup>200</sup>

Los líderes de los diversos partidos políticos opinaron del video-escándalo de la siguiente manera. Uno de los miembros de la bancada verde la senadora Sara Castellanos, acusó de traidor al Chacho: aseguró que García Zalvidea traicionó al Partido Verde al presentar el video. Lo más importante fue que durante la comparecencia en la Cámara de Senadores de Alberto Cárdenas, titular de la SEMARNAT, su compañera la senadora Gloria Lavara coordinadora del PVEM en el senado, señaló que ellos ya habían denunciado daños a ecosistemas:

“La fracción del PVEM en el Senado ha denunciado, reiteradamente, que la SEMARNAT y la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca otorgan permisos de construcción o pesca que sólo benefician a intereses particulares y dañan la ecología. [Se han otorgado] permisos para construir muelles para cruceros en Xcaret y Playa del Carmen en Quintana Roo y Los Cabos, en Baja California Sur”.<sup>201</sup>

Lo anterior era cierto. Los verdes ya había advertido en un boletín tiempo atrás que la construcción de la terminal portuaria para cruceros de uso particular en el centro turístico de Xcaret, Quintana Roo, promovida por la SCT y la SEMARNAT, podía causar una devastación ecológica de no cumplir con las normas establecidas de impacto ambiental. El entonces titular de la SCT Pedro Cerisola, había otorgado la concesión a veinte años para construir y operar el proyecto denominado Puerta Cancún-Xcaret, para el cual se estimaba una inversión de 52 millones de dólares. El megaproyecto pretendía tener capacidad para recibir de manera simultánea cuatro megacruceros, con lo que se abarcarían 16 700 m<sup>2</sup> de fondo marino.<sup>202</sup>

El PVEM demandaba entonces a las secretarías de Medio Ambiente y Comunicaciones, dar a conocer a la ciudadanía los estudios ambientales de cada etapa de la construcción, para constatar que el desarrollo del proyecto cumpliría con las condicionantes de impacto ambiental y evitar una catástrofe ecológica. Lo anterior, debido a que la construcción de esta terminal portuaria podía provocar: la perturbación del medio marino; la contaminación por la combustión de hidrocarburos de los motores, contaminación por aguas residuales por deficiencias en la recolección, tratamiento y disposición (en etapa sin infraestructura de servicios); contaminación de suelo y agua por deficiencias en la recolección, transporte, manejo y disposición de residuos sólidos (en etapa sin infraestructura de servicios). Con la edificación del muelle, se estimaba que en el año 2006 zarparían 192 000 pasajeros, arribarían en tránsito 607 000 y desembarcarán 399 000, además, se construiría un hotel de 800 habitaciones con una inversión de 76 millones de dólares, y en marzo de 2002 se inauguraría una cancha para juego de pelota prehispánica con capacidad para 6 000 espectadores cuya construcción requirió 12 millones de dólares. Desde entonces, el PVEM solicitaba la intervención del legislativo para

<sup>200</sup> Versión estenográfica de la entrevista vía telefónica de Alejandro Calvillo en el noticiero: “Hoy por hoy”. 25/02/2004.

<sup>201</sup> Cfr. *El Universal*, Pp. 10-A. 25/02/2004.

<sup>202</sup> Cfr. CEN PVEM. “Exige el PVEM una supervisión rigurosa en la construcción del muelle Puerta Cancún Xcaret”. en *Boletín 017/02*. México D.F. 17/02/2002.

llevar a cabo acciones que impidieran el deterioro ambiental, con el fin de lograr un desarrollo sustentable del país y frenar la devastación del medio ambiente. Asimismo, el Verde Ecologista exigía a la SEMARNAT continuar con el monitoreo alrededor del muelle, efectuar la evaluación de los cambios, realizar trasplantes de corales y vegetación, recuperar material para composta, reforestar áreas aledañas y rescate de fauna terrestre.<sup>203</sup>

El dirigente nacional del PAN, Luis Felipe Bravo Mena, rechazó que el gobierno del presidente Fox o su partido estuvieran detrás del video y exculpó al gobierno foxista señalando:

"Rechazo absolutamente, porque no son ni las formas, no son los estilos, no es la cultura política de este gobierno del presidente Fox, ni de ningún gobierno panista, autorizar estos métodos para tener relación o interlocución con otros dirigentes políticos".<sup>204</sup>

Por su parte el gobernador de Quintana Roo, el priísta Joaquín Hendricks, dijo que pediría a la SEMARNAT que este caso, al igual que otros que habían trascendido en escándalos como era el del Hotel Riú y el Palace en Cancún, fueran aclarados ante la sociedad.<sup>205</sup>



Gobernador Joaquín Hendricks Díaz

Cuestionado en torno al video-escándalo, el entonces jefe del gobierno del D.F, Andrés Manuel López Obrador manifestó que:

"Deben terminarse o quitar los fueros"... (sic) Todos los actos que se viven en el ámbito político son parte de lo podrido que está el sistema, pues México es igual que antes."<sup>206</sup>

<sup>203</sup> *Ibidem*.

<sup>204</sup> *Cfr. El Universal*, Pp. 10-A; *Milenio*, Pp. 5; *Reforma*, Pp. 7-A. 25/02/2004.

<sup>205</sup> *El Universal*, Pp. 11-A; *Independiente*, Pp. 8. 25/02/2004. En ese sentido, el conflicto se describe a continuación. En una de las más codiciadas porciones de la zona hotelera se construyeron a marchas forzadas los edificios de un hotel de la cadena española Riú, cuya construcción originó una fuerte polémica. Los ambientalistas locales protestaron porque dicha obra rebasaba con más de 100 el número de habitaciones permitidas y violaba otras regulaciones. Juntaron unas cuantas decenas de personas en sus protestas. El alcalde García Zalvidea hizo una marcha; encabezó a miles de trabajadores al grito de: "Queremos los 5000 empleos del Riú" e hizo gestiones ante las autoridades federales. Al final, la SEMARNAT cedió.

<sup>206</sup> *Cfr. Prensa*, Pp. 9. 25/02/2004.

Ahora bien, ¿cómo inició la investigación la PGR? La Procuraduría comenzó con algunas declaraciones. El entonces procurador general de la República Rafael Macedo de la Concha, informó que desde la difusión del video había ordenado al Departamento Jurídico de la dependencia: "un análisis muy cuidadoso" de las imágenes, para determinar si existían elementos que permitieran fincar posibles responsabilidades al senador.<sup>207</sup>

No obstante, el inicio "formal" del deslinde de responsabilidades inició llamando a cuentas a los principales actores. El primero en comparecer ante la PGR a petición de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales fue el alcalde de Cancún: García Zalvidea. Según él, le hicieron preguntas sobre su relación con el senador y las personas que aparecen en el video. Él aseguró que jamás dio ningún tipo de facilidad al "Niño verde" para conseguir algún permiso especial de construcción en Cancún, el alcalde comentó:

"No reconocemos a las personas, conocemos nada más al senador... Me preguntaron generales, mi edad, esas cosas, qué quién es mi jefe, qué cuál es la jerarquía, que si hay una jerarquía con el senador Jorge Emilio; no hay una jerarquía, sólo Dios y el pueblo, y así lo anotaron... Qué si hubiera alguna facilidad para algún proyecto, y no ha habido ninguna petición, por parte del senador ni para permitir ni para prohibir".<sup>208</sup>

El otro actor que también fue citado por la PGR fue Eduardo Galaviz, secretario del ayuntamiento quién señaló:

"Fue muy tranquilo de mi parte, porque nada más se me pidió información si conozco algunos de los proyectos de los videos, por lo cual no tenemos ninguna información".<sup>209</sup>

Sin embargo, el 30 de marzo de ese 2004, una comisión del PAN encabezada por la diputada federal por Quintana Roo Irene Blanco Becerra, presentó ante la PGR pruebas de supuesto tráfico de influencias por parte del alcalde de Cancún. Se detonaba así un enorme problema de fraude en el municipio, porque el ayuntamiento presentaba una administración decadente y acusada de corrupción. Iniciaba una debacle política de Benito Juárez con una crisis que tenía entre sus protagonistas principales no al senador González Martínez, sino a su compañero de partido y alcalde de Benito Juárez: Juan Ignacio García Zalvidea.

En suma, y como resumen de todo lo anterior, lo único que demostraba era que el Estado de derecho aún no logra instaurarse en algunos de los gobiernos locales mexicanos. Si revisamos la ilegalidad existente, notaremos que hay todavía una distancia abismal para que la vida política mexicana se acerque un poco a la democracia moderna. La impunidad con la que habían y siguen actuando los políticos de todos los partidos, sólo ha mostrado que la "igualdad ante la ley", la *isonomía* de la que hablaban los griegos y, piedra fundamental de cualquier democracia desde hace siglos, aún es algo por resolver en México al menos desde lo local, y seguramente si revisamos a conciencia, lo mismo ocurre en los otros niveles de gobierno.

<sup>207</sup> Cfr. *Crónica*, Pp. 4; *Independiente*, Pp. 7; *Reforma*, Pp. 4-A. 25/02/2004.

<sup>208</sup> *Versión estenográfica de la declaración del alcalde García Zalvidea en: Noticieros Televisa. 30/04/2004.*

<sup>209</sup> *Versión estenográfica de Noticieros Televisa. 30/04/2004.*



## Capítulo IV. Transparencia en el gobierno local.

“Todo poder corrompe, y la posesión del poder absoluto corrompe absolutamente”

*Lord Acton*

#### 4.1. El combate a la corrupción en los gobiernos locales.

Los escándalos de los hombres públicos pueden ser vistos como prueba tanto del mal como del buen funcionamiento del sistema político. Ilustran su mal funcionamiento, pero el hecho mismo de que sean revelados demuestra que el sistema político está dispuesto (si bien en ocasiones no de muy buena manera) a enfrentar esas aberraciones. Sin embargo, queda en pie la pregunta de: ¿Por qué hoy en día se informa con tanta frecuencia sobre escándalos? ¿Es porque han cambiado las normas morales? ¿Es porque hay una mayor volatilidad, la cual propicia campañas políticas más enconadas que incluyen la exhibición de escándalos con el propósito de descalificar al rival? En otras palabras: ¿Se producen más actos escandalosos en la política que antes o sencillamente, este tipo de actos se hacen públicos con más frecuencia que antes?<sup>210</sup>

Aun cuando existen documentos que contienen estrategias para enfrentar el problema de la corrupción, y los diferentes gobiernos se comprometen a intensificar esfuerzos para combatir la corrupción y otras prácticas no éticas de los sectores público y privado, fortaleciendo una cultura de transparencia y una gestión pública más eficiente en los gobiernos locales de México, queda aún un largo trecho por recorrer para erradicar significativamente prácticas corruptas, ilegales y fraudulentas en la gestión gubernamental y la administración municipal.

En consecuencia, cobran relevancia en esta discusión los aspectos referidos en los gobiernos locales a: ¿Cómo abordar en concreto la lucha contra este flagelo? ¿Cómo promover y fortalecer las medidas para combatir más eficaz y eficientemente la corrupción? ¿Cómo promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos por parte de los alcaldes? ¿Cómo promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y lucha contra la corrupción? ¿Cuáles deberían ser las formas de organización de la sociedad civil vía participación ciudadana desde lo local para implantar instituciones y mecanismos de control que coadyuven en el combate a la corrupción?<sup>211</sup>

Para algunos la corrupción puede ser definida como un intercambio clandestino entre dos “mercados”: por una parte el “mercado político y/o administrativo”, y por la otra, el mercado económico y social. Este intercambio es oculto porque viola las normas públicas, legales y éticas, y también porque sacrifica el interés general en aras de intereses privados (ya sean individuales, corporativos, partidistas, etc.). En segundo lugar, los actores públicos

<sup>210</sup> Cfr. Yves Mény. “Política, corrupción y democracia”, en *Política y Gobierno*. Vol. III, No. 1, México, 1er. semestre de 1996. Pp. 158.

<sup>211</sup> Según el CLAD, en tiempos recientes, la gravedad del tema de la corrupción ha sido objeto de consideración de foros de alto rango y motivo de atención especial de organismos internacionales. Muchos de ellos adoptaron convenciones internacionales que permitan enfrentar este mal endémico. A título de ejemplo, señalan la suscripción de la "Convención Interamericana Contra la Corrupción", en 1996, bajo el auspicio de la O.E.A., la más reciente adopción de la "Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción", en 2003 y el tratamiento destacado de este tema contenido en la "Declaración de Nuevo León", suscrito por 34 Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en México, en enero de 2004.

corruptos, al participar en esta transacción que permite que los actores privados accedan a los fondos o a las decisiones públicas de una manera privilegiada o favoritista, obtienen beneficios materiales inmediatos o futuros para ellos o para las organizaciones de las que son miembros. Por lo tanto, la corrupción está muy extendida donde existe una interacción entre intereses públicos y privados y en particular, en aquellos sectores que no están sujetos a reglas totalmente obligatorias. En una sociedad democrática, cuando los funcionarios públicos o los políticos tienen que observar reglas precisas y existe un pequeño o nulo margen para el arbitrio personal, surgen tan sólo unas cuantas oportunidades para la corrupción.<sup>212</sup>

La corrupción no es de ninguna manera, una cuestión nueva. Desde que existen las sociedades políticas, la corrupción ha sido siempre un problema potencial. Esto ya ocurría en la Roma de Cicerón, si bien de manera imperfecta, y ocurre aún más en los sistemas de gobierno contemporáneo basados en reglas (representación, separación de poderes) y principios (virtud cívica), donde se considera inaceptable que los políticos o los “servidores públicos” ejerzan su cargo de manera deshonesta. Evidentemente, no todos los sistemas políticos dan la misma importancia a este asunto. Sin embargo, allí donde una sociedad estableció por cuestión de principios una división entre política y mercado, donde los intereses públicos y privados se distinguieron unos de otros y donde la sociedad hizo retroceder los límites del patrimonialismo, el clientelismo y el nepotismo, la corrupción es considerada patológica. Y es precisamente por esa incompatibilidad entre una sociedad democrática libre y ciertas prácticas consideradas ilegítimas que el descubrimiento de un comportamiento corrupto provoca escándalo. Exhibir las discrepancias entre el mundo ideal tal como lo proclaman las democracias, las prácticas reales resulta particularmente desestabilizador para los cimientos de un sistema político cuya legitimidad se funda en el imperio de la ley, las instituciones (las elecciones, por ejemplo) y los valores.<sup>213</sup>

El problema de la corrupción va más allá de encubrir el asunto bajo un manto de idealismo o moralismo. Los sistemas políticos en general y las democracias en particular, se apoyan en una serie de valores más menos complejos que las apuntalan y sostienen. Esto lo apunta Sartori al señalar:

I) Que la política no puede entenderse en términos estrictamente no axiológicos y no normativos; II) que las ideas y los valores políticos, sin embargo, tienen que tratarse como poseedores de una naturaleza política, no ética; III) que, en consecuencia, tanto el moralismo político como el cinismo político son posiciones equivocadas; la primera porque se desprende de una unión prematura entre el plano de lo político con el plano de lo moral, y la segunda porque resulta de un cisma injustificado entre ellos. La política y la ética no son idénticas, pero tampoco están separadas la una de la otra en compartimentos herméticos. Y la de por sí difícil pregunta respecto a su relación se torna imposible de contestar si la abordamos desde puntos que son demasiado remotos, tal como sucede cuando reducimos la política a nada más que hechos concretos y necesidades, y colocamos todos los valores, por definición, en la esfera moral.<sup>214</sup>

<sup>212</sup> Yves Mény. “Política, corrupción y democracia”, *Op. Cit.* Pp. 156.

<sup>213</sup> *Ibidem.* Pp. 155.

<sup>214</sup> Cfr. Giovanni, Sartori (1976). *Democratic theory*. Westport, Conn. Greenwood Press, 2ª. Reimp. Pp. 182, citado en Yves Mény. *Op. Cit.*

El reconocimiento de que los sistemas políticos y en especial las democracias, se basan en valores y que la violación de éstos debilita la legitimidad de los sistemas, implica que la corrupción no debiera considerarse como un fenómeno secundario o un mal menor. Por el contrario, debe combatirse aún a sabiendas de que no puede ser erradicada por completo. La corrupción trae consigo la destrucción de cualquier forma de sociedad, ya sea dictatorial o autoritaria, y es particularmente perjudicial para los ciudadanos y los gobiernos democráticos.<sup>215</sup>

---

<sup>215</sup> Yves Mény. “Política...*Op. Cit.* Pp. 156. Los recientes estudios de instituciones como la OCDE, han propuesto cambios para el combate a la corrupción. En el presente siglo, el enfoque tradicional - caracterizado por la creciente regulación y una aplicación más estricta de la ley- ha ido cambiando en un intento por aumentar la capacidad de los gobiernos para “controlar, administrar y guiar” el comportamiento de los funcionarios públicos. Los gobiernos miembros de la OCDE, han propuesto el combate a la corrupción a través de reformas al marco regulatorio y a su capacidad administrativa. Es un mecanismo que tiene como objetivo incrementar la transparencia administrativa, obligando a los funcionarios públicos a declarar aquellos intereses -personales financieros o de cualquier otro tipo- que podrían afectar su actuación como servidores. Al declarar en qué otras áreas tiene actividades o intereses, dicho funcionario reconoce posibles conflictos asumiendo el riesgo de actuar en beneficio de sus intereses.

## 4.2. Fraude y falta de transparencia en la administración municipal de Cancún.

En *El Príncipe*, Nicolás Maquiavelo ejemplifica a César Borgia como uno de los más hábiles y despiadados hombres políticos de la historia política moderna de la humanidad y tenía razón el secretario florentino. El papa Alejandro VI era el padre de esta controvertida familia. Tuvo a tres hijos: César, Juan y Lucrecia, de ésta última se dice que era envenenadora y organizadora de orgías en el Vaticano. De hecho se cree que su hijo ilegítimo, fue producto de las relaciones que sostenía con su mismo padre o de César su hermano, ni ellos mismos lo sabían. Por su parte, César mata a su hermano Juan y por dicha acción se convierte en el favorito de su padre.

El anterior pasaje real de la historia política moderna que nos revela el que ha sido considerado como el padre fundador del realismo político, nos recuerda que los ciudadanos debemos estar pendientes del origen de los candidatos. Como ciudadano se ha preguntado: ¿Qué se sabe de la familia biológica del candidato? Por más que no se quieran mezclar las cosas, la familia es la familia. Abundan los ejemplos del pasado o del presente en México y en el mundo, para mostrar lo delicado que pueden ser los lazos familiares para las personas en el poder. ¿El o los candidatos que elegimos en la última elección tendrían hermanos, hijos o esposa incómoda? ¿Es conveniente votar por candidatos que tienen familias como las que describe Maquiavelo? Seguramente no porque los sociólogos siguen diciendo, que la familia es “la célula básica de la sociedad”.

Sin embargo, en México si hemos tenido gobiernos con familias controvertidas que se han traicionado entre ellos: ha sido parte de la propia lógica y naturaleza del poder. Hay políticos que les benefician sus raíces y hay otros que al contrario, les perjudica. Es necesario saber los orígenes de la “familia política” del candidato. En la medida de lo posible, la ciudadanía debería indagar: ¿Quiénes son los “padrinos políticos” o ¿De cuál camarilla viene el candidato? Las raíces siempre son importantes, y más aún en la política.

La familia de Juan I. García Zalvidea no gozaba de buena reputación porque ya tenían algunas acusaciones (ciertas o no) de malos manejos. Fernando García Zalvidea el hermano del alcalde, fue señalado de estar ligado a las mafias del narcotráfico en la entidad; fue acusado por presunto lavado de dinero motivo por el cual fue encarcelado (estuvo arraigado por dos años) y posteriormente absuelto de todos los cargos por falta de pruebas. Para algunos, fue una víctima más del llamado maxiproceso del célebre caso Cancún iniciado en la administración del procurador Jorge Madrazo Cuellar pero para otros no. Por otro lado, Fernando se había asociado con la cadena española Riú (hoteleros no tan transparentes) para venderle su hotel, el Gran Caribe Real. Fernando llegó a controlar alrededor del 15% del turismo *all inclusive* y en sociedad con Riú y otros, pudo llegar a tener mucho más. Fue además promotor de la “Ciudad de la Alegría”, un centro de ayuda a enfermos

y madres solteras en alianza con la diócesis local, donde hay fuerte presencia del grupo ultraderechista; Legionarios de Cristo.<sup>216</sup>

De forma especulativa y de acuerdo a diversos medios de información, se presumía que el alcalde Juan I. García Zalvidea había seguido los malos pasos de su hermano Fernando, porque había defraudado por muchos millones de pesos las arcas del municipio de Benito Juárez porque las cuentas públicas no estaban claras. En marzo de 2004, las imputaciones hechas por regidores del propio ayuntamiento hacia el alcalde fueron diversas, ya que denunciaron irregularidades y desvíos en el manejo de recursos del presidente municipal. Una mayoría de los integrantes del cabildo (11 de 17), miembros de diferentes partidos políticos como Rodrigo Tello Peón (PAN), Víctor Manuel Viveros Salazar y Eduardo José Patrón Azueta (PRI); Gastón Alegre López (PRD); Noemi Ludivina Menchaca Castellanos, Josefina Huguette Hernández Gómez, Jorge Gaspar Montes de Oca, Víctor Manuel Mena Sánchez, Baltasar Tuyub Castillo y Julio Rodríguez Herrera, (PVEM) y, Juan de Jesús Roberto Castro Palacios (Convergencia), hicieron la denuncia correspondiente e ingresaron personalmente al Palacio Legislativo de Chetumal el primer documento de demanda de juicio político contra el alcalde, como presunto responsable de graves irregularidades tras dos años de su administración.

A lo largo de la demanda se detallaban los escándalos como: el presunto tráfico de influencia de los hermanos Zalvidea respecto a los hoteles Riú y Maralago II; los millones que el municipio se tomó al cobrar el uso de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) recibiendo un castigo de Hacienda que le eliminó la atribución de realizar los cobros; las anomalías en programas de la SEDESOL; presuntas irregularidades en la concesión del corralón municipal; violaciones a acuerdos de cabildo que no debió autorizar a construir en Punta

---

<sup>216</sup> Los Legionarios de Cristo son una organización que se funda en la ciudad de México el 3 de enero de 1941. Su fundador es el sacerdote Marcial Maciel, ya fallecido, y murió acusado de pederasta y cesado en algunas de sus funciones religiosas a partir de que el Papa Ratzinger llega a dirigir el Vaticano en 2005. En 1946, Maciel se entrevista con Pío XII, quien le comenta: «Líderes, padre Maciel; tenemos que formar y ganar para Cristo a los líderes de América Latina y del mundo... Entonces deben ser ustedes un ejército en orden de batalla...» Dos años después, los Legionarios reciben autorización para erigirse en congregación de derecho diocesano, con el auspicio de Alfonso Espino y Silva, el obispo de Cuernavaca que antecedió a Méndez Arceo. Lo importante para esta investigación es que en 1970, la prelatura territorial de Quintana Roo es confiada a los Legionarios para influir con el pretexto de la ayuda social. Prácticamente desde su creación, los Legionarios se han dedicado a la educación de las élites; actualmente cuentan con 92 centros de formación y «apostolado» en 12 países, 54 colegios, 3 universidades, 615 centros de formación de los laicos. Actúan en los siguientes campos: misiones - mediante la creación de centros de ayuda social-, educación, familia -a través de cursos prematrimoniales y de «métodos naturales»-, comunicación social, tratando de «penetrar en el mundo de los *mass media* y encauzarlos hacia la transmisión del evangelio y de los valores éticos de la tradición humanística cristiana». Algunas de las instituciones que pertenecen a los Legionarios de Cristo son: Instituto Cumbres (en el D.F y en Saltillo), Centro Cultural Interamericano, Universidad Anáhuac, Mano Amiga (proyecto que incluye la creación de escuelas católicas para niños de escasos recursos), Instituto Irlandés (en el D. F. y en Monterrey, Colegio Godwin, Colegio del Bosque, CECyAC, Centro de Consultorios Familiares «Alfa-Omega», Escuela de Fe, Instituto Pontificio, Centro Cultural Interamericano, de Cotija, Michoacán, Universidad del Mayab (en Mérida, Yucatán), misma que publica la revista *Ecclesia*. En 1987, comienza a salir al aire el programa Hombre Nuevo en Los Ángeles, California, patrocinado por los Legionarios de Cristo. FAME (Familia Mexicana), es otra organización creada por los ellos. Cuenta con cuatro centros en la ciudad de México. Cfr. Edgar González Ruiz (1994). *Como propagar el sida. Conservadurismo y sexualidad*. México. Rayuela Editores.

Cancún pues se pasaban por alto diversos ordenamientos como el reglamento de construcción. También se detallaban presuntos desvíos de recursos del ayuntamiento para financiar a la asociación proselitista “Amigos de Chacho” y así canalizar irregularmente dinero público; cambios de uso de suelo en terrenos con vocación deportiva a comercial para la construcción de supermercados, plazas comerciales y hoteles; violaciones al Código Penal del Estado; violaciones al Acuerdo de Coordinación para el Ordenamiento Ecológico del Sistema Lagunar Nichupté, entre otros más.

Así, en poco menos de dos años, el alcalde había llevado a uno de los municipios más ricos del país, de un alto grado de inversión al adeudo. Según los analistas financieros, el municipio caería en incumplimiento de pagos entre otros, de una deuda por casi 245 millones de pesos con el banco Santander-Serfin. Independientemente de la situación jurídica de los créditos y del destino de los mismos, la calificación crediticia del municipio se había venido degradando ante la súbita elevación del gasto público y de la menor capacidad de pago de sus compromisos de deuda. Al fin del año 2002, esa alcaldía registraba una deuda pública de 244.9 millones de pesos denominada en su mayor parte en UDIS (95.5%) y con vencimientos hasta el año 2015. Para julio de 2003, ese monto se incrementó a 316.9 millones de pesos debido a la disposición de dos créditos adicionales de corto plazo. Además, para entonces el municipio tenía autorizado adquirir un financiamiento hasta por 220 millones de pesos y así, el deterioro de la situación financiera de la entidad era evidente. Al 29 de febrero del 2004, Benito Juárez registraba un saldo de deuda pública de 338.7 millones de pesos denominada en su mayor parte en UDIs (69.3%) y con vencimiento en 2015.<sup>217</sup>

Según un comunicado del PVEM, los adeudos del municipio eran:

“1). 240 millones en UDIS, que heredaba de la administración anterior. 2). TRIBASA: 32 millones por concepto de recolección basura. 3). Grupo Interacciones: 125 millones, crédito del cuál el presidente se ha negado a proporcionar al cabildo la documentación clara, precisa y detallada, para conocer el destino y existencia del mismo. 4). Volqueteros: 4 millones, por trabajo realizados en obra pública. 5). Prestaciones Universales S.A: 9 millones de pesos que corresponde al pago de vales de despensa. 6). gobierno del Estado de Quintana Roo: 16 millones de pesos, que recibió como préstamo para el pago de una quincena de salarios que la tesorería municipal no pudo pagar a tiempo, debido a un embargo que le trajo y ejecutó el IMSS por falta de pago de aportaciones laborales. 7). IMSS: 22 millones por concepto de pago de aportaciones laborales, que no han sido puntualmente cubiertas. 8). Zona Federal Marítima Terrestre (ZOFEMAT): 60 millones de pesos, omisión durante ocho meses del reporte de pago de impuestos por el uso de la zona federal marítimo terrestre. 9). Deudas bancarias: 100 millones de pesos. 10). SEDESOL: 5.5 millones pendientes de comprobar en obras correspondientes en programas de combate a la pobreza. 11). FONACOT: 3 millones de pesos que consisten en créditos en especie para trabajadores del Ayuntamiento, en donde la Tesorería hace el descuento respectivo del adeudo contraído por el trabajador

<sup>217</sup> Cfr. *La Crónica de Hoy*, 30/07/2004. El 27 de noviembre de 2003 la calificadora Fitch redujo la calificación del municipio de A (mex) a BBB+mex porque observaba un deterioro en las finanzas públicas de esa entidad. El 15 de junio de 2004, Fitch modificó nuevamente a la baja la calificación a la calidad crediticia del municipio de Benito Juárez de BBB+ a BB- que implica un grado especulativo. Finalmente el 27 de julio la colocó en triple C, el último renglón antes del incumplimiento. En esos días, cuando venciera el plazo para el pago de una parte del crédito que tenía con SERFIN y tampoco pudiera cubrir la nómina, seguramente el municipio sería declarado en default o incumplimiento.

y a la fecha no liquidado a FONACOT. 12). TAZON AZTECA: 500 000 pesos por venta de boletos. 13). Muebles de Deportes: 60 000 pesos. 14). Página de Internet inexistente: 40 000 pesos. 15). Maquinaria de obras públicas: 8 millones. 16). Recolectores de basura: 8 millones. 17). PROVEEDORES VARIOS: 200 millones”.<sup>218</sup>

Pero además, al alcalde se le acusaba por:

1. Haber impedido la actuación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) en la clausura de inmuebles; 2) Autorizar el cambio de uso de suelo establecido en las disposiciones municipales en beneficio de un particular; 3) No haber entregado a la secretaría de Hacienda y Crédito Público los recursos cobrados durante el período enero-diciembre 2003 por un monto de 24 millones 435 pesos, por concepto de derechos de la ZOFEMAT; 4) Anomalías en el manejo de los recursos federales en la adquisición de 15000 mochilas con cargo al Programa Escuela Digna; 5) Incumplir la normatividad establecida respecto a la densidad de habitaciones en la construcción de hoteles en la zona hotelera del municipio.<sup>219</sup>

A la vista de integrantes del cuerpo representativo del ayuntamiento antes citado, y hacia algunos sectores sociales, la administración de García Zalvidea, presentaba desórdenes financieros por un monto millonario producto de presuntos desvíos de recursos, déficit presupuestal y créditos bancarios obtenidos de manera irregular. Según Máximo Fernández, regidor de este municipio:

“Once de los 17 regidores no aprobamos la cuenta pública presentada por la administración del presidente municipal, esto se deriva de una serie de inconsistencias, de problemas que tenía la cuenta pública... Presenta desórdenes financieros, por un monto total de 1 000 millones de pesos, producto de desvío de recursos, déficit presupuestal y créditos bancarios obtenidos de manera irregular”.<sup>220</sup>

Los regidores pidieron entonces, la intervención del Órgano Superior de Fiscalización del Estado, para que realizara una auditoria a esa administración municipal porque aseguraban que ésta presentaba adeudos con proveedores y también con trabajadores de confianza y sindicalizados quienes dijeron, podrían emplazar a huelga por el incumplimiento en sus contratos. Según Julio Rodríguez, séptimo regidor:

“El presidente municipal, no permitió la entrada, a las auditorias del órgano central de fiscalización, por lo cual deriva en un conflicto grave, político, social y económico”.<sup>221</sup>

Con el argumento de que no se encontraban los titulares del área, los administrativos del ayuntamiento, impedían que los representantes del Órgano Superior de Fiscalización realizaran una auditoria financiera, por lo que la Coordinación Jurídica de dicho órgano, interpuso una denuncia penal de

<sup>218</sup> Cfr. *Boletín 027/04*. Comunicación Social. PVEM. México D.F. 02/07/2004.

<sup>219</sup> Cfr. Los dictámenes a discusión de la primera Comisión, el que contiene punto de acuerdo para exhortar al Congreso del Estado de Quintana Roo a que informe sobre la situación que guarda la denuncia de juicio político en contra del presidente municipal de Benito Juárez, Quintana Roo. *Punto de Acuerdo presentado el 16/06/2004 por el Dip. Jorge Uscanga Escobar, a nombre del Dip. Víctor Manuel Alcérreca Sánchez, del Grupo Parlamentario del PRI, por el que se exhorta a la Legislatura del Estado de Quintana Roo a que remueva de su cargo al Presidente Municipal de Benito Juárez (Cancún)*. 1º Año de Ejercicio. Segundo Periodo Permanente. No. 10. 07/07/2004.

<sup>220</sup> *Versión estenográfica de Noticieros Televisa*. 02/07/2004.

<sup>221</sup> *Ibidem*.



hechos ante la Procuraduría de Justicia del Estado. Bajo ese contexto, el Órgano Superior de Fiscalización promovió en Chetumal ante la décima legislatura, un juicio político en contra del alcalde de Benito Juárez por el desvío de 125 millones de pesos; desvío de recursos asignados a obra pública; por no licitar la misma y por serias irregularidades en la adquisición de créditos bancarios. Empero, ante tales evidencias, según el PVEM, García Zalvidea promovió diversos tipos de amparos para evitar fuera auditada la presidencia municipal, por lo que los regidores de Benito Juárez, asistieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para poder actuar conforme a la ley por los supuestos actos de cohecho del alcalde.

En el mismo sentido, las imputaciones hechas por trabajadores del propio ayuntamiento fueron contundentes. A causa del endeudamiento del ayuntamiento, existía una inestabilidad financiera que había afectado de manera directa a la población de Benito Juárez, pues habían sido paralizados diversos servicios ya que los trabajadores del municipio emplazarían a huelga tras la ausencia de sus salarios. El principal rasgo de la severa crisis financiera que registraba el ayuntamiento, sería el surgimiento de una huelga entre los empleados sindicalizados, eventuales y de confianza que no habían recibido sus sueldos.

En consecuencia, el 7 de julio de 2004 los empleados del municipio estallan la huelga en el municipio. La secretaria general del Sindicato Único de Trabajadores del Ayuntamiento de Benito Juárez, Teresa Alvarado, instaló en el primer minuto de ese día la bandera rojinegra en el palacio municipal, al vencerse el plazo para que el municipio pagara a sus trabajadores un adeudo. La huelga, era derivada de adeudos como la retribución correspondiente a la caja de ahorros de los trabajadores por 9.6 millones de pesos, y fue avalada por actuarios de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, así como con la presencia del notario público de la ciudad.

El inicio formal de la huelga, se desarrolló con la presencia del alcalde García Zalvidea y varios de sus colaboradores en el interior del palacio municipal, de donde no salieron aun tras la instalación de la bandera rojinegra. El asesor jurídico del alcalde, Carlos Cannabal llevaría un alegato, tanto con las autoridades de la Junta de Conciliación y Arbitraje, como con la representación sindical a efecto de revertir el movimiento huelguista. La huelga se producía en el marco de una serie de controversias alrededor de García Zalvidea quien enfrentaba serios problemas financieros e incluso un posible juicio político, promovido por instancias municipales y estatales por presuntas anomalías en el ejercicio del erario público de este municipio.<sup>222</sup>

Pero aquí lo importante era: ¿que pasaba con esa ciudadanía que había votado por ese alcalde? Seguramente estaba decepcionada de haber votado por alguien que decía representar el cambio como persona pública y que traía incluida como por arte de magia la honestidad y la transparencia. ¿Cómo podrían los electores regresar el tiempo y arrepentirse de haber votado por un personaje que los había engañado? Lo cierto era que en ello, había una

---

<sup>222</sup> NOTIMEX. Cancún, México. 07/07/2004.

culpabilidad y una responsabilidad compartida entre ciudadanía y alcalde por lo siguiente:

“... quienes desean alcanzar sus cargos por vía electoral procuran presentarse al público como gente corriente, muy «humanos», con las mismas aficiones, problemas y hasta pequeños vicios que la mayoría cuyo refrendo necesitan para gobernar. Por supuesto, ofrecen ideas para mejorar la gestión de la sociedad y se consideran capaces de ponerlas competentemente en práctica, pero son ideas que cualquiera debe poder comprender y discutir, así como tienen que aceptar también la posibilidad de ser sustituidos en sus puestos si no son tan competentes como dijeron o tan honrados como parecían. Entre esos políticos los habrá muy decentes y otros caraduras y aprovechados, como ocurre entre los bomberos, los profesores, los sastres, los futbolistas y cualquier otro gremio. Entonces, ¿de dónde viene su notoria mala fama? Para empezar, ocupan lugares especialmente visibles en la sociedad y también privilegiados. Sus defectos son más públicos que los de las restantes personas; además, tienen más ocasiones de incurrir en pequeños o grandes abusos que la mayoría de los ciudadanos de a pie. El hecho de ser conocidos, envidiados e incluso temidos tampoco contribuye a que sean tratados con ecuanimidad. Las sociedades igualitarias, es decir, democráticas, son muy poco caritativas con quienes escapan a la media por encima o por abajo: al que sobresale, apetece apedrearle; al que se va al fondo, se le pisa sin remordimiento. Por otra parte, los políticos suelen estar dispuestos a hacer más promesas de las que sabrían o querrían cumplir. Su clientela se lo exige: quien no exagera las posibilidades del futuro ante sus electores y hace mayor énfasis en las dificultades que en las ilusiones, pronto se queda solo. Jugamos a creernos que los políticos tienen poderes sobrehumanos y luego no les perdonamos la decepción inevitable que nos causan. Si confiásemos menos en ellos desde el principio, no tendríamos que aprender a desconfiar tanto de ellos más tarde. Aunque a fin de cuentas siempre es mejor que sean regulares, tontorrones y hasta algo «chorizos», como tú o como yo, mientras sea posible criticarles, controlarles y cesarles cada cierto tiempo; lo malo es cuando son «jefes» perfectos a los cuales, como se suponen a sí mismos siempre en posesión de la verdad, no hay modo de mandarles a casa más que a tiros...”<sup>223</sup>

Esa ciudadanía engañada, podría poner en práctica tres principios elementales: el primero muy básico por cierto, es el principio de racionalidad. El filósofo y matemático francés René Descartes (1596-1650) en su obra: *El discurso del método* (1637), que no es una obra en sí, sino el prólogo que el autor escribiera a una serie de tratados científicos, propone derivar de la práctica la idea, por lo que se le considera el padre del racionalismo. Según este pensador, para expresar un juicio sobre cierta verdad o algo que se desee conocer, propone ciertos preceptos que deben seguirse:

- 1° No admitir algo que no sea muy evidente;
- 2° Cada problema debe ser dividido en tantos problemas particulares como sea necesario para su solución;
- 3° Ordenar los pensamientos de lo simple a lo complejo y;
- 4° Enumerar todos los datos del problema y verificar que éste correcto cada elemento de la solución para asegurar que se ha obtenido la respuesta exacta.

Es claro que esta síntesis no es su método, pero lo que propone Descartes es que hay que partir de cero, hay que ponerlo todo en duda. Esta duda cartesiana abarca todo cuanto existe y de ahí su máxima; *cogito ergo sum* que significa: “Pienso, luego existo”. Es una premisa válida como punto de

<sup>223</sup> Fernando Savater (1991). *Ética para...* Op. cit. Pp. 167-168.

partida muy aplicable a la política, porque los ciudadanos pueden ser políticamente incrédulos descartando de entrada a los políticos y no creyéndoles todo lo que pronuncian en sus discursos. Por lo tanto, todo lo que el pensamiento perciba a medida que lo haga existirá sobre esta base, entonces el ciudadano podría así: “Pienso, luego elijo”.

En consecuencia, antes de que cualquier político de cualquier partido nos vuelva a engañar como ciudadanos, tendremos que poner en duda todo lo que éste (os) le prometen; enumerando, constatando y verificando el discurso de los que quieren nuestro voto. El ciudadano deberá elucubrar, si los representantes a quién elija podrán resolverán los problemas de políticas públicas que tiene en su comunidad. Deberá analizar de entrada, que impresión le da su candidato y cuanto le cree. En *El laberinto de la soledad*, Octavio Paz decía que los mexicanos somos creyentes y los norteamericanos crédulos y eso es real: los mexicanos tienen la mala costumbre de creerlo todo, hasta tienen frases ya muy hechas en el lenguaje popular: “Más vale malo por conocido que bueno por conocer”, dando paso así a regímenes gradualistas,<sup>224</sup> los cuales aseguran que nada es posible cambiar, que todo lo actualmente establecido es lo mejor y no es necesario arriesgarse. El ciudadano deberá recordar que:

“El demólatra habla del <pueblo real>; pero acaba, en verdad, haciendo un fetiche de un pueblo ideal situado exactamente fuera de la vista. Aún peor, la demolatría no es necesariamente *hemofilia*, amor real y compasión por los pobres, los desheredados, los desamparados. Convertir en fetiche un pueblo ideal va con frecuencia unido a un desprecio general por el pueblo real y existente”.<sup>225</sup>

Sí seguimos la propuesta racionalista de Descartes, no deberíamos creerles nada o casi nada a los políticos, precisamente por ser eso: políticos. Los grandes casos de corrupción en los diferentes niveles de gobierno y en muchas administraciones gubernamentales así como al interior de los diversos partidos, han mostrado al ciudadano exigente que hoy no hay políticos buenos y malos, sino que hay malos y peores. En México, hemos llegado al extremo que ningún ciudadano medianamente informado y sensato, metería las manos al fuego por algún (os) político (s). Ahora la voz común y popular es que: “No hay a cual irle”. La máxima *vox populi, vox dei*, la voz del pueblo es la voz de Dios, ha sido contrarrestada con la *vox diaboli* o voz del diablo de los gobernantes. Entonces es válido tener prejuicios -no se cuantos- a los políticos:

“Que los prejuicios tengan un papel tan extraordinariamente grande en la vida cotidiana y por lo tanto en la política es algo de lo que en sí no cabe lamentarse y que, en ningún caso, se debería intentar cambiar. Pues el hombre no puede vivir sin prejuicios y no sólo porque su buen sentido o su discernimiento no serían suficientes para juzgar de nuevo todo aquello sobre lo que se le pidiera algún juicio a lo largo de su vida sino porque una ausencia tal de prejuicios exigiría una alerta sobrehumana. Por eso la

---

<sup>224</sup> El gradualismo es: “el escenario que se inicia con paulatinas liberalizaciones a lo largo de los años en donde erráticamente se busca la mejor vía para democratizar al régimen, y las dudas en arribar a la democratización son producto de la percepción de los actores políticos aperturistas que tienen temor a las consecuencias de una reforma profunda en el régimen, o bien, porque consideran que no existen los alicientes para transformarlo”. Cfr. Jaime Cárdenas Gracia (1996). *Transición política y reforma constitucional en México*. México. IJUNAM. Pp. 112-113.

<sup>225</sup> Cfr. Giovanni Sartori (1997). *Teoría de la democracia 1. Op. cit.* Pp. 46.

política siempre ha tenido que ver con la aclaración y disipación de prejuicios, lo que no quiere decir que consista en educarlos para eliminarlos, ni que los que se esfuerzan en dilucidarlos estén en sí mismos libres de ellos”.<sup>226</sup>

Pero más allá de eso, e independientemente de la ideología (izquierda, derecha o centro y sus combinaciones: centro-derecha, centro izquierda-, centro-centro etc) los ciudadanos deben recordar que los políticos (lo han demostrado a lo largo de la historia en muchos casos) no son fieles a sus ideologías, porque son oportunistas y quieren seguir viviendo del presupuesto público como decía el tlacuache.<sup>227</sup> Buscan mantener, tener o llegar al poder a como de lugar, a costa de lo que sea y para lograrlo mentirán, engañarán o asesinarán según el pensamiento maquiavélico. Entonces para la mayoría de ellos, el interés por lo público queda en segundo término; la sociedad civil esto lo deberá tener claro al elegir un candidato o un proyecto político.

Un segundo principio básico es que el ciudadano podría practicar lo que aquí llamaremos el “Efecto Saramago” esto es: practicar el “voto blanco”<sup>228</sup> o sea, el ciudadano podría anular su voto si no está convencido de su (s) candidato (s). No es una invitación a ser un ácrata. En un escenario caótico (donde no haya claridad en la elección), es mejor no votar porque no hay libertad ni democracia que valgan. Si el ciudadano no está convencido de ninguna oferta política de los candidatos, podría presentarse a la urna con la única finalidad de anular la boleta. El libre albedrío nos dice que si no hay nadie por quién nos convenza a darles nuestro voto, pues vayamos a las urnas, tomemos nuestra boleta y con ella en la mano, avisemos que no queremos votar por nadie.

El hecho de anular su voto cada ciudadano, no significa que éste no vaya a sufragar el día de la elección sino todo lo contrario: al anularlo demostrará que él es un ciudadano informado de cada candidato y sus propuestas. Pero peor aún, dicho ciudadano les estaría diciendo a todos los candidatos y al mismo sistema político-electoral, que está en contra de ese sistema que gobierna y de las propuestas poco elaboradas de sus candidatos.

<sup>226</sup> Cfr. Hannah Arendt (1993). *¿Qué es la política?* Barcelona. Edit. Paidós. Pp. 52.

<sup>227</sup> El “tlacuache” era el apodo de un empleado de gobierno de apellido Garizurieta al parecer de los años cincuenta, que decía que: “Vivir fuera del presupuesto era vivir en el error”. En los diferentes gobiernos de México, esto ha sido una práctica común de individuos que han vivido “de” la política y no “para” la política en términos weberianos.

<sup>228</sup> Acuño así este concepto, a partir de que el escritor portugués y Nobel de Literatura José Saramago, propuso en un discurso (en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara México, diciembre de 2004), impulsar la figura del “voto blanco” como una forma de medir y dar cauce a la inconformidad ciudadana con los políticos. El “voto blanco” es protagonista de su obra: *Ensayo sobre la lucidez*, en la novela más de 80% del electorado vota en blanco, con lo que el lugar en cuestión se mete en una crisis institucional. Este tipo de voto, ya se emite en varios países para expresar el rechazo a todos los candidatos y partidos inscritos en una elección. Algunos de los países que reconocen el voto blanco –además del voto nulo- en distintas modalidades son Perú por ejemplo, en donde la Constitución establece que los votos viciados (nulos) o en blanco no se computan, a menos que éstos superen los dos tercios de los sufragios emitidos, con lo que se anula la elección. En España, donde también existe un movimiento ciudadano en este sentido, propuso en el año 2003 realizar una reforma legal para que los votos blancos estuvieran representados en el Congreso mediante escaños vacíos. Esto último hasta la fecha no ha sido aceptado, porque lo tendrían que votar los mismos políticos y obviamente no les conviene porque al perder escaños perderían representación y recursos. En México, este tema no ha tenido ninguna mención por parte de ningún partido, ni aún de los que se dicen más democráticos.

Finalmente en las estadísticas electorales, no es lo mismo un voto nulo que el dato del abstencionismo. Ese ciudadano engrosaría las estadísticas de votos anulados (que es una forma de votar), y no será de los ciudadanos que no cumplieron con la obligación cívica de elegir o rechazar a sus representantes. Lo anterior no es un atentado a la democracia electoral, es una exigencia ciudadana que servirá para que ellos como candidatos, elaboren políticas públicas más viables y las lleven a cabo eficientemente y para que los partidos formen mejor a sus cuadros y lancen candidatos más profesionales.

La propuesta anterior aunque utópica como salida, porque suena un tanto anarquista, sería maravillosa si lográramos generar una suficiente masa crítica (un “círculo rojo” del que hablamos anteriormente), que nos convirtiera a los descontentos electorales en una mayoría ciudadana. Sería una forma pacífica de usar la democracia electoral para lograr una democracia social pero sobre todo, para decirle a los políticos que existen ciudadanos que ya no aguantan más y han llegado al hartazgo de un sistema que ha logrado secuestrar a la tarea política y que sólo han actuado para obtener beneficios personales y de grupo para cada uno de sus partidos. El sistema tendría que entender, que existen muchos ciudadanos que ya no desean que les sigan explotando su condición de entes gregarios, que se han cansado de que lo traten como ganado vacuno cuyo voto es ordeñado cada tres o seis años, previo bombardeo electrónico, mediático, o económico como diría Sartori en el *Homo videns*. Esa sería una maravillosa forma de hacer una revolución pacífica. Sería una gran lección de civismo, pero sobre todo de nueva cultura política, que es muy necesaria iniciarla en nuestro país desde los gobiernos locales.

Para la teoría política, la propuesta del voto anulado y en blanco no sería tan utópica y a lo mejor y por primera vez en la historia, haría que los ciudadanos fuéramos los únicos y verdaderos triunfadores de los comicios. Porque al mexicano por ley, nadie lo puede desaforar, ni impedir que vote en los comicios. Pero esto es difícil lograrlo; porque la democracia electoral no es la panacea a todos los conflictos que una sociedad contiene. Este tipo de democracia también trae consigo muchos problemas, ya que las leyes electorales siempre serán perfectibles. El sistema político-electoral de México, debería permitir que el ciudadano anule su voto. Aunque el abstencionista suele ser calificado como flojo o desinteresado en la política, antes que como conforme, y su ausencia en las urnas es aprovechada por los políticos para sentirse indispensables. Porque en nuestro país, al menos en el nivel federal, la única manera de sufragar contra todos los partidos es emitir un voto nulo, que el sistema etiqueta como ignorancia.

En fin, un tercer principio básico es el de revisión, aunque éste sería una vez que el candidato ya ganó. El sociólogo alemán Robert Michels decía que:

“La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quién dice organización dice oligarquía”.<sup>229</sup>

---

<sup>229</sup> Cfr. Robert Michels (1979). *Los partidos políticos I. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Argentina. Amorrortu editores. Pp. 13.

Estas palabras publicadas por primera vez en 1911, resumen la famosa «ley de hierro de la oligarquía» de Michels. En los partidos políticos, este autor expuso lo que ha llegado a ser el argumento político más importante contra el concepto de Rousseau de la democracia popular directa, que fundamenta gran parte de la teoría democrática y socialista tradicional. Michels sostenía que el mal funcionamiento de la democracia existente –en particular la dominación de la sociedad y de las organizaciones populares por los líderes- no fue, en principio, un fenómeno que resultara de un bajo nivel de desarrollo social y económico, una educación inadecuada, o un dominio capitalista sobre el medio formador de opiniones y otras fuentes de poder, sino más bien una característica de todo sistema social complejo.

La oligarquía, el dominio de una sociedad o de una organización por unos cuantos que están en la cumbre, es parte intrínseca de la burocracia de la organización en gran escala. El hombre moderno, según Michels, se enfrenta con un dilema sin solución: no puede tener grandes instituciones tales como Estados nacionales, gremios, partidos políticos ni iglesias, sin ceder el poder efectivo a los pocos que ocupan los cargos superiores de esas instituciones. Las masas son incapaces de participar en el proceso de toma de decisiones, y necesitan un liderazgo fuerte. Michels rechazó específicamente la suposición de que existiera un liderazgo representativo. Sostenía que quienes llegaban a ser funcionarios de los gremios o de los partidos políticos con dedicación exclusiva, o quienes actuaban como representantes parlamentarios, quien - aunque pertenecían por su posición social a la clase de los gobernados, habían llegado a formar parte en realidad, de la oligarquía gobernante-. Es decir los líderes de las masas son en sí mismos parte de la -élite de poder-, elaboran propósitos y desarrollan intereses derivados de su posición entre los elementos más privilegiados. Por eso muchas de las iniciativas de las organizaciones de masas reflejan la voluntad y los intereses de los líderes, y no la voluntad ni los intereses de la masa.<sup>230</sup>

Con base en lo anterior, los ciudadanos entonces deberían analizar si no se pervirtió la organización gubernamental por la cual votó. Es muy común que cuando llegan al poder, los representantes ya no vean por los intereses ciudadanos. El Estado con sus gobiernos siempre han estado unido a las élites, y los líderes (aún los que se dicen de oposición) en muchas ocasiones se han corrompido con ellas. Los ciudadanos deben recordar, que los políticos una vez en el poder, velan por los intereses de su grupo o camarilla. Intentando ser justos, puede asegurarse que son los menos, los que en realidad trabajan para sus representados.

---

<sup>230</sup> Cfr. Robert Michels (1979). *Los partidos políticos I. Op. cit.* Pp. 16.

#### 4.3.1. Creación del “Consejo Ciudadano Municipal de Benito Juárez”.

Según el discurso político, para sortear la crisis política y el cúmulo de deudas que traía consigo la administración municipal de Benito Juárez, el Congreso del Estado de Quintana Roo a través de su diputación permanente, destituyó al alcalde García Zalvidea el 17 de julio del 2004 y disolvió el cabildo de ese ayuntamiento para formar el: “Consejo Ciudadano Municipal de Benito Juárez”. Éste, estaría presidido por la entonces diputada local; Marisol Ávila Lagos otra militante del PVEM, para hacerse cargo de la conclusión del trienio 2002-2005.



Marisol Ávila Lagos, Presidenta del “Consejo Ciudadano” de Cancún. Foto: AP

La decisión tomada por la Comisión Permanente de la X Legislatura, se concretó luego de que 11 de 15 regidores presentaron su licencia (renuncia). Según Julio Rodríguez, ex regidor del ayuntamiento de Cancún, el dictamen de la X legislatura determinó que en el municipio prevalecía un clima de ingobernabilidad:

“La legislatura es muy clara, hay una desaparición de poderes y ahorita esta función que le da la décima legislatura es al Consejo Ciudadano”.<sup>231</sup>

Lorenzo Meyer ha dicho que: “El proceso para desterrar las viejas prácticas de elecciones tramposas todavía no se completa al nivel local”.<sup>232</sup> Lo anterior era cierto por lo siguiente: ¿el municipio tuvo apoyo de los diputados locales del Congreso del Estado? No. De hecho debe decirse que en tiempo récord y más bien en una elección por la vía rápida la diputación permanente encabezada por el diputado priísta Javier Zetina González, aprobó la licencia por tiempo indefinido de la legisladora Ávila Lagos, para apenas treinta minutos después, tomarle protesta como presidenta del “Consejo Ciudadano”, junto con otras 16 personas más entre hoteleros, empresarios, y periodistas, era como una especie de “sociedad civil” cooptada. El nuevo cabildo quedaría integrado además de Ávila Lagos, por Eloán Galindo Díaz, Brenda Jiménez, Santiago Tapia, Enrique Casellas, Carlos Estrada, Juan Carrillo Padilla, Verónica Acacio, Andrés Pérez, Luis Armando Burgos, Amelia Mújica, Abelardo Vara, Javier Brito, Yvetth Hesse Espinosa, Oscar Díaz Peniche y Juan Manuel Peraza. La declaración fue la siguiente: “fue destituido el presidente municipal, por la

<sup>231</sup> Versión estenográfica de Noticieros Televisa. 17/07/2004.

<sup>232</sup> Lorenzo Meyer. *El Estado... Op. cit.* Pp. 17.

décima legislatura del Estado",<sup>233</sup> informó Marisol Ávila, ya como Presidenta del "Consejo ciudadano". Ahora sin alcalde, sin cabildo y gobernado por dicho "Consejo", en el municipio se estaba desconociendo la división de poderes. Con esa idea, debemos decir que:

"Sólo los gobernantes que no llegan al poder por medio de elecciones generales (como los dictadores, los líderes religiosos o los reyes) basan su prestigio en que se les tenga por diferentes al común de los hombres. Como son distintos a los demás (por su fuerza, por inspiración divina, por la familia a que pertenecen o por lo que sea) se consideran con derecho a mandar sin someterse a las urnas ni escuchar la opinión de cada uno de sus conciudadanos. Eso sí, asegurarán muy serios que el «verdadero» pueblo está con ellos, que la «calle» les apoya con tanto entusiasmo que no hace falta ni siquiera contar a sus partidarios para saber si son muchos o menos de muchos".<sup>234</sup>

El tema tenía por supuesto muchas sutilezas legales: por ejemplo el fallecido jurista constitucionalista de la UNAM el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, decía entonces que mientras que la SCJN diera a conocer el fallo final, el "Consejo ciudadano" era el gobierno del municipio y era quien debía gobernarlo. En ningún caso apuntaba, la resolución podía ser retroactiva a lo que ya estaba consumado o que era un hecho, como en el caso del "Consejo" que fue avalado por el Congreso del Estado y por lo tanto tenía legalidad.<sup>235</sup>

No obstante, debe decirse que once de los regidores de Benito Juárez efectivamente habían renunciado a sus puestos; enviaron sus renunciaciones al Congreso del Estado que era más que evidente era controlado por el gobernador Hendricks, para que éste ordenara la desaparición de poderes en el municipio. De hecho, el gobernador reconoció que no sólo recomendó a algunas personas para consejeros ciudadanos, sino que participó con la Diputación Permanente en la auscultación de los mismos, ya que:

"No podía mantenerme ajeno a una situación tan importante... Participé con los miembros de la Comisión Permanente en el trabajo de concientización y auscultación, para determinar cómo se iba a integrar el Consejo Municipal".<sup>236</sup>

Sin embargo, en ese escenario era necesario algo más según los analistas:

"En principio, un gobierno democrático dividido puede funcionar bien, a condición de que las principales fuerzas del espectro partidista se propongan construir o encontrar una zona donde puedan negociar. Negociar en una democracia significa partir del

---

<sup>233</sup> Según la prensa, Ávila Lagos deambulaba por los pasillos del recinto legislativo en Chetumal, visiblemente nerviosa y sin querer hablar con los medios de comunicación, hasta que fue llamada para participar en la reunión de la diputación permanente, que determinó aprobar su licencia. Por otro lado, las licencias indefinidas de los once regidores fue presentada apenas una media hora antes por un enviado de los ex concejales que sólo entregó la documentación en la oficialía de partes del Congreso del Estado y no volvió a aparecer. *Versión estenográfica de Noticieros Televisa*. 17/07/2004.

<sup>234</sup> Fernando Savater (1991). *Ética para...* Op. cit. Pp. 166-167.

<sup>235</sup> Entrevista telefónica del periódico: ¡Por Esto! Quintana Roo, con el Dr. Burgoa. 27/07/2004. Burgoa señalaba que por lo pronto, quien debía gobernar el municipio era el órgano previamente aprobado por la Legislatura local. Él no discutía sobre si era legal o no: "el hecho está consumado y después, de la resolución final, la Corte verá cuál de los dos será el que debe gobernar". En cuanto a los tiempos, dijo que supuestamente la Corte debía darse el tiempo que fuera necesario para dictar un fallo de acuerdo a la Constitución, "pero eso sería después".

<sup>236</sup> *Ibidem*.



derecho del otro a existir y a estar dispuesto a ceder algo a cambio de que los adversarios –que no deben ser considerados enemigos permanentes- cedan algo”.<sup>237</sup>

Pero había discrepancias entre los abogados al respecto de la legalidad del proceso. Para algunos, las renunciaciones de los regidores no eran válidas porque según habían sido precedidas por actos de intimidación física. Por otra parte, para que fuera legal el desconocimiento de poderes, debían respetarse ciertos procedimientos, como el derecho de audiencia del presidente municipal procesado, pero esto no se hizo. El marco legal marcaba además, que el desconocimiento de los poderes requería del voto de las dos terceras partes de los diputados locales, pero debido a las ausencias de algunos legisladores en la sesión del Congreso, este porcentaje no se obtuvo.

La acusación de desvío o defraudación en contra de las arcas municipales la haría directamente Ávila Lagos. Ella afirmaba que García Zalvidea había firmado a título personal un par de créditos con el Grupo Interacciones, presidida por Carlos Hank Rohn y dirigida por Carlos Hank González, ambos integrantes de la vieja clase política priísta. Ambos créditos sumaban un total de 160 millones de pesos que según Ávila, no estaban avalados ni por el cabildo ni por el Congreso. Además, tales recursos no estaban en las arcas públicas del municipio, ni existía registro de su inversión en ningún documento del gobierno local. Adicionalmente, ella acusaba que ya se investigaban desviaciones de exfuncionarios colaboradores de García Zalvidea por entre 10 y 12 millones de pesos.<sup>238</sup>

Para la presidente del “Consejo ciudadano”, la administración de García Zalvidea había sido totalmente desastrosa. Según las declaraciones, el alcalde dejó una gran deuda por 500 millones de pesos por concepto de pagos no realizados a proveedores, seguro social, FONACOT y la nómina de los trabajadores entre otros ya también mencionados. Lo peor según Ávila, era que el gobierno del Estado ya había anunciado un paquete financiero de rescate por 300 millones de pesos, pero esos recursos no se habían podido liberar porque “el presidente municipal con argucias legales lo había impedido”.<sup>239</sup>

<sup>237</sup> Lorenzo Meyer. *El Estado... Op. cit.* Pp. 92.

<sup>238</sup> Entre uno de esos escándalos, era la evidencia de corrupción del primer regidor Julio Rodríguez, quien según los medios de información locales habría recibido aproximadamente 60 000 dólares para influir en la reapertura de un giro negro en la zona hotelera. Por otro lado, los empresarios de giros negros establecidos en la “Plaza 21” –en realidad la zona de tolerancia de Cancún- no tardaron en demostrar su inconformidad, y comenzaron a presionar para que las autoridades municipales plantearan una estrategia que pudiera cerrarles el paso a los negocios vinculados con la prostitución, que se habían fincado en el centro y en las principales avenidas de la ciudad.

<sup>239</sup> Cfr. *La Crónica de Hoy*. 30/07/2004. En entrevista telefónica del periódico: ¡Por Esto! de Quintana Roo, con el constitucionalista Dr. Ignacio Burgoa Orihuela el 27/07/2004, se le cuestionó a Burgoa en torno a lo que ocurriría con los recursos que el ministro señaló que serían entregados al ayuntamiento y mencionó que cuestiones de dinero estaban fuera de la Constitución”. Si bien es cierto, abundó, que el ministro ordenó entregar el dinero al ayuntamiento, “estamos hablando de constitucionalidad y los recursos son cuestión aparte”. Hizo ver que el hecho de la disolución del ayuntamiento y la conformación del “Consejo” fueron anteriores al hecho de que el ministro de la Corte diera su fallo, por lo cual la ley no podía ser retroactiva. Eran según él, hechos consumados que después, en su fallo final, con las pruebas y los alegados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería resolver.

En ese contexto, el dirigente nacional del PVEM, ofreció su respaldo absoluto a Ávila Lagos como cabeza del "Consejo ciudadano", e hizo un llamado a García Zalvidea:

"...a la responsabilidad, a la civilidad, a la rendición de cuentas. Que aprenda del ejemplo de un joven militante de mi partido, que es su servidor, Jorge Emilio González; yo pedí licencia para enfrentar la justicia con valor... Él ya está grandecito, bastante grandecito; que con valor enfrente a la justicia del Estado de Quintana Roo, igual que yo enfrenté a la justicia federal".<sup>240</sup>

El 17 de julio de 2004, fue la primera y muy difícil jornada de labores de Ávila Lagos como nueva presidenta del "Consejo" y del ayuntamiento. Por costumbre, en las sesiones de cabildo del ayuntamiento, era el Partido Verde que por mayoría siempre ganaba pero con la nueva administración ya no fue así. Ávila Lagos, encabezó su primera reunión del ayuntamiento, dio instrucciones, trabajó con los consejeros y dirimió las primeras diferencias. Una hora más tarde, vendría su acercamiento directo con los medios de información, quienes la esperaban para discernir algunas dudas. La lluvia de preguntas vinieron de todas partes, de todos los calibres y en todos los sentidos, finalmente estalló, no pudo más, el acoso de los reporteros la superó y su primera equivocación fue al asegurar que el gobierno que encabezaba era verdecologista, porque fue su partido -el que ella dirigía-, el que había ganado en las urnas el proceso electoral del 2002: "este es un gobierno verdecologista, porque nuestro partido fue el que ganó".<sup>241</sup>

De inmediato esto provocó un enfrentamiento con los demás concejales. La respuesta no se hizo esperar, los consejeros Yvette Hesse y Juan Manuel Peraza la interpellaron: "Hey, hey, eso no es así, somos un consejo ciudadano, no pertenecemos a ningún partido",<sup>242</sup> se le dijo, lo que trajo consigo una de sus primeras fricciones, ante la exigencia que se le hizo para que aclarara el punto. Pero eso no era todo, aún vendría algo más grave dirían los propios concejales, cuando reconoció que la "insaculación" -elección-, del cuerpo concejal se había hecho a través de las recomendaciones de los propios regidores, que un día antes se habían separado de sus cargos. Otro nuevo enfrentamiento, la mayoría trató de desligarse de sus "padrinos" políticos, negaron la versión y sostuvieron que habían sido llamados por el gobierno estatal para asumir la encomienda, los comentarios de los concejales no se hicieron esperar: ... "lo que nos espera con esta presidenta, pero no podemos pedirle peras al olmo".<sup>243</sup>

Y tenían razón, porque hasta ese momento tenían un ayuntamiento endeudado financieramente, desgastado operativamente; enfrentado políticamente entre ellos mismos y socialmente deslegitimado ante la

---

<sup>240</sup> Cfr. *Novedades*. Cancún, Quintana Roo. 19/07/2004. Si embargo, en dicha conferencia la policía tuvo que "rescatar" al dirigente del PVEM cuando simpatizantes del depuesto alcalde de Cancún, García Zalvidea, rodearon su vehículo gritando consignas en su contra y de la alcaldesa interina, que le acompañaba. Entre gritos de ¡bájate Marisol!, ¡alcaldesa espuria!, a la camioneta que los transportaba e intentaba retirarse, le fue cerrado el paso por la muchedumbre.

<sup>241</sup> Cfr. *Novedades*, Cancún Quintana Roo. 17/07/2004.

<sup>242</sup> *Ibid.*

<sup>243</sup> *Ibid.*

ciudadanía, porque su alcalde electo democráticamente tendría que enfrentar un proceso de destitución aun sin probarle que era realmente corrupto. Lo que sucedía en Cancún era quizás el ejemplo de lo que en ningún municipio del país puede permitirse: que sus propias autoridades delincan, usurpen funciones y degraden las instituciones.

Para entonces, podía afirmarse que quienes eran los responsables de manejar la institución pública municipal, habían dejado mucho que desear frente al ideal de honestidad, eficiencia e identificación con la sociedad cancanense a la que decían servir. Para el ciudadano promedio, la corrupción pública se había mantenido casi intacta a pesar del advenimiento de la alternancia. La eficacia de la administración en el plano local no aumentó como consecuencia de la alternancia política municipal.

#### 4.3.2. Destitución del alcalde de Benito Juárez: su respuesta al fraude.

En los regímenes con democracias avanzadas, de no lograrse la eficacia o eficiencia del político o del funcionario, viene en consecuencia la destitución. Las formas más comunes de éstas a nivel mundial son:

1. **Removability:** remoción o destitución, la cual sólo se da en momentos determinados por ejemplo, a través del castigo electoral.
2. **Recall:** o revocación del mandato, en caso de que el funcionario no cumpla con el plan de gobierno.<sup>244</sup>

En México, existen formas parecidas a las antes mencionadas como el juicio político pero la gran diferencia es que éste no es un mecanismo de participación ciudadana, porque el juicio debe ser iniciado por la misma clase política y no por la ciudadanía. El juicio político es el procedimiento que se sigue cuando los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones, incurren en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. En el fondo, el fin último de dicho proceso es remover al funcionario de su cargo.

En nuestro país, la inhabilitación o destitución de funcionarios en el gobierno ya no es tan utópico. El artículo 110 constitucional señala que:

“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del D.F, el jefe de gobierno del D.F, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del D.F, los Magistrados de circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del D.F, los Consejeros de la Judicatura del D.F, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del IFE, los Magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.<sup>245</sup> Los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.<sup>246</sup> Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. Conociendo de la acusación la Cámara de senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las

<sup>244</sup> Cfr. Roberto Mellado H. (2001). *Op. cit.* Pp. 156.

<sup>245</sup> Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22/08/1996

<sup>246</sup> Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31/12/1994.

diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables”.<sup>247</sup>

En los últimos años, la situación de destitución en los gobiernos locales es la que se expone a continuación. Por ejemplo, en el Estado de Colima por incurrir en nepotismo e irregularidades de carácter administrativo, la Contaduría Mayor de Hacienda de la LII Legislatura local propuso al pleno de la diputación local la inhabilitación de hasta por cinco años a un total de cinco presidentes municipales (dos panistas y tres priístas), además de que también se sancionara y destituyera a funcionarios de primero y segundo niveles administrativos de otros ayuntamientos. Estas sanciones fueron por detectar entre otras cosas, el mal uso de recursos económicos, la no aclaración de algunos gastos y la falta de comprobación de otros.

En el Estado de Puebla, al alcalde panista Luis Paredes Moctezuma, lo sancionaron por \$1 millón 185 000, una amonestación pública y un nuevo procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades por no comprobar 532 millones de pesos correspondientes a su cuenta pública de 2003. Además, la 55 Legislatura acordó destituir de su cargo al presidente municipal de Zacapoaxtla, Puebla, Eugenio Castañeda Sánchez, e imponerle una sanción económica por \$554 370.

En México, la revocación del mandato está definida hasta ahora sólo en los Estados de Tlaxcala (sólo se aplica en el ámbito municipal), Chihuahua y Zacatecas, pero sus condiciones de operación son todavía imprecisas.

En la 59 legislatura (2003-2006) de la Cámara de Diputados Federal, se propuso reformar el artículo 115 constitucional. La iniciativa contemplaba la instauración de diferentes mecanismos de participación ciudadana entre ellos, la revocación del mandato. La propuesta para la reforma a dicho artículo, quedó de la siguiente manera:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, fundamentada en la democracia representativa y participativa, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Los Congresos de los Estados, así como los gobiernos de los Estados y los municipios, deberán promover la participación ciudadana en el diseño, realización, supervisión y evaluación de las políticas públicas y las decisiones que apliquen en sus respectivos ámbitos de atribuciones; asimismo, impulsarán el ejercicio de la democracia participativa mediante mecanismos como el plebiscito, el referéndum, la rendición de cuentas y la revocación de mandato a la que en todo tiempo estarán sujetos los titulares de los cargos de elección popular, la iniciativa ciudadana en materias constitucional y legislativa; el cabildo abierto, la planeación democrática y la consulta popular, mismos que quedarán incorporados en las Constituciones y las leyes de los Estados”.<sup>248</sup>

<sup>247</sup> Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28/12/1982.

<sup>248</sup> Cfr. *Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a las figuras de plebiscito, referéndum, revocación de mandato,*

Dicha iniciativa no prosperó y se quedó en la congeladora<sup>249</sup>, aunque la situación política del país hace apremiante la instauración de este tipo de mecanismos de participación ciudadana, porque cada vez más conocemos casos de corrupción y mal gobierno de funcionarios en todos los niveles y de todos los partidos. En México, hemos llegado al momento en que ningún partido político se salva o queda limpio de escándalos por falta de transparencia. Entonces, es necesario que la sociedad civil empiece a exigir cuentas y haga rodar cabezas de políticos que no les interesa el bien común. La instauración de la revocación del mandato como mecanismo ciudadano de participación, está siendo cada vez más urgente y necesario.

Para el caso que nos ocupa, la Constitución política de Quintana Roo señala que:

“Son facultades de la legislatura del Estado: ... Decidir sobre la desaparición de poderes municipales, solo en casos de causa grave calificada por la legislatura, mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados siempre y cuando los miembros del ayuntamiento hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”.<sup>250</sup>

Pero más adelante dice:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial, funcionarios y empleados del gobierno del Estado y de los ayuntamientos y, en general, a toda persona que desempeñe un cargo de cualquier naturaleza en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, ayuntamientos, organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, empresas de participación estatal o municipal y fideicomisos públicos del estado o de los municipios, así como a los funcionarios y empleados del Instituto Electoral de Quintana Roo y del Tribunal Electoral de Quintana Roo, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. La legislatura del Estado expedirá una *Ley de responsabilidades de los servidores públicos*, así como las demás disposiciones que sancionen conductas que entrañen responsabilidad de los servidores públicos conforme a las siguientes prevenciones: I. Se impondrá mediante juicio político; al gobernador del Estado, a los diputados de la legislatura, magistrados del Tribunal Superior de Justicia, magistrados del Tribunal Electoral de Quintana Roo, magistrados de los tribunales unitarios, jueces de fuero común, al titular del Órgano Superior de Fiscalización, a los Consejeros Electorales del Consejo General, así como el secretario general del Instituto Electoral de Quintana Roo, secretarios y subsecretarios del despacho, Procurador General de Justicia del Estado, directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados del Estado o de los municipios, empresas de participación estatal o municipal, fideicomisos del Estado o de los municipios y miembros de los ayuntamientos; sanciones consistentes en destitución

---

*iniciativa popular y rendición de cuentas*. Grupo parlamentario del PRD. Palacio Legislativo de San Lázaro, D. F. 01/04/2004.

<sup>249</sup> La “congeladora”, es una práctica de *status* pasivo y de no aprobación que los legisladores mexicanos dan a una iniciativa de ley en el Congreso de la Unión mexicano, ya sea en la cámara baja (Cámara de Diputados) o en la cámara alta (Cámara de Senadores), así como también en los congresos de los Estados de la República. Además, debido a que el Jefe del Ejecutivo también tiene la facultad de proponer iniciativas, también éstas pueden desactivarse por esta práctica. Coloquialmente, esas propuestas de nuevas leyes se “congelan” no permitiendo su aprobación al menos en esa legislatura, hasta que otros legisladores de la misma o de otras legislaturas las “revivan”.

<sup>250</sup> Cfr. *Constitución política del Estado libre y soberano de Quintana Roo*, art. 75, fracción XXXVIII.

del cargo e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Cualquier ciudadano bajo su mas estricta responsabilidad y aportando los elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la legislatura, de las conductas a que se refiere esta fracción. La ley correspondiente establecerá el procedimiento del juicio político seguido ante la legislatura, previniendo la forma de oír al acusado en su defensa. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. La legislatura del Estado conocerá con este procedimiento de los casos que le remita la Cámara de senadores en los términos del artículo 110 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. II. El gobernador del Estado, los diputados a la legislatura, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y los presidentes municipales, solo podrán ser sujetos a juicio político por violaciones graves a esta Constitución, y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos del Estado".<sup>251</sup>

En Benito Juárez Quintana Roo no existe la revocación del mandato legalmente como tal, pero pesar de ello el alcalde García Zalvidea fue depuesto el 17 de julio del 2004. Pero no dejaría tan fácilmente la alcaldía, en una entrevista mientras se llevaba a cabo la sesión del Congreso, calificó como un "atracó" la disolución del ayuntamiento y la dimisión "simulada" de los regidores de su cabildo. El alcalde depuesto habló en la radio oficial:

"El legítimo presidente del municipio Benito Juárez es tu servidor... Me puedo denominar en este momento presidente linchado".<sup>252</sup>



Con dicha declaración, el alcalde aseguró que seguía en funciones. Para lograr eso, habilitó su domicilio como sede alterna del ayuntamiento y dio "posesión" a cuando menos siete regidores suplentes, con los cuales sesionaba de manera permanente en busca de una estrategia para defenderse del revocamiento. Se rodeó de gentes cercanas a su administración como: Alberto Peniche González, Paula Martínez Buenfil, Latifa Muza Simón, Concepción Colín y, José Antonio Chávez Sánchez. El alcalde calificó a su equipo de trabajo como una administración municipal "itinerante", pues dijo que el lugar en donde sesionarían, el punto desde donde trabajarán era lo de menos, ya que lo realmente importante era laborar. El ahora ex alcalde sostenía:

<sup>251</sup> *Ibidem*. Art. 160.

<sup>252</sup> La respuesta inmediata de Ávila Lagos fue: "Él puede decir que es presidente municipal pero: ¿habrá quien se lo crea?" *Versión estenográfica de Noticieros Televisa*. 17/07/2004.

"...vamos a manejar esta situación, yo soy el legítimo presidente municipal en funciones, estoy aquí -en su casa-, por las condiciones de inseguridad que persisten en el palacio municipal, por eso cambiamos la sede de las sesiones de cabildo".<sup>253</sup>

El presidente municipal aseguraba que tenía diferentes formas de dirigir su defensa legal, sobre todo porque según él, contaba con el apoyo de la ciudadanía y además porque decía que fue a él a quien eligió la gente:

"... El "Consejo ciudadano" es una imposición, la violación es de ellos, la ilegalidad está de su lado no del nuestro... los vamos a sacar de ahí, si la gente quiere que yo sea su presidente municipal, lo voy a ser".<sup>254</sup>

En suma, de inmediato iniciaría su defensa jurídica, sus abogados acudirían ante la SCJN y buscarían demostrar la ilegitimidad con que se había nombrado al "Consejo". A continuación se cita la opinión de un regidor del municipio:

"Se convulsionó mucho la política aquí en Benito Juárez. El 17 de julio el presidente municipal Juan I. García Zalvidea fue expulsado por parte y orden del Congreso del Estado porque venía el cambio del gobierno estatal y éste quería contender para gobernador, de hecho contendió, y tuvo que ir hasta la cárcel. Se violaron todos los estatutos de la integración de la presidencia municipal, se violaron todas aquellas normas jurídicas que el mismo gobierno tiene; ¿Por qué? pues porque Juan Ignacio era de otro color. Entonces, ¿cómo nos afectó el gobierno del Estado? Pues no nos mandaba recursos, porque la propia Cámara de Diputados que ellos manejaban que es priísta totalmente, impedían que mandaran obras para acá y dinero, pero si daban a otros municipios. Entonces de esa manera el legislativo fue desigual porque no eramos del mismo sistema. Los recursos no llegaban en tiempo y forma, se burocratizaban diciendo que no habían llegado, que faltaba una firma, que no salieron etc, con tal de seguir mermando a nuestra administración y ¿qué es lo que nos causa? Que al no llegar los recursos, son insuficientes los ingresos que tenemos diario y posteriormente hubo conatos de violencia en muchas regiones. Los robos aumentaron, la seguridad pública se tiró por la borda, y el gobernador en un plan mezquino con el Congreso del Estado, pues obviamente bloqueó todos los accesos de dinero al municipio. Nos quitó hasta el impuesto de la ZOFEMAT porque no somos del mismo color, porque supuestamente como ellos anteriormente empleaban esos recursos para campañas políticas dijeron: ¡Bueno a este presidente municipal no le vamos a mandar la lana que le corresponde porque de ahí va a agarrar para su campaña! Como ellos lo han manejado siempre."<sup>255</sup>

La anterior declaración contrasta con la realidad en diferentes puntos. El alcalde tuvo dos años para ganarse la simpatía de los cancanenses y en cierta medida lo logró: lo mismo con talento que con desbordamiento. Para algunos había mejorado el sistema recaudatorio, había limpiado los lotes baldíos en las zonas más pobres de Cancún, e impulsó ahí la adquisición de propiedad. Optó también por la estrategia populista, urgiendo al pueblo a que lo quisiera: desde la campaña regaló materiales de construcción, servicios médicos, y ya en el cargo regaló bicicletas en navidad, ofreció convites populares, salió a recorrer otros municipios en repartos de fin de semana, etcétera.

<sup>253</sup> Cfr. *Novedades*, Cancún Quintana Roo. 17/07/2004.

<sup>254</sup> *Ibid.*

<sup>255</sup> Entrevista RMH/MPJ. 22/03/2005.



Sin embargo, surgen obvias dudas sobre el eventual origen público de sus onerosas dádivas proselitistas y populistas. Con la Federación se peleó al retenerle a la Secretaría de Hacienda la parte proporcional del impuesto multimillonario de la ZOFEMAT que le correspondía, pero también con el FONATUR (impuesto predial), con la SEDESOL (no inscribió a las familias como exige la normatividad, pero gritó que dicha Secretaría le retenía los recursos), con los trabajadores del municipio, con sus proveedores. De hecho, al mismo órgano Superior de Fiscalización del Congreso, le impidió el ingreso al ayuntamiento para iniciar una auditoría. En fin, puede decirse que:

“La maniobra del Congreso local para sacar a García Zalvidea de la presidencia municipal de Cancún ha sido burda, por supuesto que sí. Por fortuna, la Suprema Corte dirá la última palabra. Pero no lo veamos como víctima inocente, pobre venadito. García Zalvidea -ahora cercano al PRD...- es otro gobernante con gran arrojo que desprecia el derecho. No es buena noticia para el país”.<sup>256</sup>

En la política hay lobos disfrazados de ovejas. Es necesario detectar a los políticos que se disfrazan de ciudadanos. Maquiavelo decía: “Todos ven lo que tú aparentas; pocos advierten lo que eres”. Navegar con la bandera de ciudadanía en el barco de la austeridad, hace suponer a la gente que el individuo que se está postulando no tiene los vicios de los políticos de carrera. Sin embargo, hay ONGs de naturaleza política por ejemplo, que en realidad son brazos de partidos y líderes económicos poderosos que se encubren como “sociedad civil”. El ciudadano tendría que desarrollar la habilidad de detectar a los farsantes, e identificar a los verdaderos líderes sociales que han decidido participar en la función pública. En estos tiempos, es necesario investigar la biografía del candidato si es que existe. En esta tarea, ayudará seguramente los oponentes del candidato al tratar de exhibirlo con sus antecedentes negativos para desprestigiarlo. Para lograr lo anterior, por ejemplo, es necesario la elaboración de una base de datos por parte de los expertos y que se pueda consultar en cualquier página de internet.

A manera de síntesis, los expertos han señalado que para evaluar si hay un avance democrático con los funcionarios, es indispensable que se cumpla más allá de la celebración de elecciones limpias, una efectiva separación y equilibrio de poderes, lo cual permite que las autoridades respondan ante la ciudadanía y rindan cuentas de sus actos.<sup>257</sup>

Esta premisa democrática y sobre todo exigencia social, en Cancún no se logró porque hubo desconocimiento de los poderes entre lo estatal y lo municipal, que lograron destituir al alcalde y éste último no supo rendir cuentas transparentes de su administración, porque existió la presunción de un desfalco financiero que ante los ojos de la ciudadanía no quedó claro. Debe decirse que en general, lo magro de los resultados en la calidad de vida con el nuevo gobierno en Cancún, llevó a una gran parte de la ciudadanía a creer que la alternancia política y en consecuencia ese gobierno dividido entre el municipio

<sup>256</sup> Alonso Lujambio. *Op. cit.* 30/07/2004.

<sup>257</sup> Cfr. Karl Terry. “Dilemas of democratization in Latin America”, *Comparative politics*, vol. 23, No. 1, 1990, Pp. 1-21; Philippe C. Schmitter y Terry L. Karl, “What democracy is... and is not”, *Journal of Democracy*, vol. 2, No. 3, 1991. Pp. 75-88; David Beetham, “Liberal democracy and the limits of democratization”, *Journal of Democracy*, vol. XL, número especial, 1992. Pp. 40-53.

y el gobierno del Estado, no había significado en realidad un cambio importante, que suponía una transición o un cambio en la forma de gobernar desde lo local que beneficiara a una ciudadanía en condiciones de vida altamente marginales.

#### 4.4. Desempeño del gobierno local de Benito Juárez

Debido a que no hay reelección inmediata en el ámbito municipal, una de las formas en que la ciudadanía castiga a los que aspiran a ocupar cargos de elección popular, es ya no votando de nuevo por el candidato o por el partido que los decepcionó. Algunos han aclarado, que la reelección permitiría que los políticos se comprometieran aún más, sabiendo éstos que tendrían y estarían obligados a desempeñar administraciones más eficientes.

De acuerdo a los expertos,<sup>258</sup> un “buen gobierno local” sería aquel que tendría disposición para promover el bienestar general con mecanismos para la construcción de una gobernabilidad democrática y eficaz a través de:

a) **Eficacia:** refiere al grado en que cada una de las dimensiones del gobierno local posee los mecanismos institucionales y el personal capacitado para cumplir con las competencias legales y satisfacer las demandas urbanas. El grado de disposición a la eficacia que presenta un gobierno local es un indicador que permite determinar en qué medida se cuenta con mecanismos institucionales adecuados para el cumplimiento de las competencias y la satisfacción equitativa de las demandas urbanas. Por satisfacción equitativa se entiende la disposición a atender las demandas de toda la ciudadanía, sin discriminación de etnia, religión, sexo o simpatía política. Una forma de evaluar el grado de eficacia de la acción gubernamental consiste en saber si se cuenta con personal capacitado para el ejercicio de las funciones técnicas y administrativas con planes y programas actualizados y con mecanismos de evaluación del proceso de gestión.

b) **Eficiencia:** refiere al logro de la satisfacción de las demandas y competencias urbanas al menor costo posible. El grado de disposición a la eficiencia es un índice agregado que tiende a determinar en qué medida se cuenta con mecanismos institucionales adecuados para la satisfacción de las demandas y competencias urbanas al menor costo posible.

c) **Atención equitativa e incluyente de las demandas ciudadanas:** las demandas urbanas son aquellos problemas urbanos que, detectados por algún actor social –que forma parte de la actividad ciudadana local- son transformados en reivindicaciones urbanas y son presentados ante las instancias administrativas o políticas del gobierno local para su atención. Entre las demandas urbanas pueden incluirse diferentes tipos de demandas, tales como que el gobierno local se ocupe de la vivienda popular, la regulación del suelo urbano, la seguridad pública, el transporte colectivo, la protección del medio ambiente; es decir, no siempre esas demandas son parte de las competencias legales que tiene el gobierno local aunque, por ser la autoridad más cercana y visible, la ciudadanía, muchas veces, las presenta al mismo. Pero lo importante aquí es que esta instancia de gobierno cumpla con su papel de intermediario ante otras dependencias del sector público. Debe evaluarse entonces si las organizaciones sociales y ONG que actúan en el territorio

---

<sup>258</sup> Alicia Ziccardi. *Gobernabilidad... Op. cit.* Pp. 33-36.

consideran la existencia de mecanismos institucionales bien publicitados de recepción y reconocimiento de las demandas.

**d) *Aceptación, aliento o promoción para la participación ciudadana institucionalizada:*** se refiere a las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos de atención de las demandas urbanas. Inclusión de la participación ciudadana en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción. Un buen gobierno promueve (o al menos acepta), equitativamente la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de sus competencias, como en la definición y satisfacción de las demandas. Se trata de conocer la forma como las organizaciones sociales y las ONG, que actúan en el territorio nacional, evalúan la gestión urbana en términos de si existen mecanismos de consulta apropiados para que el conjunto de la ciudadanía, a través de sus representantes, pueda incidir en los procesos decisorios

**e) *Desempeño responsable con honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local:*** se refiere a “rendir cuentas” (*accountability*), e incluye la disposición a hacer uso responsable de los recursos y asegurar la honestidad en la gestión de los servidores públicos. Para ello se requiere evaluar si existen mecanismos institucionales destinados a informar periódicamente a la ciudadanía sobre la acción gubernamental; mecanismos destinados a asegurar el cumplimiento de las normas y el apego a las leyes; a controlar la actuación de los funcionarios públicos y aplicar penalidades, cuando así corresponda.<sup>259</sup>

Con base en lo anterior, puede decirse que la administración municipal de García Zalvidea no cumplió con la mayoría de las características de un “buen gobierno local” ya que no fue eficaz, porque no mostró mecanismos institucionales para lograrlo. No fue eficiente, porque el gasto de acuerdo a lo que se presumió o lo que percibió la misma ciudadanía, excedió en mucho los presupuestos para las políticas públicas; no tuvo una atención equitativa e incluyente de las demandas, porque se afectó el medio ambiente y no se reguló el suelo urbano con los hoteleros principalmente y; por último, quizás lo más importante, no tuvo transparencia en su hacienda local, porque no mostró ningún mecanismo que transparentara su administración; a continuación veamos por qué.

---

<sup>259</sup> *Ibid.* Pp. 33-36.

#### 4.4.1. Rendición de cuentas y *accountability* desde lo local.

Para que los gobernantes sean responsables de su actuación pública, existe la rendición de cuentas (en adelante Rdc), el cual es un proceso del sistema democrático que consiste en que los funcionarios públicos y representantes de la población tienen la responsabilidad de informar a sus ciudadanos, sobre el desarrollo de su gestión en el cargo público que desempeñen. En las democracias representativas contemporáneas avanzadas, la Rdc se ha convertido en un elemento toral para la democratización de los Estados, ya que con su puesta en práctica se logra instaurar un instrumento básico para controlar el abuso del poder y garantizar que los políticos cumplan con transparencia y honestidad, el mandato hecho por quién los eligió como sus representantes.

Pero, según el diccionario, “Rdc es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa: “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”. Sin embargo, en la lengua española se carece de un término adecuado que exprese con nitidez la acepción anglosajona del mismo y ante la ausencia de mejores opciones, se usa cada vez más el término Rdc”.<sup>260</sup>

Sin embargo, autores como Ernesto Isunza señalan que el término “Rdc” se forma con “rendición”, originado en el latín *reddere*, el que “junto con algunos nombres, toma la significación del que se le añade”. Así, “rendir gracias” significa “agradecer” y “rendir obsequios” quiere decir “obsequiar”.<sup>261</sup> Por otro lado, “cuentas” tiene su raíz en el latín *computare*, palabra formada por *com-*, “juntos, colectivamente” más *putare* “valuar, juzgar, calcular, verificar (una cuenta), limpiar”.<sup>262</sup> Por lo tanto, “Rdc” es la acción de computar, es decir, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo. Cuando revisamos la versión del concepto inglés *accountability*, cuya raíz es *account* y a su vez *count*, descubrimos que comparte con el término español el origen latino *computare*.<sup>263</sup> Por lo anterior, nos parece ampliamente justificado utilizar sin temor “Rdc” y no *accountability*, para referimos a la compleja red de mecanismos que ciertas sociedades contemporáneas hemos construido para controlar a los políticos y los burócratas.<sup>264</sup>

El referente más conocido en Latinoamérica que puso en la mesa de la discusión la Rdc, o al menos una de las propuestas analíticas más utilizadas para entender los mecanismos de Rdc es la que propuso Guillermo O'Donnell a partir de una metáfora espacial según Isunza. O'Donnell los dividió en

<sup>260</sup> Cfr. *The Random House Dictionary of the English Language*, 2a. edición completa, Random House, Nueva York, 1987, y Luis Carlos Ugalde, (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México. IFE. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Pp. 9.

<sup>261</sup> Cfr. Real Academia Española de la Lengua (RAEL) (1992). *Diccionario de la lengua española*. 21ª ed. Madrid. Espasa-Calpe. Pp. 1796.

<sup>262</sup> Cfr. Gómez de Silva, Guido (1988). *Breve diccionario etimológico de la lengua española*. México. FCE. Pp. 185-186.

<sup>263</sup> Cfr. Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary (1996). 2ª ed. Nueva Cork. Random House. Pp. 420, 460-461.

<sup>264</sup> Cfr. Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto (2006) *Op. cit.* Pp. 279. Las definiciones de las citas anteriores, también son referidas en Isunza.

horizontales y verticales. La Rdc horizontal (horizontal accountability) remite a la idea del control o equilibrio entre los poderes del Estado y, como correlato, tendríamos una Rdc vertical (vertical accountability) donde la sociedad es quien controla las acciones del Estado. Para dicho autor, la Rdc vertical se conforma de “elecciones, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas”. Por otro lado, la Rdc horizontal significa “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”.<sup>265</sup> Así, los expertos hablan de tres dimensiones básicas de la Rdc:

“1. La informativa, que pregunta qué ha sido o será hecho, mediante la enumeración de hechos; 2. La explicativa, que ofrece razones y forma juicios, justificando lo hecho o por hacer; y 3. La exigitiva\* que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la penalización o el castigo”.<sup>266</sup>

En el mismo tenor, otros expertos dicen que hay tres tipos de Rdc:

1. Política: “es la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias... está íntimamente interconectada con el concepto de representación democrática”. “Utiliza el escrutinio público, los informes, el escrutinio del financiamiento y el prestigio de la política. 2. Legal: que se basa en la eficacia y el respeto a la ley, la justicia pronta y expedita, las normas de conducta probas y la atención de quejas. Está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente” y, 3. Administrativa: que se sustenta en la elaboración de objetivos y recursos con transparencia, en los controles e indicadores así como en la realización de la función pública con ética y responsabilidad.<sup>267</sup>

Sin embargo, la Rdc que nos interesa es la Rdc de tipo social. Porque según Isunza, un avance sustancial para la comprensión de los mecanismos de Rdc lo hicieron Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz mediante su concepto de Rdc social (societal accountability) el cual enlaza las discusiones previamente citadas con ideas provenientes de la “literatura sobre sociedad civil y esfera pública”. Dichos autores definen la Rdc social como:

<sup>265</sup> *Ibidem*. Pp. 281. Isunza cita a: O'Donnell, 1994, 1998.

<sup>266</sup> Cfr. Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto (2006) *Op. cit.* Pp. 281 y Schedler, Andreas (1999). “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner: *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracias*. Boulder, Lynne Rienner. Pp. 15. Dice Isunza que: “exigitivo” es un neologismo que merece utilizarse en este sentido que no corresponde ni a pedir (sentido lato) ni a rogar, sino precisamente a exigir, esto es, “pedir imperiosamente algo a lo que se tiene derecho” (RAEL, 1996: 933). No sólo es pedir imperiosamente, sino solamente aquello a lo que se tiene derecho. Para una discusión sobre la relación entre derechos humanos, rendición de cuentas y esta dimensión exigitiva. Cfr. Isunza, 2002.

<sup>267</sup> Cfr. Hugo Alfonso Muñoz (2000). *Rendición de cuentas y representación responsable. Informe Final de Consultoría*. San José de Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/PNUD. y Miguel Gutiérrez Saxe (2000). *Rendición de cuentas accountability*. Conferencia dictada en el II Curso Interamericano sociedad civil y derechos humanos. IIDH, San José de Costa Rica y; Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (eds2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires. Temas. Pp.286.

“Un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas... La Rdc social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales... [Así], a diferencia de los mecanismos electorales, la [Rdc] social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa “a pedido” y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares. Tal como sucede con los horizontales, los mecanismos sociales pueden supervisar la legalidad de los procedimientos seguidos por políticos y funcionarios públicos”.<sup>268</sup>

Debemos preguntarnos si: ¿existe una lógica temporal de la Rdc? Normalmente se piensa la Rdc, como un ejercicio para realizar después que el acto bajo escrutinio se llevó a cabo. Empero, la Rdc debe pensarse como una totalidad formada por tres posibles momentos oportunos para la participación de la sociedad civil: antes (Rdc prospectiva), durante (Rdc procesal) y después (Rdc retrospectiva) del acto de autoridad del que se rinde cuentas.<sup>269</sup>

En el mismo sentido, a la primera fase de la Rdc los expertos la han llamado “prospectiva”. Dice Isunza, que desde un eje temporal, un primer momento es el diseño de las políticas públicas en el que los miembros de la sociedad civil organizada deben participar de la manera más activa posible. Es necesario, por supuesto, cierto conocimiento técnico especializado por parte de la sociedad civil y la existencia de una permeabilidad, de cierta porosidad, del Estado que haga posible una comunicación fluida en esta primera fase de la instrumentación democrática de políticas públicas. Sin lugar a dudas, la exigibilidad de la realización de los derechos y su contingente práctica de Rdc en esta fase requiere de alguna normatividad que eleve a rango vinculante las consultas a los afectados por las acciones del Estado (o de cualquier institución ligada a la Rdc).

Un segundo momento donde la sociedad civil puede involucrarse en la Rdc, es en la ejecución de las políticas públicas. Es en los espacios microsociales donde las políticas públicas toman corporeidad y donde precisamente se redefinen las macropolíticas y los macrodiscursos. Incluso si ha habido participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas la renegociación se lleva a cabo en el espacio micro, por decirlo de alguna manera, “en el terreno”. Obviamente el conocimiento adecuado de las redes asociativas sobre la política específica que se está controlando es fundamental para el éxito de la práctica de la Rdc. Según Isunza a este control sobre la ejecución de las políticas públicas, podríamos llamarlo Rdc “procesal”.

El tercer momento clave para la participación de la sociedad civil en la Rdc es el más conocido y practicado: la evaluación de las políticas públicas. Debe insistirse, sin embargo, que el control sobre la política pública debe realizarlo un actor societal diferente a aquel que la ha ejecutado coordinadamente con el Estado. Finalmente, a este mecanismo *ex post* de Rdc los expertos le llaman “retrospectiva”. De esta forma, el eje temporal de los

<sup>268</sup> Cfr. Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto (2006) *Op. cit.* Pp. 282 y Peruzzotti y Smulovitz, *Op. cit.* Pp. 32-33).

<sup>269</sup> Cfr. Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto (2006) *Op. cit.* Pp. 281.

mecanismos de Rdc nos ofrece esta triple tipología: “prospectiva”, “procesal” y “retrospectiva”.<sup>270</sup>

Dice Robert D. Behn,<sup>271</sup> que hay cuatro preguntas clave para entender una Rdc democrática: 1. ¿quién decidirá los resultados que se producirán?, 2. ¿quién es el responsable de hacer estos resultados?, 3. ¿quién es el responsable de llevar a cabo el mecanismo de Rdc?, y 4. ¿cómo funcionará el proceso de Rdc? En la respuesta a la primera pregunta, se incluye un tema clave en la administración pública moderna, la llamada “dicotomía” de la misma: ¿qué tanto la burocracia es la que determina los resultados concretos de las políticas públicas? O, de manera inversa, ¿en que grado las políticas públicas son definidas por los ciudadanos a través de sus representantes? Con estas preguntas en mente, podemos entender la trascendencia de construir mecanismos de Rdc no sólo *ex post* sino también *ex ante* e incluso *durante* o de manera concomitante la realización de las políticas públicas.

Actualmente en México, la Rdc por parte de los funcionarios públicos, se debe convertir en un reclamo democrático que cada vez se extienda más, que busque evitar la antigua idea del poder omnipotente y sustituirla por la de un servidor a quien se le ha hecho un encargo sobre el que se le va evaluar escrupulosamente. Esto permitirá promover una relación más horizontal y una participación más activa de la ciudadanía. Es por ello, que ahora debe empezarse a romper con el estereotipo del informe de actividades en el que la autoridad habla y la gente escucha dicha arenga, sin que exista posibilidad alguna de una asamblea con participación directa o de réplica de la ciudadanía.

Porque en México, hemos tenido una larga historia de corrupción por parte la mayoría de los partidos políticos y sus burocracias: y en esta acusación caben partidos pequeños y grandes. Estoy convencido que ninguno se escaparía a calificarlos de corruptos, unos más que otros, pero finalmente casi todos ellos han tenido escándalos de corrupción. Hoy en día, en nuestro país hemos llegado a eso que han llamado “cleptocracia” o el gobierno de los ladrones. La transparencia y la Rdc se están convirtiendo en los últimos años, en una necesidad fundamental para lograr buenos gobiernos.

Pero hacia fuera, la Rdc es también es una exigencia constante de los organismos internacionales multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional para dirigir sus apoyos.<sup>272</sup> Porque indudablemente, una

---

<sup>270</sup> *Ibidem*. Pp. 285.

<sup>271</sup> Cfr. Robert D. Behn. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, Brooking Institution Press. Pp. 64-115 y ss.), él afirma que precisamente existen dos enemigos poderosos de la Rdc: el anonimato de los responsables de las políticas públicas y la falta de claridad de los objetivos o metas en las que se concretan dichas políticas. Cfr. también Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto (2006) *Op. cit.* Pp. 284.

<sup>272</sup> Sin embargo, cada vez más, este tipo de organismos internacionales están deslegitimadas ante los ojos de países del tercer mundo y de algunos científicos importantes por ejemplo Joseph E. Stiglitz, premio Nobel de Economía 2001. Ellos dicen que hay que luchar en contra de las hipocresías del tipo Fondo Monetario e instituciones similares cuyas teorías, pretendiendo poseer una base científica y moral, dicen que en realidad sólo han servido para legitimar la destrucción de recursos, la indiferencia ante la marginación y la explotación en beneficio de unos pocos a costa de los demás. Cfr. Lorenzo Meyer. *El Estado... Op. cit.* Pp. 176.



de las condiciones para colocar los créditos externos es que exista un sistema eficiente y eficaz del manejo de los recursos públicos, y otro sistema que permita el acceso de la población a la información que se genere en el ejercicio de gobierno y en la administración pública: federal, estatal y municipal. Los expertos coinciden en opinar, que son precisamente estas recomendaciones lo que provoca que los gobiernos fomenten la transparencia y la rendición de cuentas para justificar en que se están gastando el dinero, pero no necesariamente es por una preocupación de éstos por ser honestos con los dineros públicos.

Sería perogrullo decir que hoy en día la actitud ciudadana debe ser otra. Cuando los candidatos buscan ganar los cargos públicos, lo que piden regularmente éstos es que el ciudadano escoja el camino que le parezca más grato para que éste, se desperdicie como tal legitimando el proceso electoral con las elecciones y la estancia en el poder de políticos que por lo general poco ayudan al desarrollo de la República. En pocas palabras, es el ciudadano mismo el que les da permiso a los políticos para becase durante su periodo de gobierno pero con nuestros recursos.

Recordemos que los gobiernos gastan mucho en grandes aparatos burocráticos y dicha burocracia tiene que existir pero, hay que exigirles eficiencia. Finalmente existen por nosotros, para nosotros y pagados por nosotros. Los ciudadanos podrán exigir a sus gobernantes o legisladores locales, la información suficiente y necesaria que transparente: ¿en qué y cómo gastan los recursos públicos? Así, la participación ciudadana requiere una doble credibilidad de la administración local: que se le considere honesta y transparente y que sea eficiente. Transparente en su funcionamiento y gasto, y flexible y dialogante en su estilo de relación con la ciudadanía. Son condiciones previas al desarrollo de la participación ciudadana para lograr buenos gobiernos locales o al menos más transparentes.

#### 4.5. Leyes de transparencia mexicana: el marco jurídico que llegó tarde.

Para que la Rdc y la transparencia en México empezara a convertirse en un tema recurrente, tuvieron que pasar varias décadas. Por muchos años, no fue una actividad de primera importancia, sino que se instrumentaba en forma excesiva y se aplicaba en forma más discrecional que sistémica, utilizada sobre todo para eliminar a funcionarios públicos que se habían indisciplinado ante el sistema político hegemónico y corrupto del priísmo. Esos procesos democráticos de transparencia en la función pública, no eran importantes para los gobernantes en turno:

“Desde el Constituyente de 1917 la expresión Rdc formaba parte del lenguaje en los debates parlamentarios aunque de manera limitada, según consta en los registros de la Cámara de Diputados. Para la década de 1917 a 1927, por ejemplo, apenas se dieron 23 menciones en diferentes debates. Lo mismo puede decirse de la década de 1947 a 1957 en que el número de menciones ascendió tan sólo a 39. Es hacia finales de siglo, con la penetración de la corrupción, la impunidad y el reconocimiento de ambas realidades, que el término y el tema adquieren mayor importancia; para entonces el número de referencias se incrementó en más de 100%, llegando a 84 menciones (*Diario de Debates 1917-1997*). Por las mismas fechas, el gobierno comenzó a utilizar la expresión y asignó un papel importante al compromiso de informar y ser supervisado. El *Plan Nacional de Desarrollo* de la administración de Ernesto Zedillo, por ejemplo, dedicó incluso un apartado de líneas de acción a la rendición de cuentas: “En atención al urgente reclamo de la sociedad, es indispensable una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad [...] En este Plan se propone un esfuerzo profundo que prevea una forma clara de Rdc y asegure que quienes, en el ejercicio de una responsabilidad pública, transgredan la ley o las normas de desempeño del servicio público, sean sancionados conforme a la ley.”<sup>273</sup>

Al ser el mismo gobierno juez y parte, no tenía sentido entregar resultados a quien no los pedía, de hecho al existir un partido mayoritario y sin rivales importantes, las leyes de responsabilidad pública estaban elaboradas por ellos mismos y por obvia razón, no crearían una legislación que los sancionara por su falta de transparencia. La Rdc, se limitó a entregar un informe de actividades anual por parte del presidente de la República ante el Congreso de la Unión en un protocolo tan rígido, que no permitía la interlocución entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, proceso que sigue hasta la fecha, aún con la alternancia política. Puede decirse que este acto se limitaba a un juego de reconocimientos y agradecimientos mutuos. Con el régimen priísta, la corrupción y los malos manejos de los recursos públicos, se había convertido en una cultura de la prebenda y el manejo discrecional de influencias que se transmitió a la mayoría de las instituciones públicas y a la ciudadanía en general.

La alternancia política en el poder, con el cambio de gobierno de la presidencia de la República en el año 2000, fue solo una de las piedras de toque que impulsó la creación de incipientes instituciones que dirigieran esas actividades de transparencia. Entonces en materia de fiscalización y Rdc, ahora México ya cuenta con una ley en la materia pero no necesariamente es un país más transparente o que tenga funcionarios y políticos menos corruptos.

<sup>273</sup> Cfr. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Poder Ejecutivo Federal, México, 1995. Citado en: Luis C. Ugalde, (2002). *Op. cit.* Pp. 51-52.

La *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* ya perfeccionada aunque no lo suficiente, regula todas las áreas de la vida nacional que le atañen a cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo, las entidades que pueden ser fiscalizadas por la autoridad federal, y la revisión y fiscalización de la cuenta pública. Cualquier individuo que maneja recursos de la administración pública, está regulado por esta ley suprema de observancia general que es aplicable a toda la federación, las entidades federativas y los municipios.

Pero además, el 30 de abril de 2002 se publicó una ley específica en materia de transparencia y acceso a la información que se denominó de la misma forma: *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* aunque dicha ley, no era de observancia general y por lo tanto, cada entidad federativa tendría que promulgar su propia ley estatal. Sin embargo:

"Actualmente, Rdc es un término escuchado en cualquier discurso político o programa de gobierno. Rendir cuentas se ha convertido en prioridad de los gobernantes, al menos en el discurso. Muchas secretarías de Estado y organismos descentralizados han diseñado programas de transparencia y Rdc, y el Congreso aprobó una ley de acceso a la información para facilitar la vigilancia de los gobernantes. Rendir cuentas se ha vuelto una prioridad, pero no siempre se entiende el significado global del concepto ni los mecanismos adecuados para diseñar un sistema eficaz y eficiente".<sup>274</sup>

La *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo*, fue publicada el 31 mayo de 2004. Compuesta por 101 artículos, dicha norma señalaba que era de orden público, y tenía por objeto garantizar el acceso de toda persona a la información pública que generen, recopilen, mantengan, procesen, administren o se encuentre en posesión de los poderes públicos estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los ayuntamientos; cualquier otro organismo, dependencia o entidad estatal o municipal; y los órganos autónomos.<sup>275</sup>

Los objetivos más importantes de esa ley eran entre otros: proveer lo necesario para que cualquier persona pudiera tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan las instancias antes citadas; contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y a consolidar el sistema democrático; optimizar el nivel de participación comunitaria en la toma pública de decisiones conforme a los estándares democráticos internacionales; favorecer la Rdc a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los tres poderes, aplicando el principio democrático y; contribuir

<sup>274</sup> Cfr. Luis Carlos Ugalde, (2002). *Op. cit.* Pp 51-52. El nacimiento de la mencionada ley, dio pie a la creación el 11/06/2003, a un organismo autónomo denominado: Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). Según el *Diario Oficial de la Federación* del 11/06/2003, esta instancia estaría destinada a promover el acceso de la población en general, a la información que está en manos de los Poderes de la Unión y sus dependencias.

<sup>275</sup> Cfr. Arts. 1° y 5° de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo*, 31/05/2004. Los órganos autónomos son el Instituto Electoral, el Tribunal Electoral y la Comisión de Derechos Humanos de Quintana Roo, el Órgano Superior de Fiscalización, y cualquier otro al cual se le otorgue dicha naturaleza.

a la democratización de la sociedad quintanarroense y la plena vigencia del Estado de derecho.<sup>276</sup>

Además se creó el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, que entre otras cosas tendría facultades para autorizar la práctica de auditorías externas para vigilar la correcta aplicación de sus recursos.<sup>277</sup>

En suma, ahora el país en general y en particular el Estado de Quintana Roo con sus municipios, en este caso Benito Juárez, cuentan con un gran andamiaje legal e institucional, que podría ser el medio idóneo para fomentar una cultura de honradez en la aplicación de recursos públicos. No obstante, paradójicamente es también una maquinaria que puede impedir una aplicación eficiente de los sistemas de transparencia de la administración pública municipal, porque las leyes temáticas promulgadas a la fecha, se pueden convertir en un largo y sinuoso camino para los alcaldes. Ejercer presupuesto y rendir cuentas es un arte, y precisa de aumentar la burocracia existente o al menos elevar su formación, porque se requiere de un especializado conocimiento legal y una formación técnica propia de ingenieros financieros, lo cual redundaría en un alto costo de recursos para la ciudadanía que habita los municipios.

Sin embargo, es irónico que aún con este costoso andamiaje jurídico, la corrupción y los malos manejos puedan seguir siendo una práctica común en el ejercicio de gobierno y en la administración pública municipal del país, porque hasta la fecha aun con los marcos legales descritos, continúa siendo un misterio cuestiones básicas como la determinación de las prioridades municipales, los criterios y dictaminación para designar asignaciones presupuestarias a los ayuntamientos, los endeudamientos de todo tipo y en general, el manejo financiero que se realiza en los municipios de México.

En conclusión, en México las administraciones de los gobiernos locales en general, hacen caso omiso de la disposición constitucional de mantener informado al pueblo. El ciudadano común está nada o muy poco informado sobre lo que acontece en su gobierno; casi no sabe porque nadie le dice que ya existe un marco legal que empieza a protegerlo e informarlo aunque minimamente, porque la ciudadanía aún no cuenta con canales sencillos y disponibles para que participe y se entere del acontecer de su región.

Puede aseverarse que algunos de los gobiernos de México como Benito Juárez, pueden contar con un andamiaje de lujo que fomente la rendición de cuentas, empero esto no garantiza la transparencia local de las acciones de gobierno porque además, no se ha construido una ciudadanía que demande, inquiete, influya y participe en las políticas públicas que a diario lo afectan o benefician. En suma, la lección que nos deja el caso en estudio, es que debe construirse un nuevo ciudadano que no sea egoísta, y que sea más vigilante de las acciones gubernamentales.

---

<sup>276</sup> Cfr. Art. 6° de la ley citada.

<sup>277</sup> Cfr. Art. 41 fracción X.

**Capítulo V. Construcción de ciudadanía institucional y nuevo Estado social.**

“Las raíces del Estado se buscan en la sociedad civil y es ésta donde se define su carácter”

*Pablo González Casanova.*

### 5.1. Análisis teórico de la sociedad civil.

El término de sociedad civil tiene un carácter polisémico. El debate lo recogieron atinadamente diversos autores clásicos de la época moderna. En la etapa contemporánea, pocos han sido los que han hecho aportaciones importantes. Hoy varias escuelas de teoría política, discrepan en torno a los ideales que una comunidad política debe perseguir y por lo tanto, hay varias concepciones de lo que implica una sociedad civil “genuina”. A este respecto, retomé cuatro diferentes escuelas: la liberal (Robert A. Dahl, 1982 y Ernest Gellner, 1991), la comunitaria (Michel Walzer, 1995; Robert D. Putnam, 1993; L. Tarrow, 1994), la republicana (Elain, 1995; Shils, 1991; Havel, 1995), y la posmarxista (Claus Offe, 1990; Jean Cohen y Andrew Arato, 1992), quedándome con éstos últimos.

La incursión de Arato y Cohen<sup>278</sup> en el debate de la sociedad civil en el inicio de los años noventa, relocaliza el término en el ámbito conceptual y lo inserta en la discusión teórica y política sobre la democratización de las sociedades contemporáneas. Para estos autores, la reflexión en torno a la sociedad civil deriva en buena medida de los procesos de transición democrática que emergieron en distintas realidades y contextos en los 80, y alude por principio a: “un terreno en occidente que se ve amenazado por la lógica de los mecanismos administrativos y económicos, pero que también es el principal espacio para la expansión potencial de la democracia bajo los regímenes democrático-liberales que realmente existen”.<sup>279</sup> Esta circunstancia conduce a Arato y Cohen a pensar a la sociedad civil a la luz de dos perspectivas distintas y, al mismo tiempo, estrechamente conectadas: la de su ubicación en la estructura de las sociedades complejas, como esfera identificable y diferenciada con respecto al sistema económico (mercado) y al Estado; y la de su “función”, en cuanto espacio de autonomía, como ámbito que encierra el potencial democratizador de las sociedades contemporáneas.

Los autores posmarxistas Cohen y Arato, son lectores asiduos de Hegel, Marx, Gramsci y Habermas. El esquema de análisis de estos autores está sustentado en la recuperación de un modelo tripartito para el abordaje de las sociedades contemporáneas, en el que se diferencian Estado, economía y sociedad civil, con el cual la discusión en torno a esta última es ubicada de inicio por fuera del esquema dicotómico tradicional, sustentado en la relación Estado-sociedad civil, y colocada en un marco de referencia descentrado, que enfatiza la diferenciación de esta esfera con respecto a los poderes económico y político institucionalizados. En lugar de un esquema que integre a la economía dentro de la sociedad civil (Hegel) o que ubique a ésta, en última

<sup>278</sup> Cfr. Lucía Álvarez Enríquez, (2002). *La sociedad civil en la ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda*. México. FCPyS-UNAM. Tesis de doctorado en sociología.

<sup>279</sup> Jean Cohen y Andrew Arato, (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México. Edit. FCE. En esta medida, la distinción de la economía a la que refieren Arato y Cohen hace énfasis en la existencia de una esfera que participa de la reproducción sistémica por fuera del Estado y amenaza junto con éste el espacio de autonomía de la sociedad. La introducción del modelo tripartito, adquiere para estos autores plena vigencia en los países occidentales en los que la complejidad social se ha profundizado y las democracias liberales se han estabilizado, dando lugar a que el potencial crítico de la sociedad civil no se concentre en la relación con el Estado sino que se ponga igualmente de manifiesto con respecto al mercado.

instancia, dentro del ámbito estatal al asignarle la función de reproducir la hegemonía burguesa (Gramsci), se trata de un tipo de análisis que permite identificar el ámbito de la sociedad civil diferenciado también de una esfera (la economía) que en las sociedades contemporáneas ya ha desarrollado, o está en proceso de desarrollar, su propia lógica autónoma y que representa, por tanto, un ámbito de poder con potencial propio. El modelo de tres partes que articulan Arato y Cohen tiene su principal sustento en la obra de Habermas, quien desarrolla el planteamiento de una teoría social, articulada a partir de una recuperación crítica de la teoría de sistemas y de la formulación de una ética comunicativa, para postular la concepción del orden social, como una entidad constituida por dos planos sustantivos: el sistema y el mundo de la vida; ambos referidos a ámbitos de lo social cualitativamente diferenciados y sustentados en dinámicas de funcionamiento que responden a lógicas específicas: la racionalidad instrumental, en el ámbito del sistema, y la acción comunicativa, como cualidad intrínseca del mundo de la vida. Para los mencionados autores: “los movimientos e instituciones de la sociedad civil pueden localizarse tanto en la esfera privada como en la pública y estar vinculados al mercado y al Estado como puntos de contacto entre los subsistemas y la sociedad misma.”<sup>280</sup>

Desde esta perspectiva, la sociedad civil según Arato, tendría dos componentes principales: por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado, y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema; por otra parte, estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores y nuevas demandas sociales, así como la vigilancia de la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados. De este modo, la sociedad civil contendría un elemento institucional definido básicamente por la estructura de derechos de los Estados de bienestar contemporáneos, y un elemento activo, transformador, constituido por los nuevos movimientos sociales.<sup>281</sup>

Sin embargo, para Alberto Olvera el fortalecimiento de la sociedad civil depende del desarrollo de las asociaciones voluntarias que forman su tejido social y materializan nuevas formas de solidaridad; de la existencia de una esfera pública en la que asuntos de interés colectivo puedan discutirse, y de la disponibilidad de medios institucionales para establecer un puente de comunicación entre el nivel de la sociedad civil y la esfera pública y el ámbito de las instancias políticas representativas y el aparato de Estado. Es aquí donde los movimientos sociales y los partidos políticos devienen complementos indispensables. Al respecto Olvera sigue apuntando: “... la sociedad civil constituye una constelación articulada de elementos que confluyen en la vigencia de un Estado de derecho, un mercado operativo, un amplio espacio público aunado a una libertad asociativa y a una cultura política de la tolerancia. Este concepto amplio de sociedad civil sólo deja fuera al Estado del complejo institucional y cultural que la compone. Empero, aun si aceptamos como válido el concepto de Cohen y Arato sobre la sociedad civil, nos

<sup>280</sup> Cfr. Alberto J. Olvera, (Coordinador) (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. México. Edit. FCE y Universidad Veracruzana.

<sup>281</sup> *Ibidem*. Pp. 27.

enfrentamos a una serie de paradojas y limitaciones de las cuales hay que estar conscientes para evitar caer en los errores más comunes de interpretación que tanto plagan nuestro mundo académico y así:

1) La sociedad civil no es un actor colectivo y homogéneo. En su aspecto movimiento, la sociedad civil es un conjunto heterogéneo de múltiples actores sociales, con frecuencia opuestos entre sí, que actúan en diferentes espacios públicos y que por regla tienen sus propios canales de articulación con los sistemas político y económico. Esto quiere decir que la sociedad civil está entrecruzada por múltiples conflictos, que es en todo caso una “arena de arenas” y no un territorio de la convivencia no conflictiva.

2) La sociedad civil no porta por sí misma ningún proyecto de transformación radical ni un programa político específico. Normativamente, tiende a promover el principio de un control social sobre el Estado y el mercado y a defender el Estado de derecho y la cultura de la tolerancia como los fundamentos mínimos que le permiten sobrevivir y desarrollarse.

3) El concepto de sociedad civil es polémico y no define un modo específico de relación con los sistemas político y económico. En algunas de las recuperaciones contemporáneas de la sociedad civil existe el riesgo de la antipolítica, es decir, de la idea de que el Estado debe ser reducido a su mínima expresión institucional y de que los actores políticos son dignos de desconfianza por definición. Los esfuerzos de institucionalización y permanencia de la sociedad civil son con frecuencia incomprendidos o se les pierde de vista. Por ejemplo, instituciones con base constitucional como la defensoría del pueblo (Colombia, Perú, Brasil), la “ciudadanización” de los organismos electorales (México), la legalización de consejos consultivos (Brasil), la reglamentación de derechos constitucionales como los de petición e información (Argentina, Colombia), la institucionalización de mecanismos de consulta popular vinculantes como el presupuesto participativo (Brasil), y la legalización del referéndum y el plebiscito, son avances sustantivos en el camino de abrir espacios y otorgar poderes importantes a la sociedad civil. Estas instituciones estabilizan nuevas formas de intervención civil en la vida pública, sin constituir por sí mismas un programa coherente. Lo que en todo caso se resalta es el principio de la participación ciudadana.

4) Un concepto riguroso de sociedad civil nos indica que su construcción y desarrollo es un proceso de muy largo plazo que forma parte de la modernidad occidental. Si bien puede hablarse de sociedades civiles tradicionales, lo cierto es que la sociedad civil moderna no puede concebirse sin instituciones como el mercado, el Estado, el derecho y la libertad de asociación. Dado que varias de estas instituciones se han desarrollado de manera débil y desigual en los diferentes países del mundo, es natural que los procesos de formación de las sociedades civiles difieran de nación a nación. Cabe decir que existen siempre núcleos de autonomía social en la sociedad independientemente de su grado de desarrollo económico y evolución política. En cada caso debe analizarse el potencial de esos espacios como protección y plataforma de una sociedad civil. Sin embargo, es sólo cuando un Estado democrático moderno se afianza y un



Estado de derecho protege a la ciudadanía cuando una sociedad civil moderna se consolida y expande.

5) Lo anterior nos indica que la sociedad civil tiene una composición variable en cada país de acuerdo con las condiciones históricas específicas de su formación y desarrollo. En regímenes autoritarios, por ejemplo, los partidos políticos son parte de la sociedad civil en tanto que articulan luchas por la defensa de los derechos políticos y por la vigencia del Estado de derecho en general. Lo mismo puede decirse de los sindicatos y de las asociaciones profesionales, que en la defensa de la libertad de asociación crean los primeros espacios de autonomía social en muchos países. Movimientos sociales de pueblos indígenas pueden representar un ascenso civil si se traducen en luchas por la efectivización o expansión de los derechos civiles, políticos y sociales. En cambio, en democracias estabilizadas los partidos políticos suelen separarse progresivamente de la sociedad civil e integrarse cada vez más en el sistema político. Si bien continúan siendo siempre una mediación entre la sociedad y el Estado, los partidos tienden por su propia naturaleza a cerrarse relativamente a la participación civil. Por su parte, los sindicatos y las asociaciones patronales pueden constituirse en meros grupos de interés sin mayor preocupación por el resto de la sociedad e integrarse en estructuras corporativas que representan un modo poco civil de integración política.<sup>282</sup>

En ese contexto, Olvera asegura que todo lo dicho anteriormente debe prevenirnos contra una noción de sociedad civil demasiado estrecha o funcionalista. La sociedad civil no es un actor colectivo, no es un espacio único o unificado, no se limita a las ONG y no constituye una especie de actor histórico transformador por naturaleza. La sociedad civil es un resultado contingente de la construcción de la modernidad que sólo se consolida plenamente con la democracia y el Estado de derecho. La sociedad civil porta la promesa de una relación crítica con los sistemas económico y político, pero la actualización de ese potencial es contingente y no necesaria. Dentro de la sociedad civil coexisten intereses contrapuestos y contradicciones económicas, políticas y culturales. Es un espacio de conflicto dentro del cual se procesan intereses y principios al mismo tiempo que se crean modelos de interacción con el mercado y el Estado que pueden o no favorecer la institucionalización democrática. La sociedad civil tiene como un referente sociológico necesario el espacio público, el cual tampoco es una entidad abstracta, sino una red de espacios que van desde lo microlocal hasta lo internacional.

---

<sup>282</sup> Alberto J. Olvera. *Op. cit.* Pp. 28.

### 5.1.1. La sociedad civil en los gobiernos locales de México.

Para reconocidos científicos sociales:

“... la sociedad civil se caracteriza más por un “pluralismo societal institucionalizado”<sup>283</sup> que “por la relativa fuerza de organizaciones funcionales de clase, como los grupos de empresarios, los sindicatos y las organizaciones campesinas. Además de las clases sociales, otros actores en la sociedad civil pueden incluir a los sectores económicos y a las profesiones, a las comunidades territoriales independientes, los grupos étnicos y lingüísticos, las religiones y las sectas, las asociaciones voluntarias, las agrupaciones generacionales y de género, entre otras”.<sup>284</sup>

En México, el corporativismo institucional controló la vida social por muchos años. Dice Meyer que el corporativismo posrevolucionario mexicano resultó ser la forma de organización propia de un autoritarismo, de la cultura del súbdito y no del ciudadano:

“En el siglo XX, como producto de la Revolución mexicana y el populismo, surgieron los sindicatos, las organizaciones ejidales y campesinas, las confederaciones de industriales o de comerciantes, los colegios de profesionales, etcétera; pero todos ellos, abierta o soterradamente, fueron subsumidos en esa estructura omnipresente que se decía partido, pero que no era parte sino el todo: el PNR-PRM-PRI”.<sup>285</sup>

Sin embargo, los posmarxistas (Cohen y Arato antes citados), subrayan la importancia de la “movilización” dentro de la sociedad civil y alertan sobre los peligros de la “desmovilización” a los que la institucionalización política puede dar lugar. En su opinión, en lugar de las instituciones políticas digamos tradicionales (por ejemplo los partidos políticos, el Estado), la sociedad civil es el principal *locus* para la expansión potencial de la democracia.

Pero: ¿cómo construir una ciudadanía que tenga protagonismo en las decisiones políticas? Esta es una pregunta que muchas personas y organizaciones progresistas se han planteado alguna vez y últimamente en nuestro país muy a menudo. Ante la tan citada efervescencia participativa o *boom* de la sociedad civil, a veces se pretenden crear futuros utópicos idealizados en que los ciudadanos sí participan en las decisiones políticas. El problema está en que ese futuro está muy lejos en realidad. Al menos desde la invención del Estado moderno, los hombres no han sido realmente tan participativos y menos en los gobiernos de México.

En nuestro país el individuo, es decir el ciudadano y su libre albedrío en los asuntos públicos ha brillado por su ausencia. El mecanismo principal en la construcción de ciudadanía que se ha denominado incompleta y desigual, ha sido el de la legitimación burocrática que ha inhibido la participación activa de la mayor parte de la sociedad y ha provocado en casi todos los grupos sociales

<sup>283</sup> Cfr. Philippe Schmitter, (1986). “An introduction to Southern European transitions from authoritarian rule”, en G. O’Donnell; P. Schmitter, and L. Whitehead (eds). *Transitions form authoritarian rule: Southern Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore. Pp. 3-10.

<sup>284</sup> Cfr. Philip Oxhorn. “Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina”, en *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. III, núm. 9, 2001, 153-195. McGill University. Canadá. Pp. 164.

<sup>285</sup> Lorenzo Meyer. *El Estado... Op. cit.* Pp. 29-30.

una actitud de dependencia del Estado. Dice Meyer que las consecuencias de esta forma de hacer política, ha sido una conciencia ciudadana muy nacionalista (casi chovinista), y una ciudadanía muy poco social, muy egoísta y desigual y dividida entre sí. No obstante y a pesar de ello, cada vez más podemos decir que:

“En la actualidad, la sociedad mexicana puede por fin actuar y movilizarse por sí misma mediante cauces institucionales (aunque no todas las arenas locales tienen un grado similar de libertad). Sin embargo, falta un mayor impulso a la organización social independiente. Las ONG pueden parecer muchas, sobre todo si se compara con las que había hace veinte o treinta años, pero si comparamos nuestra situación con la de las democracias maduras resultan ser aún muy pocas. Salvo por votar, el grueso de los mexicanos sigue sin actuar políticamente, y por importante que sea, el voto por sí solo no es suficiente. En buena medida el futuro de México depende del resultado de la lucha por consolidar a una sociedad civil eficaz, pues sin ella la democracia no estará segura”.<sup>286</sup>

La autonomía de los hombres y mujeres de la sociedad y su capacidad como grupos de ciudadanos de actuar sin pedir permiso a la estructura tradicional de autoridad, –el gobierno y los partidos políticos- debe seguirse construyendo. Porque sin la energía ciudadana, que mediante la discusión y la movilización influyan en la naturaleza y dirección del poder político, la vida democrática es de hecho imposible.

A lo largo de varias décadas, han sido numerosos los esfuerzos para impulsar el desarrollo social y democrático de los gobiernos en México. Sin embargo, cabe reconocer que algunos de los rasgos de la participación mexicana no se encuentran suficientemente arraigados en algunos sectores de la población, y las prácticas ciudadanas de muchos miembros de la sociedad distan de ser las idóneas para sustentar el fortalecimiento de una auténtica participación ciudadana.

Si se piensa en la participación ciudadana en la democracia con un conjunto de personas adultas, estamos identificando a ciudadanos con cierta posición económica. Un perfecto ciudadano o al menos uno demócrata, podía dedicar unas horas al día a dirigir sus negocios y el resto lo ocuparía para informarse, hablar de temas sociales o políticos y participar activamente en la toma de decisiones de su comunidad. Sin embargo, ese perfecto ciudadano informado, activo y coherente, es una minoría en las sociedades occidentales y menos aún en las sociedades pobres como la mexicana. Para la mayor parte de las personas, la preocupación por los temas públicos supone un tema secundario o al que, en cualquier caso no dedican mucho tiempo. Por supuesto, nadie pretendería que las personas que trabajan 40, 50 o más horas a la semana, las amas de casa que cuidan niños o hacen la comida puedan participar, sino ni siquiera informarse de los temas públicos. Hoy ese ciudadano que no tiene problemas económicos (la mayoría de los adultos) no existe, pero se espera que siga informándose y participando y que además trabaje.

Entonces; ¿cuántos hacen política? Para Max Weber (1864-1920) políticos semiprofesionales somos todos.

---

<sup>286</sup> *Ibidem*. Pp. 32.

“Se puede hacer «política» (es decir, tratar de influir sobre la distribución del poder entre las distintas configuraciones políticas y dentro de cada una de ellas) como político «ocasional», como profesión secundaria o como profesión principal, exactamente lo mismo que sucede en la actividad económica. Políticos «ocasionales» lo somos todos nosotros cuando depositamos nuestro voto, aplaudimos o protestamos en una reunión «política», hacemos un discurso «político» o realizamos cualquier otra manifestación de voluntad de género análogo, y para muchos hombres la relación con la política se reduce a esto. Políticos «semiprofesionales» son hoy, por ejemplo, todos esos delegados y directivos de asociaciones políticas que, por lo general, sólo desempeñan estas actividades en caso de necesidad, sin «vivir» *principalmente* de ellas y para ellas, ni en lo material ni en lo espiritual.<sup>287</sup>

Pero en México, el vecino que trabaja todo el día y al fin de la jornada participa en por ejemplo, una asamblea de condóminos o de barrio, hace política en los ratos libres, si no está muy cansado, y con el tiempo, termina dejándole el terreno a los políticos profesionales, que a esto se dedican y no sólo en los tiempos que otra actividad les permite. Los líderes de las organizaciones campesinas o urbano-populares, incluso de las más aguerridas y más antipartido, son dirigentes que viven de las aportaciones que los miembros de la organización cubren para pagar los gastos de sus líderes o de los trámites que realizan. Son políticos profesionales muchos de ellos, porque se dedican a la actividad política por un tiempo determinado, viven de ésta o de algún subsidio, aunque sea éste familiar, y siempre mantendrán ventaja sobre quien sólo pueda dedicarse a la misma actividad de vez en cuando. El activista, aunque no sea miembro de partido alguno, es un político, igual se trate de una asociación de colonos, de padres de familia, de campesinos o defensor civil o religioso de los derechos humanos.

Sin embargo, la participación activa de los ciudadanos en lo local puede hasta el momento sonar utópica:

“Podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar. Y, sin embargo, en la realidad vamos a encontrarnos todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta otras que parece que sí viven para participar. Esto se deberá a la distribución radicalmente desigual de diversos factores. Por ejemplo, está muy desigualmente distribuido el tiempo libre disponible, como también lo está la capacidad económica para “comprar tiempo libre” (liberando tiempo a dedicar al hogar, los hijos, los enfermos). Pero aún peor distribuidos están los recursos educativos o la capacidad de acceder y de comprender las informaciones políticas. Y probablemente aún peor repartidos estén el interés, el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos”.<sup>288</sup>

Aún viéndolo de manera idílica, con ciudadanos dispuestos a intervenir en lo público, con funcionarios de gobierno que los motivaran a participar dentro de una vida política corresponsable, intensa y estimulante, los recursos que el ciudadano promedio, el “ciudadano de a pie” podría dedicar a los asuntos públicos serían limitados, debido al papel toral que juega el factor tiempo y así la experiencia participativa se torna inviable en gobiernos locales

<sup>287</sup> Cfr. Max Weber (1989). *El político y el científico*. México. Alianza Editorial. Pp. 93-94.

<sup>288</sup> Joan Font. “Participación ciudadana y decisiones públicas...” *Op. cit.* Pp. 26.

donde lo fundamental es conseguir la subsistencia diaria. Al respecto Font insiste:

“En primer lugar, deberemos partir siempre de esta constatación de un tiempo disponible finito y sometido a múltiples presiones, por lo que el necesario consumo del mismo para participar, deberá distribuirse como corresponde a un recurso preciado, valioso y a respetar. Además, el hecho de que éste sea limitado provoca que los ciudadanos lo valoren especialmente, por lo que será preciso que los participantes obtengan satisfacciones expresivas o instrumentales de su participación y no se queden con la sensación de haber estado derrochando su preciado tiempo para nada”.<sup>289</sup>

Pero sí la idea es construir una nueva ciudadanía en México podríamos preguntarnos: ¿Cómo conciben los mexicanos a la política? Así podremos saber en que medida la participación ciudadana generaría cambios en la política social que propone cada partido político. ¿Qué sabemos de política los mexicanos? ¿Qué tanto interés e información tenemos sobre las políticas que nos afectan? ¿Cuál es el punto de partida del ciudadano mexicano para entender a su sistema político?

Pregunta textual

¿Cuál de las siguientes frases describe mejor a un ciudadano?



UNO DE CADA DOS MEXICANOS ENCUESTADOS OPTA POR LA DEFINICIÓN DE LOS CIUDADANOS COMO “PERSONAS CON LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES QUE LAS LEYES DE SU PAÍS DETERMINEN”

UNA DE CADA CUATRO PERSONAS ENCUESTADAS OPTÓ POR LA DEFINICIÓN DE UN CIUDADANO COMO EL “HABITANTE DE UNA CIUDAD”

Fuente: Cfr. Secretaría de Gobernación (2002). *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2001*. Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México. *Levantamiento*. La ENCUP fue levantada por el INEGI del 4 de noviembre al 7 de diciembre de 2001, se llevó a cabo en 4 183 viviendas, en las 32 entidades federativas y en 600 localidades del país. Fue levantada en 4 semanas, más una extra para rescates de entrevistas no logradas. La duración promedio de la aplicación de cada cuestionario de la ENCUP fue de una hora y media. Los informantes fueron seleccionados a partir de una tabla de números aleatorios entre los habitantes de 18 años o más de cada vivienda. La muestra tuvo como unidad primaria la AGEB (Área Geoestadística Básica) y tiene un carácter probabilístico, estratificado y por conglomerados.

Desafortunadamente, la política no está en la cotidianeidad de la mayoría de los mexicanos: no nos interesan los asuntos públicos. Se preguntó la frecuencia con que los encuestados hablaron de política con personas distintas a la familia en la última semana: 67% declaró no haber hablado de política fuera del seno familiar durante los últimos siete días. En contraste, 32% dijo haber hablado de política entre 1 y 7 días de la semana anterior.

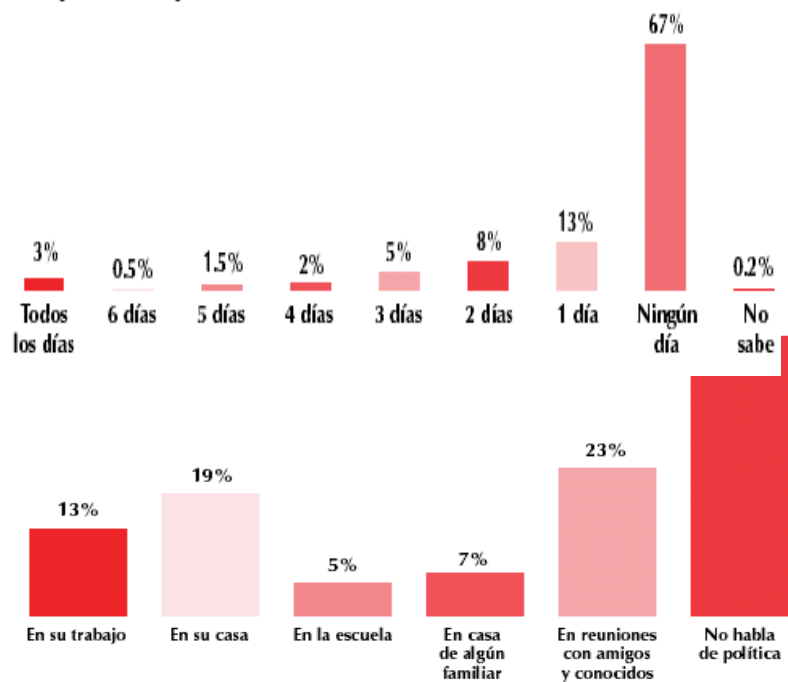
<sup>289</sup> *Ibidem*. Pp. 26.

67% DE LOS ENCUESTADOS AFIRMÓ NO HABER HABLADO DE POLÍTICA FUERA DEL SENO FAMILIAR EN LOS ÚLTIMOS SIETE DÍAS

ENTRE LAS MUJERES ENCUESTADAS 72% AFIRMÓ NO HABER HABLADO DE POLÍTICA DURANTE LA SEMANA; EN CONTRASTE, 60% DE LOS HOMBRES RESPONDIÓ DE LA MISMA MANERA DOS DE CADA CINCO ENCUESTADOS AFIRMARON NO HABLAR DE POLÍTICA CON REGULARIDAD

ENTRE LA POBLACIÓN MAYOR DE 55 AÑOS LAS MENCIONES PARA “NO HABLA DE POLÍTICA” SE INCREMENTARON A 57% DE LAS RESPUESTAS; ENTRE LOS JÓVENES DE 18 A 24 AÑOS LAS MENCIONES SE REDUCEN A 36%

Pregunta textual  
**¿Durante los últimos 7 días con qué frecuencia habló de política con personas que no son de su familia?**

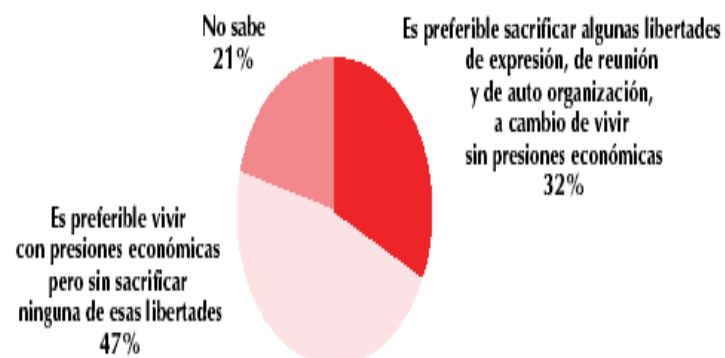


\*En esta pregunta, los entrevistados podían elegir más de una opción, por lo que la suma total de las menciones es distinta a 100. En este caso se mide la frecuencia con que los sitios son mencionados.

47% DE LOS ENCUESTADOS OPINA QUE ES PREFERIBLE VIVIR CON PRESIONES ECONÓMICAS PERO SIN SACRIFICAR NINGUNA LIBERTAD

ESTE PORCENTAJE BAJA A 41% ENTRE LOS ENCUESTADOS SIN INSTRUCCIÓN Y SUBE A 79% ENTRE LOS ENCUESTADOS CON POSGRADO

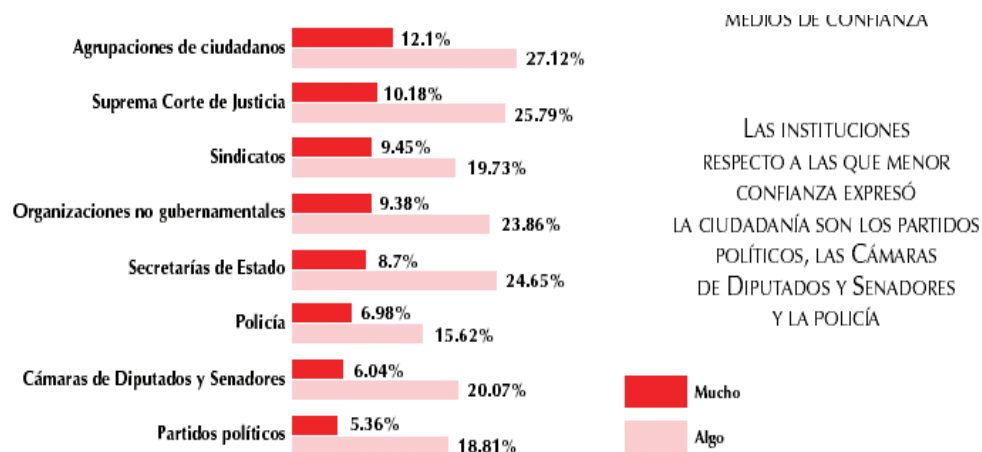
Pregunta textual  
**¿Cuál de las siguientes frases se acerca más a lo que usted piensa?**



Fuente: *Ibid.*

Que a un actor se le reconozca influencia no implica que se le tenga confianza. A partir de un menú de opciones, las instituciones en las que más declararon confiar los mexicanos son las iglesias (79% dijo confiar “mucho” o “algo”), el magisterio (72%) y los hospitales (64%).

En cambio, y desafortunadamente para la participación ciudadana, las instituciones con respecto a las cuales los encuestados manifestaron menor confianza son los partidos políticos (24%), las Cámaras de Diputados y Senadores (26%) y la policía (23%). Es de destacar que el Presidente y las grandes empresas, dos de los actores que los encuestados consideraron más influyentes en la vida del país, gozan de niveles medios de confianza en su opinión (Presidente: 53%; grandes empresas: 47%).



\* Los porcentajes reportados son resultado de la suma de las menciones de las respuestas "mucho" y "algo".

Los grandes teóricos de la política moderna como Alexis de Tocqueville, nos dijeron que era recomendable ejercer como ciudadano nuestro derecho al asociacionismo voluntario. Los individuos deben tener claro, que se puede tener más fuerza de gestión asociado en alguna organización como grupo, que actuando de manera unipersonal. Tocqueville decía que la ciencia de la asociación es la "ciencia madre" en los países democráticos:

"Para que los hombres sigan siendo civilizados o lleguen a serlo, es necesario que entre ellos se desarrolle y perfeccione el arte de asociarse, en la misma relación en que crece la igualdad de las condiciones".<sup>290</sup>

Al reforzar el sector asociativo seguramente avanzará la democracia. No es deseable que desaparezca el papel fundamental que juega esa minoría permanentemente asociada y activa en los gobiernos locales, es preciso conseguir que ese sector alcance al máximo posible de ciudadanos y que profundice sus mecanismos de democracia interna, para que así tenga la mayor representatividad posible. Eso significa mantener las políticas de apoyo económico que han existido en muchos casos, pero complementarlas con mecanismos dirigidos a su necesaria renovación en su gestión, cultura organizativa, etc.

Dice Joan Font, que si es difícil encontrar un tema o un municipio en el que no se hayan creado mecanismos para hacer participar a las entidades, el

<sup>290</sup> Alexis de Tocqueville. *La democracia en América*. Op. cit.

panorama es mucho más irregular cuando nos fijamos en el protagonismo real que estas tienen en la toma de decisiones y en su proceso de evaluación y seguimiento. Quizás en algunos casos las asociaciones deban reconocer (o alguien debe hacerles reconocer) que no son los únicos ni necesariamente los más genuinos representantes ciudadanos. Pero una vez fijado su protagonismo, éste no puede consistir en asistir a reuniones genéricamente consultivas, sino que deben participar en el proceso de formulación de prioridades, de adopción de políticas y de aplicación y evaluación de las mismas.



### 5.2.1. La represión estatal a la sociedad civil cancenense.

Respecto a nuestro caso en estudio, al parecer la sociedad civil organizada en Cancún no existe. El Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, no contiene datos que confirmen la existencia o efervescencia de organizaciones sociales ni antes ni después del gobierno en estudio. Es probable que existan pero de manera clandestina y sin algún tipo de registro legal (como asociaciones civiles, fundaciones, instituciones de asistencia privada etc) y por ello sea difícil ubicarlas.

La ciudadanía “organizada” en grupos políticos, contribuyó para apoyar y denostar al mismo tiempo al alcalde de Cancún. La crisis política surgida en Benito Juárez con la destitución de su alcalde electo, mantenía en la incertidumbre a los sectores políticos locales. Algunos de los “grupos sociales organizados” de esa administración son los siguientes:

“Hay muchos grupos que se han levantado (*organizadamente*) por ejemplo: el *Frente Único de Colonos* y *Nueva Corriente Política* (ambos de filiación priísta) y, *Amigos de Chacho* (de filiación verdecologista y perredista), aparte de las afiliaciones directas a los partidos”.<sup>291</sup>

Una de las premisas claves para hablar de un avance democrático, es que se les permita a los ciudadanos participar políticamente de forma autónoma y voluntaria, y que se les garantice su derecho a expresar sus opiniones libremente. Pero además, que se respeten los derechos humanos, y que los ciudadanos estén efectivamente protegidos en contra de la arbitrariedad, ya sea por parte de las autoridades o de otros particulares. En ese ámbito Philip Oxhorn dice que:

“La dimensión colectivista de los derechos de ciudadanía es de muchas maneras la esencia de las sociedades civiles fuertes. Lo que distingue a la sociedad civil de otras formaciones sociales es la naturaleza de sus actores colectivos, y sus demandas u objetivos específicos. Un buen ejemplo de esto es la clase obrera”.<sup>292</sup>

Sin embargo, la represión en contra de los ciudadanos que apoyaron al alcalde fue la única respuesta. Violencia y no violencia hablan del respeto a la acción y dignidad humana, existen dos, no más formas de actuar: una violenta y otra no violenta. No hay otra opción. Pueden variar los grados en la escala de violencia pero ella está presente o no está.<sup>293</sup> En términos de la sociología política, se dice que:

“La violencia es un acto de fuerza, intimidación o amenaza, cuya finalidad es dominar a una persona o grupo, sus actos o sus propiedades en contra de su voluntad y en beneficio principal de quien la comete. El objetivo principal de la violencia política es destruir a los adversarios o ponerlos en la imposibilidad física de actuar con eficacia. Se ejerce cuando se cree que el poder está concentrado en un individuo y este poder

<sup>291</sup> Entrevista RMH/MPJ. 22/03/2005.

<sup>292</sup> Philip Oxhorn. “Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina”, *Op. Cit.* Pp. 167.

<sup>293</sup> En el siglo XX, el más importante activista de la no violencia fue Mahatma Gandhi. Él decía que: “con el puño cerrado no se puede intercambiar un apretón de manos” e influenció a diversos militantes y pensadores, entre algunos de ellos: Martin Luther King, al Papa Juan XXIII, al Dalai Lama, entre tantos otros.

depende más de sus dotes personales que del cargo o papel que desempeña... Otras veces, se comete la violencia para doblegar la resistencia y la voluntad del contrario, como es el caso de la tortura o del terror gubernamental, de los tumultos o del terrorismo".<sup>294</sup>

La represión que se dio en contra de los ciudadanos tuvo diferentes versiones. La primera fue que desde el 7 de julio inició una huelga, los trabajadores habían tomado las instalaciones del ayuntamiento y el alcalde García Zalvidea había permanecido en sus oficinas. Los empleados exigían el pago de más de nueve millones de pesos de un adeudo que según ellos sólo habían recibido un anticipo. Entonces por segunda ocasión en diez días, los trabajadores del municipio intentaron tomar por la fuerza al ayuntamiento. Aproximadamente 1200 trabajadores llegarían hasta el edificio para exigir el pago de sus salarios y de más de siete millones que –aseguraban–, les adeudaba el ayuntamiento por diversos conceptos. Uno de los líderes sindicales señaló que:

“El día de ayer [*el alcalde*] no cumplió con el pago del fondo de ahorro, entonces el día de hoy los trabajadores estamos manifestando lo que por derecho nos corresponde, son aproximadamente ocho millones de pesos de fondo de ahorro y a los trabajadores de lista de raya y confianza son como catorce millones.”<sup>295</sup>

Pero la marcha de protesta de los trabajadores terminó en un zafarrancho a las puertas del ayuntamiento. Los empleados buscaban una entrevista con el ya ex presidente municipal García Zalvidea, pero fueron repelidos por la fuerza pública, y así la Plaza de la Reforma se convirtió en un campo de batalla entre marchistas y agentes policiales. La avenida Tulúm (la más importante de la ciudad), se vio bloqueada por camiones de transporte y taxis. Los policías respondieron a las provocaciones y agresiones de los manifestantes, lo que originó un enfrentamiento. Los marchistas quisieron tomar las instalaciones del palacio municipal pero fueron interceptados por elementos del grupo antimotines. En la riña los trabajadores sindicalizados levantaron las rejillas del sistema de drenaje para defenderse, lanzaron piedras contra el palacio municipal; la policía poco pudo hacer para contenerlos. La trifulca dejó 18 lesionados, no graves. Tras el enfrentamiento, el palacio municipal permaneció acordonado y las puertas vigiladas por la policía.

La otra versión que se dio en los medios, fue que alrededor de las 18:00 horas García Zalvidea había partido del kilómetro cero de la zona turística en compañía de unos 1500 seguidores (chachistas) que marcharon hasta la Avenida Bonampak, en donde bloquearon por espacio de unos minutos unos carriles de la zona hotelera. Más tarde y con la intención de tomar el palacio de gobierno marcharían hasta la Plaza de la Reforma para ingresar al palacio municipal. Los “chachistas” protestaban bajo el argumento de que consideraban una violación a sus derechos políticos; el desconocimiento de su presidente municipal que había ganado legalmente en las urnas. Así, con una protesta ciudadana pacífica se manifestaron en contra de la instalación del “Consejo Ciudadano Municipal de Benito Juárez”, con un moño negro en el

<sup>294</sup> Cfr. Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino. (1999). *Diccionario electoral 2000*. Op. cit. Pp. 667.

<sup>295</sup> Versión estenográfica de *Noticieros Televisa*. 16/07/2004. Las cursivas son mías.

pecho y pancartas con consignas de protestas. Desde temprano representantes de las diversas colonias, ex funcionarios del gobierno municipal y miembros del PRD se concentraron en el parque de "Las Palapas" para repartir volantes y preparar las pancartas con las que se presentarían horas más tarde en la Plaza de la Reforma. Encabezados por Maritza Burgos, líder de colonia, los protestantes salieron del parque mencionado hacia la Plaza de la Reforma. Los manifestantes se plantaron a las afueras del ayuntamiento por escasos quince minutos. Algunas de las frases que llevaban escritas eran: "*Hendricks, ya basta el pueblo te lo exige*", "*Fuera, fuera Marisol, no votamos por ti*", "*Marisol, palera de Hendricks*", "*Hendricks te responsabilizamos de los actos vandálicos*".<sup>296</sup>

Después de gritar que García Zalvidea era el verdadero presidente y de representar el entierro de la democracia, los inconformes regresaron al parque de "Las Palapas", en donde afirmaron que iniciarían la organización de un movimiento ciudadano. Las líderes de las colonias que se encontraban dentro de la manifestación, aseguraron que tocarían puerta por puerta para dar a conocer la ilegalidad en la que decían habían incurrido las autoridades estatales para destituir al ex alcalde.

El 21 de julio, se dio el desalojo de la "resistencia civil" de los simpatizantes del ex alcalde instalados en la Plaza de la Reforma. Los chachistas habían instalado toldos, mantas con consignas pero al mismo tiempo unos 50 policías municipales y estatales habían resguardado el inmueble. Desde ese lugar y por órdenes del "Consejo Ciudadano", un grupo de policías antimotines lanzó gases lacrimógenos y mediante el uso de toletes dispersó a la multitud que en su mayoría estaba conformada por mujeres y niños. El problema de la represión a la ciudadanía, era que se estaba utilizando a inocentes por parte del alcalde depuesto, y reprimiendo a los ciudadanos por parte del gobierno del Estado.

El gobernador Hendricks y la diputada local ahora presidenta del "Consejo ciudadano" Ávila Lagos, justificaron la represión. Aunque el gobernador había anunciado un día antes que respetaría las manifestaciones públicas, los elementos de la fuerza pública retiraron todo. El gobernador señaló que la nueva administración debía lograr que otros ciudadanos, los no disidentes, tuvieran acceso al palacio municipal particularmente para hacer sus pagos a la Tesorería, aunque para ello fuera necesario recurrir a la violencia. Respecto a la represión el gobernador señaló:

"Fueron estrictamente gases lacrimógenos... Desde luego, la policía está obligada a actuar prudentemente, de eso es responsable el Consejo Ciudadano Municipal. Si alguien ha cometido un exceso, de igual manera habrá que pagar por ello... Estoy justificando la actuación institucional, hay un ente responsable de gobernar el municipio y como gobernador del Estado apoyo lo que haga el Consejo Municipal".<sup>297</sup>

Por su parte, Ávila Lagos indicaba que había tolerancia a las manifestaciones y utilizó el mismo argumento que el gobernador:

<sup>296</sup> Cfr. *Novedades*, Cancún Quintana Roo. 17/07/2004.

<sup>297</sup> Cfr. Entrevista para radio con Carlos Loret de Mola. *Noticieros Televisa*. 29/07/2004.

"Deben respetar a las personas que van a pagar el impuesto predial o van a efectuar algún trámite municipal, eso es lo principal".<sup>298</sup>

En un comunicado el PVEM aseguraba que García Zalvidea, en busca de proteger sus intereses políticos, arriesgaba la integridad de mujeres y niños utilizándolos como escudo de sus manifestaciones, mientras sus seguidores se encargaban de violentar el Estado de Derecho del municipio. Señalaban que el alcalde ponía en riesgo la seguridad de los habitantes del municipio al organizar violentos actos de protesta, donde niños y mujeres eran expuestos a las agresiones de sus movilizaciones:

"El PVEM, hace un enérgico llamado para que termine con estos enfrentamientos y se haga responsable de sus actos. Es necesario que las personas que lo apoyan guarden un comportamiento civilizado y no violenten la tranquilidad del municipio, ya que su actitud beligerante sólo está dañando la imagen de uno de los principales destinos turísticos del país. El PVEM, siendo la organización política que llevó al poder municipal a Juan Ignacio García Zalvidea, le exige que no siga exponiendo a los ciudadanos de Cancún para tratar de evitar que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo pueda auditar las finanzas del municipio, ya que es indispensable asignar las responsabilidades pertinentes a quienes resulten culpables de las irregularidades financieras detectadas por los once regidores (de todos los partidos), quienes renunciaron a sus cargos".<sup>299</sup>

Después de la represión, García Zalvidea aseguraba que había "tintes políticos" debido a que estaban a punto de abrirse legalmente los tiempos para el próximo proceso electoral del 2005, por lo que el gobernador Hendricks era según él, el principal orquestador de la situación que vivía el municipio. Calificó como un "atracó" a la comunidad de Cancún los hechos violentos registrados.<sup>300</sup>

Más allá de las diferentes versiones, quizás lo más grave fue que con el paro de labores de los trabajadores, se aceleraron también las presiones de los distintos sectores políticos y sindicales de filiación priísta por ejemplo: cetemistas, dirigentes obreros y burócratas colaboraron para que como grupos de presión, se agudizara el conflicto social. Pero lo más trascendente es que en la represión hubo un detalle importante: apareció una digamoslo así, "sociedad civil institucionalizada" dependiente del gobierno del Estado. Durante el conflicto se observaron grupos ajenos a los trabajadores del ayuntamiento, entre otros afiliados a la Confederación de Trabajadores de México (CTM, corporativamente de filiación priísta), grupos de "chemos" o chavos banda contratados más bien como provocadores para reventar la marcha, empresas de autotransporte (camiones de la empresa Maya Caribe), así como de taxistas quienes se sumaron a la manifestación en demanda de que "se les respetaran sus rutas".

Debe decirse que en Cancún, en todas y cada una de las batallas que libran las ONGs ambientalistas para evitar la destrucción de arrecifes y la

<sup>298</sup> Cfr. *Novedades*, Cancún Quintana Roo. 21/07/2004.

<sup>299</sup> Cfr. *Boletín 031/04*. Comunicación Social. PVEM. México D.F. 29/07/2004.

<sup>300</sup> *Versión estenográfica Noticieros Televisa*, de la entrevista realizada desde la guarnición militar de Cancún a Juan I. García Zavidea el 17/07/2004.

sobreexplotación de ciertas zonas en Cancún, son justamente los sindicatos afiliados a la CTM y la Confederación Regional Obrero Campesina (CROC), los que los combaten y les hacen frente al lado de los empresarios hoteleros. Así, puede decirse que cetemistas, croquistas y las asociaciones de colonos priístas, han sido el muro para evitar el "contagio" de nuevos brotes de protestas ciudadanas autónomas que protegen el entorno. Pero de todos esos gremios "ciudadanos", existe uno muy fuerte que hace mucha política y que actúa como un verdadero grupo de presión: los taxistas.

En muchos Estados de la República mexicana, los sindicatos de taxistas han adquirido un enorme poder de influencia social y política. Los gremios de taxis, se han convertido en actores políticos importantes con los cuales, muchos candidatos a casi cualquier cargo de elección popular deben negociar y pedir su apoyo de todo tipo, si es que en verdad quieren ganar. Esto el PRI siempre lo ha tenido claro en todo el país, y después el PRD lo capitalizó muy favorablemente en términos políticos en la Ciudad de México con los líderes de taxistas apodados los "Panteras y/o Panchos Villa", al grado tal que éstos quedaron inmersos en el propio gobierno como operadores del mismo jefe de gobierno electo: Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012).

Pero volviendo al tema, en Cancún en estricto sentido, el poderoso Sindicato de Taxistas "Andrés Quintana Roo", es priísta. Es una unión de permisionarios, pues los choferes no pueden ser miembros. En el municipio se les conoce como "martillos" y pagan una cuota de siete pesos diarios, más aportaciones extra en casos como el fallecimiento de un socio. Las placas son controladas directamente por el gobernador del Estado y han sido utilizadas siempre como prebendas para políticos, líderes de colonos, periodistas o familiares de funcionarios. Debe decirse que unas placas de taxi en Benito Juárez cuestan 50 000 dólares. Según declaraciones de Latifa Muza,<sup>301</sup> -regidora perredista y ella misma concesionaria de una placa- el gobierno estatal pretendió solucionar un conflicto con ejidatarios de Chetumal -a 360 kilómetros de Benito Juárez- ofreciendo algún dinero y un juego de placas en Cancún. Como protagonista del único movimiento de concesionarios, pues los demás han sido de "martillos", Latifa fue expulsada del sindicato cuando demandó que la directiva entregara cuentas sobre el manejo de hoteles, gasolineras y otras propiedades del gremio, así como de un fondo de gastos funerarios.

Podemos decir que la existencia del "sindicato patronal" de taxistas, es una deformación del ejercicio inadecuado del poder, porque en los diferentes gobiernos muchos ex funcionarios se han autopremiado con placas. Así, los taxistas tienen mucho activismo político al menos en Cancún, y han realizado acciones de protesta cuando algo no conviene a sus intereses. Debido a su poder político, ellos no son tibios y pueden bloquearlo todo. Recordemos que en la lucha por el ayuntamiento el adversario de García Zalvidea, Víctor Viveros como ya se mencionó en el primer capítulo, era dirigente de este poderoso sindicato y pasó como muchos de los sindicalistas del "Andrés Quintana Roo",

---

<sup>301</sup> *Supra*. En el capítulo 1, se rescata información política de este actor.

de la iniciativa privada ya que era gerente de la concesionaria Volkswagen local, a líder gremial.

En suma y para culminar este apartado, la protesta reprimida había significado heridos, detenidos, golpes a mansalva, proyectiles y gases lacrimógenos que se convirtieron en el lamentable colofón de una administración municipal que sucumbía por indicios o presunciones de corrupción por parte del alcalde y por la fuerza política y represiva usada por el Congreso del Estado. Así, la batalla en el ayuntamiento no vislumbraba un posible final en armonía. Por el contrario, era sólo el comienzo de las hostilidades políticas y jurídicas, porque lo peor aún estaba por venir. Con esos hechos se estaba reprimiendo a una ciudadanía inconforme con el gobierno estatal, el Estado no estaba aceptando el derecho a disentir de una parte de ciudadanía que no aprobaba las estrategias gubernamentales. Con esos hechos se estaba gestando un ambiente de regresión democrática; veamos porqué.

En Cancún, la negativa e ineficiente administración municipal de García Zalvidea demostraba que los electores como humanos, podían equivocarse sobre su elección de elegir al mejor candidato y haber seleccionado un representante local corrupto. Sin embargo, y aun tomando en cuenta lo que decía Max Weber de que el Estado era la instancia legítimamente avalada para ejercer violencia y represión de manera institucional, los representantes de las instituciones de Estado en una sociedad política democrática moderna, no debería tratar de enmendar los errores de los electores a través del uso de la violencia. Con la represión, en un gobierno local como Benito Juárez, puede decirse que se dio un proceso retrógrado porque regresamos a un México que aparentemente ya había desaparecido. Si el gobernador había enviado a un grupo de golpeadores profesionales a ejercer presión violenta en contra del alcalde depuesto y de los regidores municipales, con esto se abrían nuevamente las puertas del país a la represión estatal injustificada, y a la violencia política que tanto daño hizo a la República por ejemplo en 1968 y 1971.

En ese sentido, no era posible que ese gobierno municipal quedara en manos no de quien había ganado un proceso electoral democráticamente, sino de quien tenía el poder político para tomar por la fuerza al ayuntamiento. Esta represión de Estado, se realizó recurriendo a grupos de golpeadores enviados a presionar violentamente al gobierno municipal y a los regidores del ayuntamiento. Este hecho era una situación anómala, que podía convertirse en un precedente muy negativo en el propósito de construir una nación verdaderamente democrática. De permitirse que un gobernador en contubernio con un Congreso local que lo favorecía, y que además era mayoría de un solo partido pudiera destituir a un presidente municipal mandándole manifestantes violentos, los ciudadanos estaríamos condenando a nuestro país a tener conflictos permanentes en nuestros gobiernos locales. Sí la ciudadanía desde lo local deja que se siente el precedente de Cancún, cualquier gobernador podrá quitar a los presidentes municipales de otros partidos -o a los que simplemente no le gusten- acudiendo al servicio de la represión estatal. Tarde

o temprano los ciudadanos nos arrepentiríamos de considerar esto como un procedimiento normal.<sup>302</sup>

Por lo anterior, es claro que dentro de los Estados de la federación, los contendientes políticos de los gobiernos locales deben enfrentarse en buena lid y verse no como enemigos sino como adversarios legítimos. Los gobiernos municipales divididos, deben permanecer para seguir construyendo la incipiente pluralidad democrática desde lo local, pero sobre todo, permitiendo la construcción de una nueva ciudadanía demandante que presione a los responsables de la función pública.

---

<sup>302</sup> Para hechos, *cfr. Voz e imagen de Oaxaca*. 20/07/2004.

### 5.3.1. Estado represor y defensor de los derechos ciudadanos.

Dicen los politólogos que desde el siglo XVIII en adelante, la preocupación fundamental de la filosofía y la teoría políticas liberales, ha sido determinar la naturaleza de la relación entre el Estado y el individuo para que el primero no aplaste al segundo. El punto de partida de este liberalismo fue la Europa del capitalismo original, aquella donde la monarquía absoluta había identificado su interés institucional con el de nación y lo había impuesto a sangre y fuego sobre la nobleza, la iglesia, la burguesía y el pueblo llano. En esas circunstancias, para pensadores como Locke, Montesquieu o Rousseau, lo importante era crear un arreglo político donde el poder del príncipe y su burocracia tuvieran límites claros y eficaces, de tal manera que el individuo contara con protección institucional contra la natural arbitrariedad del poder político y asegurara así el espacio indispensable donde su libertad y dignidad – los derechos del hombre- pudieran expresarse y florecer. Éste es el punto central y moralmente más atractivo del liberalismo, otros son, sin duda, más cuestionables. De acuerdo con la teoría liberal –y con el sentido común-, es el individuo quien debe cuidarse y protegerse de la arbitrariedad y los abusos del Estado y no al revés; la diferencia abismal de poder entre uno y otro hace inevitable la situación.<sup>303</sup>

Para Norberto Bobbio, el tema del Estado puede ser tratado fundamentalmente desde el punto de vista de quien gobierna o desde el punto de vista del que es gobernado:

“Al considerar la relación política como una relación específica entre dos sujetos de los cuales uno tiene el derecho de mandar, otro el deber de obedecer, el problema del Estado puede ser tratado fundamentalmente desde el punto de vista del gobernante o desde el punto de vista del gobernado: *ex parte principis* (de la parte del príncipe) o *ex parte populi* (de la parte del pueblo)”.<sup>304</sup>

Como mencionábamos antes, en el municipio Benito Juárez, los gobernantes priístas en turno, abusaron del poder agrediendo a los disidentes utilizando toda la fuerza del Estado a través de la violencia política, en los hechos de represión por parte del gobierno registrados el 28 de julio de 2004. Pero posteriormente, arremetieron persiguiendo a los que el propio aparato consideraba como actores opositores, en este caso, un alcalde que se presumía inocente, pero que otros lo consideraban culpable y responsable del fraude que aseguraban hubo en el ayuntamiento y algunos de los colaboradores. Finalmente, sería el Estado a través de su poder judicial, quien determinaría si García Zalvidea era culpable o no de lo que se le imputaba.

La detención del alcalde de Cancún y el litigio en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), fue de la siguiente manera: García Zalvidea sería detenido y trasladado a la Dirección Municipal de Seguridad Pública para responder por la comisión de los siguientes nueve delitos: lesiones, daños, ultrajes a la autoridad, homicidio en grado de tentativa, motín, sedición, sabotaje, rebelión y ataques a las vías generales de comunicación,

<sup>303</sup> Cfr. Lorenzo Meyer. *El Estado... Op. cit.* Pp. 23-24.

<sup>304</sup> Cfr. Norberto Bobbio (2002). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política.* México. Edit. FCE. Pp. 82.



los tres últimos considerados como delitos graves. También ingresaron a la prisión local con los mismos cargos, los colaboradores del ex presidente: Jorge Parra Moguel, Juan Carlos Muñoz Cázares, Andrés García Blumentritt, Roberto Wolf Grajales, Luis Gamero Barranco, Candelaria Ruiz Trujeque, Jorge Antonio Che Canul y Jorge Chi Pool. El secretario de gobierno de Quintana Roo Efraín Villanueva Arcos, confirmaría la detención del alcalde depuesto:

"Hoy lamentamos que haya habido una provocación por parte de Juan I. García Zalvidea, que ha provocado la intervención de las autoridades municipales y que hoy precisamente estamos informados que fue detenido para ser presentado a las autoridades por estos intentos de provocación que él encabezó, al parecer se pretendía la toma del palacio municipal a lo cual la autoridad se opuso."<sup>305</sup>

García Zalvidea prepararía su defensa jurídica mediante un recurso que interpondría ante la SCJN. Horas antes de ser aprehendido, reiteró ser víctima de un complot orquestado por el gobernador Hendricks a quien acusó directamente y también al secretario de gobierno Villanueva Arcos de autoritarismo en agravio del municipio, así como al representante del gobierno del Estado en la zona norte, Agapito Magaña; y al dirigente del PRI en Benito Juárez, Francisco Alor Quezada (quien después sería presidente municipal para el periodo 2006-2009), como los responsables de la represión que se registró en el palacio municipal. Él afirmaba que la violencia desatada no tenía nada que ver con los trabajadores del ayuntamiento y señalaba: "Mi único pecado es no ser del PRI".<sup>306</sup>

Uno de los abogados del alcalde, Rafael Cachón Durán, comentó que el agente del Ministerio Público Edgar Lenin Lobato, negó la libertad bajo fianza al ex presidente y correligionarios por considerar grave el cargo de homicidio en grado de tentativa. En sus palabras:

"...le echaron casi todo el Código Penal... Tenemos la confianza de que lo vamos a desvirtuar dentro del término constitucional; esperemos que las condiciones de legalidad mejoren de como estaban en la Procuraduría de Justicia, donde nos ponían muchos obstáculos para poder trabajar... Tenemos el término constitucional de 72 horas, que puede ser duplicado a solicitud de las partes; después de eso el juez tiene la obligación de resolver de manera precautoria sobre su situación jurídica: dictar auto de formal prisión para sujetarlo a proceso o libertad por falta de elementos".<sup>307</sup>

Pero con la reinstalación del presidente municipal, el Estado de derecho mexicano hizo su reaparición; el 4 de agosto de 2004 la ministra de la SCJN Olga Sánchez Cordero ordenó liberar a García Zalvidea. La autoridad legitimó al alcalde, porque la Corte determinó que él era el legítimo presidente municipal y estableció que los poderes estatales debían evitar la intromisión en ese ayuntamiento y ordenó que no se ejecutara ningún acto que afectara al municipio. La magistrada falló y señaló que los poderes del gobierno del Estado

<sup>305</sup> Cfr. *Novedades*, Cancún Quintana Roo. 28/07/2004.

<sup>306</sup> *Ibid.*

<sup>307</sup> Cfr. *Novedades*, Cancún Quintana Roo. 31/07/2004. Aunque el término constitucional de 48 horas para resolver la situación jurídica de los detenidos se vencía a las 22:10 horas, el agente del Ministerio Público resolvió ponerlos a disposición del juez segundo penal a las ocho de la noche, de tal forma que tras un operativo para burlar a la gente saliendo por una puerta trasera, los indiciados ingresaron a la prisión municipal, ubicada a una distancia de ocho kilómetros de la cabecera municipal.

no podían vulnerar el ámbito municipal. Su determinación fue contundente: le ordenó tanto al juez que procesó a García Zalvidea, como al gobernador Hendricks y al Congreso de la entidad que:

"Cesen la retención que realizan del presidente municipal del ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, o cualquier otro acto que tenga como consecuencia la afectación total o parcial en la integración del ayuntamiento".<sup>308</sup>

La Corte concedió un amparo a García Zalvidea para proteger la integración del municipio "en aras del derecho constitucional de respeto a dicha integración que ha reconocido este alto tribunal a favor de los ayuntamientos".<sup>309</sup> La ministra firmó un acuerdo a petición de los abogados del municipio, luego de que se presentaron ante la SCJN. El acuerdo establecía que era inconstitucional la desintegración parcial del ayuntamiento, por la detención y retención de su presidente. La determinación señalaba que García Zalvidea seguía siendo presidente municipal de Benito Juárez, y que por lo tanto, gozaba de fuero constitucional y no podía ser procesado penalmente. De hecho, en un acto de patriotismo acomodaticio, el 16 de septiembre de 2004 en la ceremonia del Grito de Independencia, el alcalde García Zalvidea, gritó: "¡Viva la SCJN!".<sup>310</sup>

En el acuerdo elaborado por la magistrada, les recordó a todas las autoridades tanto federales como estatales que también seguía vigente la decisión que había emitido el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, el 23 de julio de 2004, para suspender los efectos del Decreto 120 que emitió el Congreso local y que dio origen a la creación del "Consejo ciudadano", y al desconocimiento del alcalde. Ordenó además, que se entregaran los recursos federales y estatales al ayuntamiento que encabezaba García Zalvidea y no al "Consejo ciudadano". Por tanto, la orden de la ministra implicaba que dicho "Consejo" tenía que suspender sus actividades, pues de no hacerlo sus integrantes incurrirían en el delito de desacato.

Para entonces, en suma, la SCJN tenía conocimiento de dos juicios por controversias constitucionales que había interpuesto el municipio en contra del Congreso local y en contra del gobierno del Estado. El primer juicio estaba relacionado con una investigación que realizaba el gobierno estatal, en contra del presidente municipal depuesto por supuestas irregularidades en el manejo de recursos públicos. Por este juicio, la magistrada aludida le concedió al municipio una suspensión provisional para que el gobierno del Estado no pudiera realizar auditorias a la administración municipal. Por su parte, el ministro Sergio Salvador Aguirre también le había concedido al municipio otra suspensión provisional para dejar sin efecto, de manera temporal, el decreto por el cual los diputados locales crearon al "Consejo ciudadano" que ordenó la destitución del alcalde y varios de los integrantes del cabildo. Dentro de este mismo juicio se ordenó al gobierno del Estado, a no entregar los recursos económicos al "Consejo Ciudadano" hasta que no se resolvieran los juicios que estaban pendientes en la Corte.

---

<sup>308</sup> Cfr. *El Universal*. Cancún, Q. Roo. 05/08/2004.

<sup>309</sup> Cfr. *El Universal*. 04/08/2004.

<sup>310</sup> Cfr. *Reforma*. 17/09/2004.

Empero, pese a la resolución de la SCJN de restituir en el cargo al alcalde, los priístas junto con los verdecologistas no aceptaban ni querían reconocer la restitución de éste. Por ejemplo, la secretaria de la Mesa Directiva del Senado Sara Castellanos Cortés, senadora del PVEM, señalaba que las auditorías en contra del Chacho deberían seguir, exigía con sus palabras:

“Que sigan su curso las auditorías, para que haya tranquilidad y pruebas a la sociedad si él se condujo con respeto y apego a derecho, o si abusó de ese poder que muchas veces corrompe... [*García Zalvidea*] no es de confiar, primero traicionó al PAN, luego al PVEM, y ahora está pegado al PRD, no es persona confiable. Por el bienestar de Cancún, que es la bandera del Estado, Zalvidea debe valorar qué es lo más prudente, lo congruente es que renunciara y dejara espacio a que se hagan todas las investigaciones, que entre su suplente y deje a un lado la violencia para desaparecer presuntas pruebas. Él ha dicho que es prudente, buen político, entonces lo más correcto es que se vaya y luego luche por su candidatura para gobernador, pero dejando espacio para empezar, si es posible, una campaña limpia por el gobierno de Quintana Roo”.<sup>311</sup>

Por otro lado, el “Consejo ciudadano”, advertía que no renunciaría a sus funciones ni aceptaría el regreso del alcalde hasta que la SCJN se los solicitara. Según Ávila Lagos quién encabezó por cuarenta días al “Consejo ciudadano”, el fallo judicial no incluía restituir a García Zalvidea:

“La Corte no lo restituye, sólo lo reconoce; pero tampoco pide su restitución ni pide al Consejo que salga de las instalaciones”.<sup>312</sup>

Ávila decía que se reuniría con la magistrada Sánchez Cordero, para mostrarle pruebas de por qué el alcalde depuesto no debía regresar y por las causas que fue desconocido por el Congreso local. Entre sus pruebas estaba el crédito de 125 millones de pesos solicitado por el alcalde sin el aval de los síndicos, y aseguró que el presidente municipal: “No puede gobernar porque no tiene cabildo”.

En el mismo sentido, en Chetumal el líder del Congreso local y presidente de la Gran Comisión de la X Legislatura, el priísta Javier Zetina González, coincidió con Ávila Lagos al expresar que el “Consejo ciudadano” seguiría operando en tanto la Corte no resolviera la controversia constitucional ya que, únicamente había ordenado la liberación del edil más no que lo restituyeran en el cargo. En sus palabras, la Corte:

“1. No desconoce al Consejo Municipal instalado por el Congreso del Estado y por ende tampoco ordena la suspensión de su funcionamiento. 2. No le restituye a Juan I. García Zalvidea su carácter de presidente municipal. 3. No ordena reintegrarle las instalaciones municipales. 4. Ordena que el Estado retire la fuerza pública de su mando, circunstancia inoperante toda vez que el Estado no tiene ubicada fuerza pública en el palacio municipal. 5. Ordena que los recursos federales y estatales le sean entregados al ayuntamiento, en tanto la síndico demandante no actuó con veracidad y omitió informar que el ayuntamiento se auto extinguió”.<sup>313</sup>

<sup>311</sup> Cfr. *Diario de México*. 06/08/2004. Las cursivas son mías.

<sup>312</sup> Cfr. *El Universal*. 06/08/2004

<sup>313</sup> Versión estenográfica del noticiero: *Punto Informativo, de Tvcun*. Centro de Información de Grupo SIPSE. Cancún, Quintana Roo. 23/07/2004.

Al respecto, también el gobernador del Estado Joaquín Hendricks, mediante un comunicado de prensa aseguró que la controversia constitucional del municipio aún no estaba resuelta, por lo que esperaba que la resolución final de la SCJN: "...favorezca los actos que han realizado las diversas instituciones de Quintana Roo".<sup>314</sup>

Sin embargo, a pesar de esas maniobras políticas nada funcionó. El viernes 27 de agosto de 2004, sería la fecha en que se entregarían las instalaciones del ayuntamiento por parte del "Consejo ciudadano" al alcalde. No obstante, por los sucesos previos, en esa fecha Cancún se encontraba sin autoridad municipal y con un ayuntamiento acéfalo. El municipio se encontraba sin recursos económicos y sus funcionarios no podían firmar documentos ni expedir cheques porque incurrirían en desacato ante la SCJN. Ávila Lagos, la consejera presidenta del "Consejo ciudadano", advertía que con la nueva administración los recursos económicos del municipio se terminaron casi de inmediato. Según funcionarios de dicho "Consejo" con el paso de los días, los servicios públicos habían sido afectados por la falta de dinero, la recaudación se había desplomado ante la desconfianza generada de los contribuyentes y las obras públicas estaban paralizadas por la prohibición de la Corte de efectuar actos de gobierno.<sup>315</sup>

Por esa razón, la anarquía y el caos se apoderaron del municipio, porque más de 1500 trabajadores abandonaron sus labores por el clima de incertidumbre imperante en el ayuntamiento y la falta de recursos económicos para poder ejercer sus labores; seguridad pública estaba semiparalizada, y un día antes, más de 150 camiones recolectores del servicio de limpia habían interrumpido sus funciones por falta de combustible, así como las brigadas encargadas del mantenimiento al alumbrado público, parques y jardines. Pero lo más grave de ese caos administrativo, se propició luego de que más de 300 patrullas pertenecientes a la Dirección de Seguridad Pública, Tránsito y Bomberos dejaron de patrullar las calles por la falta de recursos para la adquisición de combustible.

Con la decisión de la Corte, el alcalde ganaba la primera etapa del conflicto legal que enfrentaba tanto con el Congreso local y con el gobernador de la entidad. El alcalde hizo un llamado al gobernador Hendricks, para que le permitiera desarrollar sus funciones pacíficamente, reiterando que temía por su integridad física. Asimismo, señaló que regresaría con su mismo equipo a administrar Benito Juárez y que retomaría pronto sus actividades en las oficinas del ayuntamiento: "sólo esperaré las instrucciones del Congreso del Estado".<sup>316</sup>

Pero dichas instrucciones nunca llegaron. El incisivo diputado Javier Zetina González, señalaba que sería hasta el 27 de agosto por la noche cuando García Zalvidea fuera restituido en el ayuntamiento. Él decía que ya habían sido notificados oficialmente de la determinación de la Corte, pero sería

---

<sup>314</sup> *El Universal*. Cancún, Quintana Roo. 05/08/2004.

<sup>315</sup> *Ibid.* 10/08/2004.

<sup>316</sup> *Ibidem*. 05/08/2004.

entregado únicamente a los seis integrantes que quedaban: cuatro regidores, la síndica y el alcalde, situación que él calificaba de especial, ya que debería estar conformado por 17 miembros, lo cual notificarían a la Corte. Él argumentaba:

"Estamos analizando el alcance de la orden de la Corte, que hoy será presentada durante una sesión extraordinaria (del Congreso local) para estar en posibilidades de proceder a la entrega del ayuntamiento cancenense... los diputados analizaremos a fondo el resolutivo de la Corte y así poder reinstalar el ayuntamiento constitucionalmente electo de Benito Juárez... La entrega será de la misma forma como llegó el Consejo Municipal, con la presencia de un notario público y del Órgano Superior de Fiscalización... Ahora, como edil García Zalvidea también tendrá que enfrentar la investigación que le haga la Auditoría Superior de la Federación a raíz del exhorto que hicieron este día los legisladores del Congreso de la Unión... tendrá que enfrentar el juicio político que se le sigue en el Congreso local y las demandas penales que existen en su contra en la Procuraduría de Justicia estatal".<sup>317</sup>

Por su parte, el gobernador Hendricks confirmó que su gobierno había sido notificado por la SCJN de la resolución y señaló: "Ya no hay vuelta de hoja; se acata el fallo de la Corte y punto".<sup>318</sup>



Ignacio García Zalvidea y Joaquín Hendricks "reconciliados"

En suma debe decirse que desde el viejo régimen priísta, ha sido costumbre que la autoridad no toleraba que nadie pusiera en duda su derecho a mandar cuando, donde y como lo considerara apropiado. En ese sistema, que cada vez se resquebraja más, el presidente o gobernador son reyes o soberanos y nadie más, políticamente los ciudadanos no contaban para otra cosa que no fuera el apoyo y las expresiones de conformidad incondicionales haciéndoles ver más bien como súbditos o vasallos.

Marisol Ávila Lagos acudió al palacio municipal para entregar las instalaciones, luego de que fue notificada por el Congreso del Estado, pero no encontró a nadie, ya que el alcalde depuesto no acudió a recibirle, pues había señalado que no era el procedimiento adecuado. Ávila Lagos aclaró: "a partir de ahora lo que suceda ya no es responsabilidad del Consejo ciudadano".<sup>319</sup>

<sup>317</sup> *El Universal*. Chetumal, Quintana Roo. 26/08/2004.

<sup>318</sup> *Ibidem*.

<sup>319</sup> *Cfr. Por Esto*. Cancún, Quintana Roo. 27/08/2004.

Posteriormente, García Zalvidea declaraba que el Ejecutivo y el Legislativo estaban desacatando la orden de la Corte:

"Insisten en retrasar la entrega, a pesar de que el Consejo ya abandonó el palacio municipal en cumplimiento con lo ordenado".<sup>320</sup>

El abogado defensor de García Zalvidea, Carlos Canabal, señaló que el alcalde:

"... nunca fue depuesto; fue violentado el Estado de derecho, pero el ayuntamiento nunca desapareció; el ayuntamiento fue agredido violentamente por el gobernador del Estado, tratando de imponer un "Consejo ciudadano" de gente afín a él, mismo que la Corte está suspendiendo... Es un triunfo de la legalidad que restituye el Estado de derecho a Quintana Roo, ya que un gobernador a capricho, Joaquín Hendricks, decidió exterminar y sacar de la jugada política al alcalde de Benito Juárez... El gobernador, de una manera facciosa y tendenciosa, utilizó todos los poderes del Estado para tratar de desaparecer un ayuntamiento y meter ilegalmente a la cárcel al alcalde García Zalvidea con el propósito de inhabilitarlo e impedir que compita por la gubernatura en virtud de que él encabeza ampliamente las encuestas... No se puede permitir que un gobernador experimente destruir a un presidente municipal por el único delito de no ser del PRI y porque es opositor a su gobierno y porque tiene un amplio respaldo popular, que es lo que sucede realmente con García Zalvidea".<sup>321</sup>



Alcalde Juan I. García Zalvidea

Lo anterior en parte era cierto, porque García Zalvidea había sido presidente municipal no por una decisión cupular de alguna institución política, sino por una elección democrática ganada legal y legítimamente ante la ciudadanía. Aunque fuera culpable, su representación como alcalde no podía ser sustituida por el Congreso del Estado: se había operado políticamente desde otros niveles de gobierno la destitución de un presidente municipal electo de manera democrática. Estamos diciendo entonces, que era importante y necesario defender no a un alcalde que lo acusaban de corrupción, sino a la institución municipal como forma de gobierno representativa y democrática. Esto lo tenía claro el alcalde:

"Fue relativamente fácil defenderse ante una instancia judicial como en este caso fue la SCJN, que ha emitido 13 resoluciones a favor del municipio, ni siquiera está defendiendo a Chacho, ni siquiera está amparando a Chacho, está protegiendo el

<sup>320</sup> *El Universal*. Chetumal, Quintana Roo. 26/08/2004.

<sup>321</sup> *Ibid.* 04/08/2004. El 6/08/2004, Canabal iniciaría un cabildo con diputados federales para promover un juicio político en contra del gobernador Hendricks: acusaba al gobernador de no haber respetado la suspensión dictada por la Corte para reconocer la calidad de alcalde de García Zalvidea.

ámbito municipal que se lo quisieron pasar por el arco del triunfo, la gente del gobierno del Estado”.<sup>322</sup>

Posteriormente, García Zalvidea ya como alcalde de Benito Juárez nuevamente, pediría una licencia a su cargo porque sería postulado como candidato de la coalición PRD-PT a la gubernatura del Estado. Iniciaría su campaña como un opositor incómodo para el gobierno de Hendricks, ya que había eludido el juicio político y les había ganado en la Corte, con razón o sin ella, el Estado lo protegió. En el proceso electoral del 6 de febrero de 2005 para renovar la gubernatura de Quintana Roo, García Zalvidea perdió. No obstante logró una gran presencia: consiguió los votos necesarios para colocarse en el segundo lugar de votaciones, por encima incluso de Addy Joaquin Coldwell. Pero el 22 de noviembre de 2005, García Zalvidea es acusado de presunto peculado por varios millones de pesos: se le acusa por desvíos y robo del patrimonio municipal. El 28 de noviembre de ese año, es declarado formalmente preso<sup>323</sup> pero es liberado poco tiempo después.

Al final, su biografía política dejaba mucho que desear por el oportunismo político que lo había caracterizado y que caracteriza a muchos políticos mexicanos: García Zalvidea, había sido derechista de ocasión y siempre católico ferviente (PAN); un político verde por el partido que lo llevó al poder municipal (PVEM); y después, candidato a gobernador por un partido de corte izquierdista y populista (PRD).

Al final del conflicto, lo cierto es que todos los actores políticos; víctimas y victimarios si es que los hubo, habían violado el Estado de derecho: cada quién por su cuenta y con procedimientos y estilos propios. Por un lado, algunos de los miembros del ayuntamiento, así como ciertos legisladores del Congreso estatal incluyendo el gobernador mismo, habían violado la ley teniendo algunas prácticas de hermeneutas legales al interpretar a su manera el marco jurídico de la entidad. Y por el otro lado, el alcalde de Benito Juárez tenía acusaciones de falta de transparencia por una gran corrupción en su administración, sin que hubiera un Estado fuerte con leyes sólidas que lo orillaran a demostrar su inocencia en caso de tenerla.

Así, la falta de acceso a fuentes de información y el ensanche de las demandas y expectativas en torno a la obligación de la autoridad a entregar cuentas sobre el uso del poder y los recursos públicos en el municipio, habían brillado por su ausencia. Lo único que demostraba lo anterior, era que aunque poco a poco se ha ido institucionalizando la división de poderes en nuestro país, podemos decir que aún no es suficiente; es necesario fortalecer el nacimiento de un nuevo Estado social que busque los beneficios de la ciudadanía y no sólo de la clase política.

---

<sup>322</sup> *Versión estenográfica de la entrevista a Juan I. García Zalvidea en: “El Cristal Con Que Se Mira”, de Víctor Trujillo. Canal 4. 13/01/2005.*

<sup>323</sup> Para entonces, su hermano Fernando era reo en proceso, acusado de fraude fiscal siguiéndole varios juicios tanto en Cancún, como en la Ciudad de México.

### 5.3.2. Un nuevo Estado social para los ciudadanos.

En el siglo XVII el filósofo británico Hobbes, acuñó la ley de oro del Estado: "No existe poder alguno superior al Estado, porque cuando surge una fuerza mayor que el Estado, ese es el Estado". Así, mientras haya vida social el Estado no desaparecerá. El Estado mínimo es una ficción; lo que ocurre es que hay un Estado perceptible, cuyos titulares elegimos y medio controlamos, y un Estado intangible, que no sabemos quién dirige pero sí cómo actúa.

El egoísmo, negligencia o apatía ciudadana, nos obliga a repensar el nuevo papel social que debe tener el Estado mexicano con los gobiernos locales. Recordando a los clásicos contractualistas (Hobbes, Locke y Rousseau): ¿falta entonces un neocontractualismo ciudadano? Es claro que ahora se hace urgente la creación de un nuevo contrato social, porque es necesario revivir algunas de las ideas contractualistas con un nuevo pacto de unión tácito entre Estado e individuos libres.

Pero; ¿Cómo debería ser ese nuevo contrato? ¿Un contrato social mediante el cual los individuos contrayentes piden a la sociedad política, al Estado, y por tanto al gobierno que es su producto natural solamente protección, como pedían los tratadistas del contractualismo y que hoy solicitan los nuevos escritores liberales? ¿O un nuevo contrato social en el que se vuelva objeto de pacto algún principio de escrutinio público ciudadano en materia de gobierno y función pública? Con lo anterior, en pocas palabras se trata de ver si partiendo de la misma concepción individualista de la sociedad que es irrenunciable y utilizando los mismos instrumentos, somos capaces de contraponer al neoliberalismo actual un proyecto de neocontractualismo social que incluya entre sus cláusulas un principio de participación democrática en el poder que beneficie a la sociedad civil local a partir de una nueva relación de ésta con el Estado.

La solución a los problemas sociales cotidianos, es presentada regularmente como una modernización política para la "Reforma del Estado" que incluya una ciudadanía social que goce de los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda etc. Para que dicha modernización beneficie a la ciudadanía, debe basarse en la reforma al sistema de toma de decisiones y la reforma de la administración local social, porque esa modernización incide en crecientes grados de dificultad para participar en las decisiones públicas.

Así, la siguiente reforma política en México o mejor dicho la próxima reforma del Estado mexicano, deberá consolidar un nuevo pacto o contrato social que beneficie y privilegie la creación de un nuevo Estado social pero partiendo del ciudadano o al menos teniéndolo como eje rector. Algunos aseguran que:

"El desafío en tales sentidos es introducir el tema de la responsabilidad ciudadana sin diluir el de la responsabilidad estatal. El pensamiento conservador y las políticas públicas orientadas por aquél han intentado justificar la reducción del papel del Estado en la promoción y protección de los derechos sociales, aduciendo que ellos son causantes de la irresponsabilidad y pasividad social. Frente a estas posiciones se



arguye que no hay razones para suponer que un Estado social implica automáticamente un modelo de ciudadano pasivo. Lo que es factible de crítica no es el Estado social, sino su versión paternalista, corporativista e intervencionista. Si se considera esto y, por otra parte, se admite que los derechos sociales son derechos básicos (tanto como los civiles y los políticos) y que cabe al Estado un papel fundamental en su promoción, hay que concluir que el problema no es la destrucción del Estado social. El problema más bien es lograr una nueva configuración, más democrática y eficiente del propio Estado, basado a su vez en una noción de ciudadanía arraigada en el compromiso social”.<sup>324</sup>

Pero: ¿cómo reformar al Estado partiendo de lo local en un entorno internacional? ¿construiremos un nuevo ciudadano para un nuevo Estado global? Actualmente, el vertiginoso mundo globalizado sigue transformando las realidades sociales. Ahora los cambios políticos y económicos aunque pudieran parecer aislados de las naciones, influyen determinadamente en las regiones y en las localidades, debido a que ningún lugar queda fuera de las repercusiones negativas. En los noventa, en una gran parte del planeta, las sociedades y los gobiernos destinaron grandes recursos a la política social y hoy, en el inicio del tercer milenio parece que ha llegado a su fin esa breve edad de oro de financiamiento creciente de lo social.

Ahora, la globalización significa una transformación radical de nuestro marco de referencia para lo local. Cuestiona las formas heredadas de vida social comunitaria y exige una recomposición del vínculo social en los gobiernos municipales. El fenómeno de la globalización económica, está minando o disminuyendo a la gobernabilidad democrática y al Estado en los tres niveles de gobierno, y aún más al nivel municipal, porque casi no favorece la capacidad colectiva que los ciudadanos pudieran tener para autoorganizarse.

El *status* soberano esta debilitado en varios terrenos: el Estado esta siendo incapaz por ejemplo, de regular los flujos financieros y comerciales, los derechos de propiedad y autoría, los derechos humanos universalmente sancionados y otras transacciones económicas, sociales y culturales transfronterizas. La soberanía esta dejando de operar como control supremo y exclusivo, porque la capacidad reguladora del Estado se erosiona frente a los mecanismos emergentes de regulación y gobernación en escala global. De este modo, en el marco de la globalización, la soberanía pierde fuerza porque los Estados deben compartir la tarea de gobernar con organismos internacionales públicos, no gubernamentales, privados y cívicos.

De la misma manera, la autoridad del Estado pierde eficacia para reglamentar y aplicar sanciones a las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONGI) y se replantea su relación con las comunidades municipales e identidades que desbordan las fronteras nacionales, rearticulando los nexos entre lo local, lo nacional y lo global. El Estado pierde así capacidad reguladora en ciertos ámbitos al tiempo que se fortalece en otros.<sup>325</sup>

<sup>324</sup> Cfr. Nuria Cunill, (2004). “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. *Op cit.* Pp. 59.

<sup>325</sup> Cfr. Judit Bokser y Alejandra Salas Porras, (1999). "Globalización, identidades colectivas y ciudadanía", en *Política y Cultura*, México, UAM-Xochimilco; Jan Aart Scholte, (1998). "The globalization or world politics", en John Baylis y Steve Smith (eds.), *The globalization of world politics*.

Ahora, es necesario construir una nueva legitimidad del Estado. No existiría una democracia sostenible, sin un Estado social capaz de promover y garantizar una ciudadanía plena. Insisto, los teóricos de la política han señalado que mientras haya vida social, el Estado no desaparecerá. En el actual contexto de la globalización, los aparatos estatales no sólo sobreviven sino que crecen, se fortalecen y penetran nuevos ámbitos de la sociedad desde lo local.

Para los expertos, los procesos de democratización política y de reforma del Estado, los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado y sobre todo, las crecientes demandas de la ciudadanía, obligan a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales y urbanas. Hoy no es suficiente con asignar recursos apelando a criterios de racionalidad técnica para mejorar la calidad de vida de la gente, sino que es necesario generar posibilidades reales de participación ciudadana en la esfera de lo público. Durante varias décadas la responsabilidad sobre las políticas urbanas se restringió al ámbito de lo estatal, y diferentes actores trataban de incidir por vías formales e informales para que sus intereses fueran tomados en cuenta.<sup>326</sup>

En México, y en el marco de la agenda social del siglo XXI y de la actual gobernabilidad democrática en curso, el debate sobre los temas para reformar al Estado socialmente hablando, es imprescindible para reconfigurar lo local. En nuestro país, la democratización está tomando nuevos rumbos para repensar el papel del Estado en los ayuntamientos. Es evidente que el Estado mexicano es necesario perfeccionarlo, reformarlo, replantearlo y reconstruirlo como una nueva institución social.

En lugar de un Estado burocrático ajeno a los ciudadanos, “impenetrable, desalentador de la participación social, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario. Abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos”,<sup>327</sup> activar igualmente instituciones de participación permanentes de la democracia directa como: referéndums, plebiscitos, consultas populares etc, renovar en sí la Constitución misma, perfeccionar el actual sistema político que haga madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezca la organización y expresión de la sociedad civil desde lo local.

En nuestro país, las formas de participación ciudadana en los municipios son aún incipientes, y no pocas veces se diluyen en las viejas prácticas corporativas tan arraigadas en el régimen político hasta hace apenas unos

---

*An introduction to international relations*, Londres, Oxford University Press. Pp. 19-21; David Held, (1995). *Democracy and the global order from modern state to cosmopolitan governance*, Cambridge, Polity Press. Pp. 99-113.

<sup>326</sup> Alicia Ziccardi, (2001). “Las ciudades... *Op. cit.*

<sup>327</sup> Cfr. Bernardo Kliksberg. (*Compilador*, 1996). “El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión”, en, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México. FCE. INAP.

cuantos años. La ciudadanía busca poner en práctica nuevas formas de participación local, que vayan más allá de las jornadas electorales y encontrar mecanismos operativos que permitan el reflejo más fiel de las distintas voces de los grupos sociales. Por estas razones, es importante brindar a la ciudadanía, herramientas accesibles que les permita ejercer un papel de planeadores y ejecutores sociales estratégicos, para que puedan realizar propuestas y acciones que mejoren las posibilidades de realización de políticas públicas más eficaces en sus respectivos ámbitos locales. Estas y muchas otras necesidades, deberían ser atendidas rigurosamente a efectos de contar con mayores elementos de juicio, al momento de diseñar estrategias más operativas para procesar una auténtica reforma del Estado que potencie la eficiencia, la eficacia y los costos-beneficios en la elaboración de políticas públicas.

De manera vertiginosa, México se ha transformado en las últimas décadas. Emmanuel Wallerstein, señala que en los últimos veinte años, las estrategias de política social han observado la modificación de los viejos pactos sociales y políticos hacia modelos que pretenden subsanar los efectos de las crisis, y que a diferencia del pasado, han sido sugeridos por entidades de tipo supranacional. Las nuevas estrategias de política social no solucionaron los viejos problemas, y sí han generado nuevas contradicciones. México no es un caso aislado, pues en la mayor parte del mundo, la situación de los Estados de bienestar es de crítica, de adaptación o transición, ante los fenómenos derivados de la globalización, y ante las transformaciones en los pactos nacionales. Si hablamos de un modelo emergente, los mexicanos vivimos una profunda ilusión, porque según este autor, ni el Estado ni el mercado promoverán el desarrollo igualitario en una economía-mundo capitalista, cuyo principio orientador de la incesante acumulación requiere y genera una polarización cada vez mayor del ingreso real.<sup>328</sup>

Entonces: ¿Cómo lograr que la labor del Estado en lo social sea más eficiente, más eficaz y más pertinente? ¿Cómo se podría mejorar la cobertura y la calidad de los servicios que se prestan desde el Estado? ¿Qué funciones y roles debería cumplir ineludiblemente el Estado y cuáles podrían transferirse a los gobiernos y a los ciudadanos, a las empresas privadas y al sector público no estatal? ¿Cómo se podría contar con mecanismos más idóneos para concretar la implementación, el control y la evaluación de las políticas sociales y públicas desde el Estado?

En ese contexto, la agenda social del siglo XXI tendría como gran desafío una reforma del Estado que consolide una democracia social, que beneficie directamente en la cotidianeidad a los individuos desde sus comunidades en sus gobiernos locales. Es necesario contar con nuevos mecanismos institucionales de participación ciudadana que estimulen a ésta,

---

<sup>328</sup> Cfr. Emmanuel Wallerstein, (1996). *Después del liberalismo*. México. Edit. CIICH-UNAM, Siglo XXI. Debemos decir que el Estado que combaten los primeros liberales era el llamado (*Wohlfartsstaat*), es decir, el Estado benefactor, dicho en el alemán de aquel tiempo, también llamado Estado asistencial por los socialistas alemanes en 1870; Estado providencial (*État providence*) entre los liberales franceses en 1860; el Estado social (*Sozialstaat*) que surge a partir de la reformas de Bismarck en 1880 y, el Estado de bienestar (*Welfare state*) que cobra auge después de la Segunda Guerra Mundial.

para que se de una nueva relación entre gobierno y ciudadanos. La sociedad civil deberá contar con interlocutores válidos que sean capaces de incluir los intereses sociales con los políticos, pero interactuando con independencia, concertación y negociación con la clase política. Sólo así, la ciudadanía podrá participar en los procesos de toma de decisiones gubernamentales.

## Conclusiones generales

A lo largo de la investigación, se expuso el desarrollo de una administración municipal que tuvo que enfrentar diversas vicisitudes. Los conflictos de poder entre gobernantes y gobernados desde un microuniverso local, nos mostraron los problemas de un ayuntamiento desde el espacio urbano, sin ninguna posibilidad de mejoramiento de la ciudad en su gobernabilidad y por ende en sus relaciones políticas.

La democracia local analizada, demuestra que en dichos gobiernos falta mucho camino por recorrer para alcanzar un *status* aceptable de gobernabilidad democrática. Porque en México, la forma en que se ha ido transitando paulatinamente hacia la democracia, ha generado diversas necesidades de investigación para entender esos procesos. Los expertos en la teoría y sobre todo en la consolidación democrática, han señalado que para evaluar si hay un avance democrático en un gobierno, es indispensable que se cumplan al menos tres requisitos más allá de la celebración de elecciones limpias: primero, que se les permita a los ciudadanos participar políticamente de forma autónoma y voluntaria, y que se les garantice su derecho de expresar sus opiniones libremente; segundo, que se respeten los derechos humanos y que los ciudadanos estén efectivamente protegidos en contra de la arbitrariedad, ya sea por parte de las autoridades o de otros particulares y, tercero; que exista la efectiva separación y equilibrio de poderes, lo cual permite que las autoridades respondan ante la ciudadanía y rindan cuentas de sus actos.

En el municipio de Benito Juárez, nada de lo anterior se cumplió. En primer lugar, los antecedentes históricos del municipio nos mostraron y sobre todo nos dejaron claro, que fue una región planeada para las clases altas nacionales y extranjeras, pero no pensaron en la clase trabajadora que soporta con su mano de obra barata todo el complejo turístico que posee Cancún, dejando de lado a este importante sector social de los beneficios en servicios públicos, políticas sociales y mayor desarrollo económico. La pobreza en Benito Juárez es histórica, los conflictos sociales iniciaron cuando los migrantes se dieron cuenta que no eran parte de los planes de gobierno, pero que si necesitaban de ellos para generar riqueza en la región, porque la misma clase política del Estado, ha impedido que las condiciones de igualdad social, económica y política se hagan una realidad, porque a pesar de que este municipio es uno de los más ricos del país por las divisas generadas por concepto de turismo, es también al mismo tiempo donde se puede percibir en mayor medida la pobreza, marginación y la exclusión social, no dando cabida a la participación ciudadana que logre beneficios directos a través de mecanismos de consulta directa o de cualquier otro medio.

Con el desarrollo de la investigación, es necesario hacernos las siguientes preguntas: ¿qué falta en las democracias occidentales representativas para lograr ciudadanos participativos? ¿Cómo lograr que la apatía ciudadana en las decisiones públicas aminore y se construya una ciudadanía participativa que intervenga permanentemente en la cosa pública?

¿los mecanismos de la democracia directa incluidos en las constituciones generales y locales son suficientes o perfectibles para que los ciudadanos cuenten con instrumentos institucionales de participación? ¿Ya se cuenta con una ciudadanía lo suficientemente preparada políticamente hablando con una real cultura participativa para que tenga intervención en los asuntos de interés público? ¿las naciones cuentan ya con estrategias locales que construyan ciudadanías decisoras y no simplemente consultoras?

En segundo lugar, decíamos que una democracia local gobernable se logra cuando la ciudadanía está eficazmente protegida de la arbitrariedad, ya sea por parte del gobierno o de otros particulares, pero en Cancún, sucedió lo contrario. Podría decirse que ha existido una paz continua, porque ahí ha habido un partido dominante que es omnipresente (que esta en todos lados), pero que sobre todo es omnipotente (que todo lo puede), aún no respetar los derechos humanos fundamentales, que es otra de las características necesarias para lograr una democracia con gobernabilidad. El gobierno con sus burocracias de partido en este municipio, han logrado consolidar una base social avasallada y sin poder, para que esa ciudadanía disidente logre consolidar cambios sociales. Los diversos gobiernos en este ayuntamiento, son del mismo cuño e ideología; existe una élite política que todo lo controla con las mismas y añejas prácticas e intereses de antaño. De hecho, las viejas formas de hacer política en esta región, no solo se perpetúan sino que se perfeccionan. En esta región del país, los padrinzgos políticos cuidan los intereses de clase, más no los intereses de los ciudadanos que son finalmente los menos beneficiados.

En tercer lugar, vimos que no se dio la otra característica para lograr una democracia social gobernable: la separación de poderes, porque fue el mismo gobernador del Estado quien desconoció el poder de un candidato ajeno a él y a su partido. Para este tipo de mentes gradualistas la alternancia política es dañina, porque no permite mantener el *status quo* del Estado y por ende, es a través del pluralismo democrático que éstos empiezan a perder poder y territorios, ya que la ciudadanía empieza brillar con su participación buscando la mejora en las políticas públicas. En nuestro tema en estudio, tanto el poder legislativo local como el poder ejecutivo estatal, trabajaron en mancuerna para destituir a un alcalde que era de otra filiación política. En el trabajo vimos como tuvo que intervenir un poder diferente al legislativo y el ejecutivo, siendo el poder judicial a través de la Suprema Corte, quien vino a poner orden en el mal manejo del poder gubernamental que presentaba todas las características de cacicazgos locales.

Sin embargo, lo que también se demostró fue que en materia de transparencia y rendición de cuentas, hay que consolidar una base social que acompañe a los gobiernos a lo largo de sus administraciones. La alternancia política, no necesariamente beneficia directamente a la ciudadanía o genera gobiernos menos corruptos. En el trabajo se expuso como un alcalde presumiblemente culpable, no le pudieron demostrar su culpabilidad pero al mismo tiempo, éste no pudo demostrar que efectivamente había tenido un gobierno transparente. La conclusión en este sentido, tiene que ver con el hecho de que los gobiernos locales de México, carecen aún de mecanismos de

rendición de cuentas que ayuden a transparentar el uso de recursos públicos desde lo local, porque actualmente en nuestro país, la política de transparencia inició desde lo general a lo particular, esto es, desde el nivel federal hacia el estatal y municipal y no al revés. Esto trae diferentes connotaciones a favor y en contra: a favor que al ser ley federal, nada puede estar por encima de esta Estado de derecho nacional, y en contra, porque la transparencia no inició desde lo local, que es el ámbito con el que él ciudadano se identifica más. Es realmente una interrogante saber, si es posible lograr buenos gobiernos locales en materia de transparencia a partir de una participación ciudadana más activa y demandante, lo que es un hecho es que hasta ahora, esto no es así.

Por último, tendríamos que decir si la participación de la sociedad civil en los gobiernos locales ha propiciado Estados fuertes o débiles. Un Estado débil apela a la ciudadanía cuando no puede o no sabe o por ambas razones resolver problemas sociales. Un Estado fuerte, toma decisiones pero también consulta a sus ciudadanos para legitimar y validar socialmente sus decisiones; los Estados fuertes no olvidan a su ciudadanía, más bien permanece en contacto directo. En la investigación, vimos más bien un Estado autoritario encarnado en sus legisladores locales y su gobernador estatal pero, también vimos un Estado fuerte encarnado en los miembros del poder judicial cuando tuvieron que defender no a un representante encarnado en la persona del alcalde, sino cuando defendieron a la figura de la institución municipal. Esto significa que, pudimos hablar de un Estado represor, por la intolerancia gubernamental que sufrieron los disidentes en Cancún, pero también vimos un Estado fuerte que defendió instituciones de representación municipal a pesar de todo.

Lo anterior trajo consigo preguntarnos si es necesario que el Estado mexicano se transforme en un Estado social, con un neocontractualismo donde los ciudadanos tengan más participación directa y no sean excluidos de la toma de decisiones. Ese nuevo Estado, surgiría a partir de la construcción de nueva ciudadanía con nuevos mecanismos de democracia directa, donde esos actores fueran más demandantes y participativos pero contando con más formación e información política que los haga ser parte del “círculo rojo”, que presenta a un ciudadano más interesado en los problemas públicos.

<b>Fuentes de información</b>
-------------------------------

**Bibliográficas**

- Acosta Arévalo, José Octavio (1996). "La participación ciudadana en México. 1. Las relaciones políticas de los gobiernos locales", en Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C. (CESEM). *Antología: participación ciudadana*. Fundación Friedrich Ebert Representación en México. México.
- Alarcón Olguín, Víctor (1999). "Ciudadanía y participación política en América Latina", en Judit Bokser (ed.), *Agendas de investigación en la ciencia política*, México, CNCP, UAM.
- Alarcón Olguín, Víctor (2002). "Leyes de participación ciudadana: un acercamiento comparado" en *Democracia y formación ciudadana*. México. IEDF.
- Álvarez Enríquez, Lucía (2002). *La sociedad civil en la ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda*. México. FCPyS-UNAM. Tesis de doctorado en sociología.
- Arrow, Kenneth (1964). *Elección social y valores individuales*, Madrid, Ministerio de Hacienda.
- Atlas Municipal Benito Juárez (1998).
- BANAMEX. *División de Estudios Económicos y Sociales*.
- Bobbio, Norberto (1991). *El futuro de la democracia*. México. FCE.
- Bobbio, Norberto, "Teoría de las élites" en, Norberto Bobbio; Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1983). *Diccionario de política*. México. Siglo XXI editores. Tomo I. Pp. 526.
- Bokser Judit y Salas Porras, Alejandra (1999). "Globalización, identidades colectivas y ciudadanía", en *Política y Cultura*, México, UAM-Xochimilco; Jan Aart Scholte, (1998). "The globalization or world politics", en John Baylis y Steve Smith (eds.), *The globalization of world politics. An introduction to international relations*, Londres, Oxford University Press. Pp. 19-21; David Held, (1995). *Democracy and the global order from modern state to cosmopolitan governance*, Cambridge, Polity Press. Pp. 99-113.
- Bokser, Judit (2002). "Ciudadanía, procesos de globalización y democracia", en IEDF (et al). *Democracia y formación ciudadana*. México. Pp. 13.
- Bolos, Silvia. "La participación ciudadana" en *Participación y espacio público*. México. Universidad de la Ciudad de México. 2003. Pp. 7.
- Borja, Jordi. (2000). *Descentralización y participación ciudadana*. México. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara.
- Bowman Margaret y Hampton William (Compiladores) (1993). *Democracias locales. Un estudio comparativo*. México. FCE.
- Cárdenas Gracia, Jaime (1996). *Transición política y reforma constitucional en México*. México. IJUNAM.
- CEDEMUN (1998). *Los municipios de México: información para el desarrollo. Glosario de administración pública municipal*. México, SEGOB, disco compacto. 3ª. edición.
- CESEM "Heriberto Jara", A.C. (1996). *Manual. Planificación del Desarrollo Municipal*. México.
- Cohen Jean y Arato Andrew, (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México. Edit. FCE.



- Colomer, Joseph M. "El enfoque de la elección racional en política" en, Kenneth J. Arrow (*et al*). *Lecturas de teoría política positiva*. (1991). España. Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. Estudio introductorio de Joseph M. Colomer. Universidad Autónoma de Barcelona. Pp. 13-14.
- Constantino Toto Mario y Loyola Díaz, Rafael (1996). "Políticas sociales: la perspectiva de los partidos" en *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México. Plaza y Valdés. Pp.285-303.
- Coraggio, José Luis (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires/Madrid. Miño y Dávila Editores. Pp. 29-30.
- Corredor Martínez, Consuelo (1999). ¿"Es la pobreza un problema de exclusión?: Implicaciones de política", en *Pobreza urbana y políticas sociales en la ciudad del 2000*. SEHAS, Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Subsecretaría de Vivienda, CONICET, Argentina. Pp. 33
- Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela. CLAD.
- Cunill, Nuria (1998). *Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana*. Venezuela. CLAD.
- Cunill, Nuria (2004). "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico", en Alicia Ziccardi (*Coordinadora 2004*). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*.
- Curzio, Leonardo. "Toma de decisiones", en Tomás Miklos (*Coordinador*) (2000). *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*. México. Edit. Siglo XXI editores e IFE. Pp. 172.
- Dahl, Robert (1971). *Poliarchy: Participation and opposition*. Yale University Press, New Haven.
- Dahl, Robert (1989). *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven.
- Davis, Morton (1986). *Introducción a la teoría de juegos*. Madrid. Edit. Alianza.
- Diamond, Larry (1994). *Developing Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore. Pp. 64.
- Dye, Thomas (1984). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs. New Jersey. Pp. 1-2.
- Elster, Jon (1995). *Ulises y las sirenas. Estudio sobre racionalidad e irracionalidad*. México. FCE.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (1992). *Ciudadanos imaginarios*. México. Edit. El Colegio de México. Pp. 26-27.
- Estadísticas Básicas del Sector Educativo 2000-2001. Secretaria Estatal de Educación y Cultura*.
- Font, Joan (2004). "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", en Alicia Ziccardi (*Coordinadora 2004*). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México. IIS-UNAM, INDESOL, COMECSO. Pp. 23-42.
- Franco, Rolando (2003). "Políticas sociales y equidad", en *Pobreza e desigualdades sociales*. Superintendencia de Estudios Económicos e Sociales de Bahía. Salvador. Pp. 29-46.
- Friedmann Reinhard y Llorens Margarita. "Ciudadanización y empowerment: formas alternativas de participación ciudadana local", en *Cuadernos de Análisis No. 4. Estado, Política y Sociedad*. Universidad Central de Chile. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Escuela de Ciencias Políticas y

- Administrativas, Instituto de Estudios y Gestión Pública. Santiago de Chile, octubre de 2000.
- García Canclini, Néstor. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México. Edit. Grijalbo.
- García Zalvidea, Juan Ignacio. *El primer gran paso. I informe de gobierno municipal*. H. Ayuntamiento Benito Juárez. 2002-2005.
- González Casanova, Pablo (1991). *La democracia en México*. México. Edic. Era. Pp. 24-25.
- González Casanova, Pablo (Coordinador). *El Estado en América Latina: teoría y práctica*. México. Edit. UNU.
- González Ruiz, Edgar (1994). *Como propagar el sida. Conservadurismo y sexualidad*. México. Rayuela Editores.
- Graizbord, Boris. "Ciudades medias y pequeñas: su papel estratégico en el desarrollo regional", Pp. 257, en Sergio Flores González (*Comp. 1995*). *Desarrollo regional y globalización económica*. México. Universidad Autónoma de Tlaxcala y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Guillermo O'Donnell, "On the State, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries", *World Development*, vol. 21, No. 8, 1993. Pp. 1355-1369.
- H. Richardson (1980). "National Urban Development Strategies in Developing Countries", *Urban Studies* 18, Pp. 267-283.
- Hernández Rogelio y Varela Gonzalo, (1987)). *Políticas públicas en América Latina*. FLACSO Sede México.
- IGLOM. Coloquio: "El gobierno municipal y la participación ciudadana. Los investigadores ante la reforma municipal". Memoria del IGLOM. Diciembre de 1997.
- IJUNAM (1991). Diccionario Jurídico Mexicano. México. Edit. Porrúa.
- INEGI. *Anuario Estadístico. Quintana Roo. 2000*.
- INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda. 2000*.
- Informe PNUD. (2002). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos*.
- Kart Terry L.y Schmitter, Philippe C. "Modes of transition in Latin America, southern and eastern Europe", *Internacional Social Science Journal*, No. 128, mayo de 1991. Pp. 269-284, en especial p. 252.
- Kliksberg, Bernardo (Compilador, 1996). "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México. FCE. INAP.
- Klingeman, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert y Ian Budge (1994), *Parties policies, and democracy*; Boulder, Westview Press; Mainwaring, Scout y Timothy R. Scully (1995), *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford University Press.
- Kymlicka, Will y Norman Wayne (1995). "Return of the citizen: A survey work on citizenship theory", en Ronald Beiner (ed.), *Theorizing citizenship*, EUA, State University of New York Press.
- Lechner, Norbert, (1997) "El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos", en Rosalía Winocur (comp.), *Culturas políticas a fin de siglo*, México, Flacso-Juan Pablos Editor.
- Maquiavelo, Nicolás (1971). *El príncipe*. La Habana. Edit. De Ciencias Sociales. Instituto Cubano del Libro. Pp. 352.

- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and social class, and other essays*. University of Cambridge. Pp. 154.
- Martí Brito, Fernando. *Cancún, fantasía de banqueros*. Sin pie de imprenta.
- Mellado Hernández, Roberto. (2001). *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*. México. Edit. Plaza y Valdés.
- Merino Huerta, Mauricio (1995). *La participación ciudadana en la democracia*. México. IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 4. Pp. 22.
- Meyer, Lorenzo (2005). *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*. México. Edit. Océano.
- Meyer, Lorenzo. "La debilidad histórica de la democracia mexicana", en Rolando Cordera, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (Coordinadores 1988). *México: el reclamo democrático*, México, Siglo XXI. Pp. 80.
- Michels, Robert (1979). *Los partidos políticos 1. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Argentina. Amorrortu editores.
- Monereo, J.L. (1996). *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*. Madrid, España. CES.
- Mosca, Gaetano (1984). *La clase política*. México. Edit. FCE. Pp. 17.
- Norberto Bobbio; Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, (1998). *Diccionario de Política*. México. Siglo XXI Editores. 2 tomos. 6a edición.
- Norris, Pipa. "La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa", en *Deconstruyendo la ciudadanía*. Op. cit. Pp. 307-308 y 310.
- Ochoa Campos, Moisés. (1968). *La reforma municipal*. México. Edit. Porrúa, 2ª ed. Pp. 14.
- Olson, Mancur (1968). *The logic of collective action*. New York. Schocken Books.
- Olvera, Alberto J. (Coordinador) (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. México. Edit. FCE y Universidad Veracruzana.
- Osborne David y Gaebler Ted, (1994). *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México. Edit. Gernika.
- Pratt F. Henry. (Editor) (1975). *Diccionario de sociología*. México. FCE. 6a. edición.
- Putnam, Robert D. (1992). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press. Pp. 9.
- Sartori, Giovanni (1976). *Democratic theory*. Westport, Conn. Greenwood Press, 2ª. Reimp. Pp. 182.
- Sartori, Giovanni (1993). *¿Qué es la democracia?*. México. TRIFE.
- Sartori, Giovanni. *La política: lógica y métodos en las ciencias sociales*. México. FCE. 1995.
- Sartori, Giovanni (1997). *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. México. Alianza Editorial.
- Savater, Fernando (1991). *Ética para Amador*. Barcelona. Edit. Ariel.
- Schmitter, Philippe (1986). "An introduction to Southern European transitions from authoritarian rule", en G. O'Donnell; P. Schmitter, and L. Whitehead (eds). *Transitions from authoritarian rule: Southern Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore. Pp. 3-10.
- Siedentop, Larry (1994). *Tocqueville*. Oxford, Oxford University Press.
- Sistema de Información Empresarial de México. 2001.*

*The Random House Dictionary of the English Language*, 2a. edición completa, Random House, Nueva York, 1987

Tocqueville, Alexis de. (2002). *La democracia en América*. México. FCE.

Ugalde, Luis Carlos (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México. IFE. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Pp. 9.

Valenzuela, Arturo (1977). *The breakdown of democracy in Chile*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Wallerstein, Emmanuel (1996). *Después del liberalismo*. México. Edit. CIICH-UNAM, Siglo XXI.

Weber, Max (1989). *El político y el científico*. México. Alianza Editorial. Pp. 95-97.

Woldenberg Karakowski, José. "Consolidación democrática y cultura política" en, *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*. (2002). México. SEGOB. Miguel Ángel Porrúa. Pp. 17.

Ziccardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México. IISUNAM-Porrúa.

Ziccardi, Alicia (2000). *Municipio y región*. México. IISUNAM. Cuadernos de Debate. Agenda de la reforma municipal en México. Pp. 11-12.

Ziccardi, Alicia (Coordinadora 1996). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México. IIS-UNAM y Porrúa.

Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia Homero R. (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México. IISUNAM.

Ziccardi, Alicia. (Compiladora. 2001). "Las ciudades y la cuestión social", en *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. IISUNAM-CLACSO. Pp. 114.

## Legislación

Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

*Constitución política del Estado libre y soberano de Quintana Roo*.

Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22/08/1996

Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28/12/1982.

Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31/12/1994.

*Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a las figuras de plebiscito, referéndum, revocación de mandato, iniciativa popular y rendición de cuentas*. Grupo parlamentario del PRD. Palacio Legislativo de San Lázaro, D. F. 01/04/2004.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California. 16/02/2001

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur. 13/06/2000

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila. 01/11/2001

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima. 22/01/2000

Ley Electoral del Estado de Chihuahua. 30/12/1998

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 21/12/1998

Ley Reglamentaria del art. 14 de la Const. Del Estado de México. 30/08/1995

Ley de Comités Estatales de Participación ciudadana. 28/06/1989

Ley que establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad. Guerrero. 16/08/1994

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco. 07/03/1998

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos. 26/12/2000

Ley de referéndum y plebiscito para el Estado de San Luis Potosí. 30/04/1997

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas. 28/05/2001

Ley de referendo, plebiscito e iniciativa popular del Estado de Veracruz-Llave. 18/10/2000.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas. 08/09/2001

*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo*, 31/05/2004.

*Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Poder Ejecutivo Federal, México, 1995. Citado en: Luis C. Ugalde, (2002). *Op. cit.* Pp. 51-52.

*Punto de Acuerdo presentado el 16/06/2004 por el Dip. Jorge Uscanga Escobar, a nombre del Dip. Víctor Manuel Alcérreca Sánchez, del Grupo Parlamentario del PRI, por el que se exhorta a la Legislatura del Estado de Quintana Roo a que remueva de su cargo al Presidente Municipal de Benito Juárez (Cancún). 1° Año de Ejercicio. Segundo Periodo Permanente. No. 10. 07/07/2004.*

Reglamento de Integración y Funcionamiento de los Comités de Vecinos del municipio Benito Juárez". 22/01/2003.

## Hemerográficas

### Revistas

González Ortiz, Beauregard. "El concepto de política pública en la administración pública norteamericana", en *Revista de Administración Pública*. Escuela Graduada de Administración Pública. Universidad de Puerto Rico, s. f. ,s.n. Pp. 60-61. citado en Carlos Ruiz Sánchez (1996). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México. UIA y Plaza y Valdés.

Haggard, Stephan y Kaufman, Robert R. "Economic Reform and Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 4, octubre de 1994, Pp. 12.

Jacobi, Pedro (1995). "Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcaldías petistas", en *Revista Mexicana de Sociología* (IIS-UNAM, México) año LVII, No. 2 abril-junio.

Koole, Ruud y Mair, Peter (1994). *Political Data Yearbook*. Citado en Yves Mény. "Política, corrupción y democracia", en *Política y Gobierno*. Vol. III, No. 1, México, 1er. semestre de 1996. Pp. 158.

Larry Diamond, "Rethinking civil society. Toward democratic consolidation", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3, 1994. Pp. 4-17.

Mizrahi, Yemile. "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", en *Política y Gobierno*. Vol. II, No. 2, México, 2o semestre de 1995. CIDE. Pp. 177-204.

Mizrahi, Yemile. "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México" en *Política y Gobierno*. México, CIDE. Vol. II, Núm. 2, 2o semestre de 1995. Pp. 199.

O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of democracy*, Vol. 5, No. 1, 1994. Pp. 55-69;

Oxhorn, Philip. "Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina", en *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. III, núm. 9, 2001, 153-195. McGill University. Canadá. Pp. 164.

Przeworski, Adam, "El Estado y el ciudadano", en *Política y Gobierno*. Vol. V, Núm. 2, México, CIDE. 2º semestre de 1998. Pp. 341-379.

Stokes, Susan C. "¿Son los partidos políticos el problema de la democracia en América Latina?", en *Política y Gobierno*. Vol. V, No. 1, México, 1er semestre de 1998. CIDE. Pp. 13-46.

Terry, Karl. "Dilemas of democratization in Latin America", *Comparative politics*, vol. 23, No. 1, 1990, Pp. 1-21; Philippe C. Schmitter y Terry L. Karl, "What democracy is... and is not", *Journal of Democracy*, vol. 2, No. 3, 1991. Pp. 75-88; David Beetham, "Liberal democracy and the limits of democratization", *Journal of Democracy*, vol. XL, número especial, 1992. Pp. 40-53.

## Boletines

*Boletín 027/04*. Comunicación Social. PVEM. México D.F. 02/07/2004.

*Boletín 031/04*. Comunicación Social. PVEM. México D.F. 29/07/2004.

*Boletín 017/02*. Comunicación Social. PVEM. México D.F. 17/02/2002.

Comunicado No. C-1212/2001. PRI. *El PRI defenderá su triunfo electoral en el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo: Víctor Viveros*. México, D. F., 22/02/2002.

## Periódicos

*Crónica*, p. 4. 25/02/2004.

*Crónica*, Pp. 4. 25/02/2004.

*Crónica*. Pp. 4. 25/02/2004.

*Crónica de Hoy*, 30/07/2004.

*Crónica de Hoy*. 30/07/2004.

*Diario de México*. 06/08/2004.

*Independiente*, Pp. 6. 25/02/2004.

*Independiente*, Pp. 7. 25/02/2004.

*Independiente*, Pp. 7. 25/02/2004.

*Independiente*, Pp. 8. 25/02/2004.

*Jornada*, Pp. 7. 25/02/2004.

*Jornada*. 24/02/2004.

*Milenio*, Pp. 4 25/02/2004.

*Milenio*, Pp. 5. 25/02/2004.

NOTIMEX. Cancún, México. 07/07/2004.

*Novedades*, Cancún Quintana Roo. 17/07/2004.

*Novedades*. Cancún, Quintana Roo. 19/07/2004.

*Novedades*, Cancún Quintana Roo. 21/07/2004.

*Novedades*, Cancún Quintana Roo. 28/07/2004.

*Novedades*, Cancún Quintana Roo. 31/07/2004.

*Ovaciones*, Pp. 6. 25/02/2004.

*Por Esto*. Cancún, Quintana Roo. 27/08/2004.

*Prensa*. Pp. 9. 25/02/2004.

*Reforma*. 17/09/2004.

*Reforma*, Pp. 4-A. 25/02/2004.

*Reforma*, Pp. 7-A. 25/02/2004.  
*Reforma*, Pp. 7-A. 25/02/2004.  
*Reforma*, Pp.15-A. 25/02/2004.  
*Reforma*, 30/07/2004.  
*Sol de México*, Pp. 18-A. 25/02/2004.  
*Universal*, Pp. 6. 25/02/2004.  
*Universal*, Pp. 8-A. 25/02/2004.  
*Universal*, Pp. 10-A. 25/02/2004.  
*Universal*, Pp. 11-A. 25/02/2004.  
*Universal*. 04/08/2004.  
*Universal*. 04/08/2004.  
*Universal*. Cancún, Q. Roo. 05/08/2004.  
*Universal*. Cancún, Quintana Roo. 05/08/2004.  
*Universal*. Cancún, Quintana Roo. 05/08/2004.  
*Universal*. 06/08/2004  
*Universal*, Cancún. Quintana Roo. 10/08/2004.  
*Universal*. Chetumal, Quintana Roo. 26/08/2004.  
*Universal*. Chetumal, Quintana Roo. 26/08/2004.  
*Voz e imagen de Oaxaca*. 20/07/2004.

### **Versiones estenográficas**

*Versión estenográfica de la declaración del alcalde García Zalvidea en: Noticieros Televisa*. 30/04/2004.  
*Versión estenográfica de la entrevista a Juan I. García Zalvidea en: "El Cristal Con Que Se Mira"*, de Víctor Trujillo. Canal 4. 13/01/2005.  
 Versión estenográfica de la entrevista vía telefónica de Alejandro Calvillo en el noticiero: "Hoy por hoy". 25/02/2004.  
*Versión estenográfica de la entrevista vía telefónica del periodista José Cárdenas conductor del Noticiero de radio: "José Cárdenas informa", con el Dr. Juan Ignacio García Zalvidea*. 25/02/2004.  
*Versión estenográfica de las palabras de la senadora Dulce M. Sauri R. Presidenta del CEN del PRI, durante el desayuno con la clase política y líderes de opinión, efectuada en el hotel "Calinda América", en Benito Juárez, Quintana Roo*. Coordinación de prensa. 10/02/2002.  
*Versión estenográfica de Noticieros Televisa*. 28/02/2004.  
*Versión estenográfica de Noticieros Televisa*. 29/02/2004.  
*Versión estenográfica de Noticieros Televisa*. 30/04/2004.  
*Versión estenográfica de Noticieros Televisa*. 02/07/2004.  
*Versión estenográfica de Noticieros Televisa*. 16/07/2004.  
*Versión estenográfica de Noticieros Televisa*. 17/07/2004.  
 Versión estenográfica del noticiero: *Punto Informativo*, de *Tvcun*. Centro de Información de Grupo SIPSE. Cancún, Quintana Roo. 23/07/2004.  
*Versión estenográfica del Programa de TV. Zona Abierta 54/55*.  
*Versión estenográfica Noticieros Televisa*, de la entrevista realizada desde la guarnición militar de Cancún a Juan I. García Zavidea el 17/07/2004.

### **Entrevistas y encuestas**

Entrevista personal de Roberto Mellado Hernández realizada al Lic. Manuel Pérez Jiménez, 10° regidor de servicios públicos en el municipio de Benito Juárez el 22 de marzo de 2005.

Entrevista personal de Roberto Mellado Hernández realizada a la Lic. Concepción Colín, regidora de en el municipio de Benito Juárez el 22 de marzo de 2005.

Entrevista de Héctor A. González a Juan I. García Zalvidea publicada en tintanegra@mexico.com el 09/04/2002.

Entrevista para radio con Carlos Loret de Mola. Noticieros Televisa. 29/07/2004.

Entrevista telefónica del periódico: ¡Por Esto! Quintana Roo, con el Dr. Ignacio Burgoa. 27/07/2004.

Secretaría de Gobernación (2002). *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2001*. Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México.

SEGOB, Centro Nacional de Estudios Municipales; Gobierno del Estado de Quintana Roo; *Enciclopedia de los Municipios de México; Los Municipios de Quintana Roo*; Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988.

### **Páginas de internet**

[www.qroo.gob.mx](http://www.qroo.gob.mx)

[www.quintanaroo.gob.mx](http://www.quintanaroo.gob.mx)

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

[www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)

### **Abreviaturas**

AC. Asociación Civil.

ALDF. Asamblea Legislativa del Distrito Federal

BANAMEX. Banco Nacional de México

CEDEMUN. Centro Nacional de Desarrollo Municipal

CEN. Comité Ejecutivo Nacional

CESEM. Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C.

CIDAC. Centro de Investigación para el Desarrollo. A.C.

CIDE. Centro de Investigación y Docencia Económicas

CIICH. Centro de Investigación Científico y Humanista.

CISEN. Centro de Investigación en Seguridad Nacional

CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

COMECOSO. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales

CONASUPO. Comisión Nacional de Subsistencias Populares

CONAPO. Consejo Nacional de Población

CROC. Confederación Regional Obrero Campesina

CTM. Confederación de Trabajadores de México

DIF. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familiar

FAO.

FCE. Fondo de Cultura Económica

FCPyS. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

FDN. Frente Democrático Nacional



FEPADE. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales  
FIP. Fuerza Policial Interinstitucional  
FLACSO. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
FMI. Fondo Monetario Internacional  
FONACOT.  
FONATUR. Fondo Nacional de Fomento al Turismo  
GDF. Gobierno del Distrito Federal  
ICCAL. Instituto de Capacitación en Calidad.  
IIJUNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
IISUNAM. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM  
IFAI. Instituto Federal de Acceso a la Información  
IGLOM. Investigadores en Gobiernos Locales de México  
IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social  
INAP. Instituto Nacional de Administración Pública  
INDESOL. Instituto Nacional de Desarrollo Social  
INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática  
INFRATUR. Fondo de la Infraestructura Turística  
ISSSTE. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado  
ITESM. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.  
OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  
ONG. Organizaciones no gubernamentales  
OSC. Organizaciones de la sociedad civil  
ONU. Organización de las Naciones Unidas  
PAN. Partido Acción Nacional  
PARM. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana  
PAS. Partido Acción Social  
PCD. Partido Convergencia por la Democracia  
PCM. Partido Comunista Mexicano  
PFCRN. Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional  
PGR. Procuraduría General de la República  
PMS. Partido Mexicano Socialista  
PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
PPS. Partido Popular Socialista  
PRD. Partido de la Revolución Democrática  
PREP. Programa de Resultados Preliminares  
PRI. Partido Revolucionario Institucional  
PROFEPA. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
PSN. Partido Sociedad Nacionalista  
PST. Partido Socialista de los Trabajadores  
PSUM. Partido Socialista Unificado de México  
PT. Partido del Trabajo  
PVEM. Partido Verde Ecologista de México  
SCT. Secretaria de Comunicaciones y Transportes  
SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación  
SECODAM. Secretaría de la Contraloría  
SECTUR. Secretaría de Turismo  
SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social  
SEGOB. Secretaría de Gobernación  
SEMARNAT. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SERFIN. Servicios Financieros  
SESA. Servicios Estatales de Salud y Asistencia  
TELEVISA. Televisión Vía Satélite  
TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  
TRIBASA. Triturados Basálticos Sociedad Anónima  
TRIFE. Tribunal Federal Electoral  
UDIS. Unidades de inversión  
UAM. Universidad Autónoma Metropolitana  
UIA. Universidad Iberoamericana  
UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México  
UNESCO.  
ZOFEMAT. Zona Federal Marítimo Terrestre